

## Ressourcen, Regierungen und Rechte: die Debatte um den Bergbau in Lateinamerika

Zilla, Claudia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zilla, C. (2015). *Ressourcen, Regierungen und Rechte: die Debatte um den Bergbau in Lateinamerika*. (SWP-Studie, 1/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-417455>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Claudia Zilla*

## Ressourcen, Regierungen und Rechte

Die Debatte um den Bergbau in Lateinamerika

S 1  
Januar 2015  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2015

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Der Bergbausektor in Lateinamerika**
- 7 Die vielfältigen Ressourcen
- 8 Die unterschiedliche wirtschaftliche Bedeutung
- 8 Die fördernde Rolle des Staates
- 9 Der schwache Regulierungsrahmen
- 11 **Die Bergbaudebatte**
- 12 Das Wirtschafts- und Entwicklungsmodell
- 14 Die Verteilung der Bergbaurente
- 16 Lokale Entwicklung in den Bergbauregionen
- 18 Bewertung und Verteilung der Umweltlasten
- 19 Artisanaler, informeller und illegaler Bergbau
- 20 Transparenz, Information und Mitbestimmung
- 21 Die politischen Auswirkungen des Rohstoffbooms
- 22 **Schlussfolgerungen**
- 23 **Abkürzungen**

*Dr. Claudia Zilla ist Leiterin der Forschungsgruppe Amerika  
und zurzeit Fritz Thyssen Fellow am Weatherhead Center for  
International Affairs, Harvard University*

**Ressourcen, Regierungen und Rechte.  
Die Debatte um den Bergbau in Lateinamerika**

Lateinamerika ist auf dem Weltmarkt schon immer überwiegend als Rohstofflieferant aufgetreten. Seit einer Dekade profitieren die Länder der Region in besonderem Maße vom Naturressourcenboom. Speziell die Entwicklungen im Bergbausektor haben ihnen aber nicht nur höhere Staatseinnahmen, sondern auch gesellschaftliche Konflikte beschert und eine intensive Debatte über die Begleiterscheinungen und die Konsequenzen der Ressourcenausbeutung nach sich gezogen.

Die weltweit erhöhte Nachfrage nach mineralischen Rohstoffen und die damit verbundenen Preissteigerungen – vor allem bei den Metallen – haben das nationale und internationale Engagement im Bergbau stark vorangetrieben. Schwellenländer wie China und Indien haben im letzten Jahrzehnt ihre Importe signifikant gesteigert und internationale Anleger haben sich seit 2008 aufgrund der Finanzunsicherheit im größeren Umfang den Edelmetallen als Wertreserve zugewandt. Eine Folge der zunehmenden Rentabilität der Branche ist, dass nicht nur die klassischen Bergbauländer den Rohstoffabbau forcieren, sondern auch in Staaten ohne Bergbautradition die Erkundungsaktivitäten intensiviert werden. Überall wachsen somit Produktion, Export und Investitionen stark. Explorationsinvestitionen verhalten sich zyklisch und korrelieren positiv mit der Preisentwicklung. Eine besondere Dynamik setzte hier 2003 ein und erreichte 2012 Rekordwerte. Seit 2013 lässt sich allerdings ein leichter Rückgang der Nachfrage und der Preise mineralischer Rohstoffe feststellen.

Die rohstoffimportierenden und insbesondere die importabhängigen Staaten richten ihren Fokus beim Ressourcenbezug auf die Gewährleistung der Versorgung. Dementsprechend ist das Thema Rohstoffsicherung immer öfter Gegenstand von Strategiepapieren und internationalen Vereinbarungen. So legte die Europäische Kommission 2008 ihre »Rohstoffinitiative« vor. Im Jahr 2010 folgte die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) herausgegebene »Rohstoffstrategie der Bundesregierung«. Ein zentrales Element dieser Konzeptionen sind die Rohstoffpartnerschaften. Bisher hat die Bundesregierung in Lateinamerika solche Partnerschaften mit Chile (2013) und Peru (2014) abgeschlossen.

Im Schatten des florierenden Ressourcenmarkts nehmen die bergbaubezogenen Konflikte in Lateinamerika stark zu. Diese Konflikthaftigkeit führt zu erhöhten materiellen und immateriellen Kosten, beeinträchtigt den sozialen Frieden in den Exportstaaten und wirkt sich schädlich auf die Funktionsfähigkeit des globalen Marktes aus.

Wenn die globale Ordnungsaufgabe einer effektiven Rohstoff-Governance mit Aussicht auf Erfolg angegangen werden soll, setzt dies Kenntnisse über die Bedingungen und Auswirkungen des Bergbausektors in den Produktionsländern voraus. Es sollte also im Interesse international agierender Akteure, vor allem der von Rohstoffimporten abhängigen Staaten liegen, diese Probleme etwa durch entwicklungspolitische Instrumente zu lindern bzw. sie über Außenwirtschaftspolitik nicht noch zu fördern. Nach einer Untersuchung der dominanten Trends und Strukturen im Bergbausektor und der hierüber geführten Debatte in Lateinamerika lassen sich die Kernbefunde dieser Studie wie folgt zusammenfassen:

Lateinamerika ist zurzeit die Region mit der höchsten Rentabilität der Bergbaubranche weltweit. Alle hier aktiven Staaten des Subkontinents verzeichnen in diesem Produktionszweig Zuwächse, jedoch ist dessen Bedeutung in Bezug auf die Gesamtwirtschaft oder die Summe der Exporte von Land zu Land sehr unterschiedlich. Insgesamt ist der Bergbau überwiegend privatwirtschaftlich organisiert, wobei ausländisches Kapital dominiert. Die Branche blieb – im Unterschied zum Kohlenwasserstoffsektor (Erdöl und Erdgas) – lange Zeit von staatsinterventionistischen Maßnahmen weitgehend verschont. Erst seit einigen Jahren bemühen sich viele Regierungen um eine stärkere staatliche Teilhabe an der Rohstoffrente, etwa durch die Erhöhung von Lizenzen, die Einführung von Sondersteuern (*windfall tax*) oder die Gründung von Staatsunternehmen.

Der rasante Anstieg der Bergbauaktivitäten in den letzten Jahren hat zu vielfältigen gesellschaftlichen Verwerfungen geführt. Die meisten lateinamerikanischen Staaten waren auf den Boom der Branche, der auch Länder ohne Bergbautradition erfasste, weder sozialpolitisch noch rechtlich oder politisch-institutionell vorbereitet. Die extrem dynamische Entwicklung des Sektors wurde somit zu einem Stressfaktor in Politik und Gesellschaft. Die Auseinandersetzungen rund um den Bergbau werden mit politischen und juristischen Mitteln, mitunter aber auch gewaltsam ausgetragen. Einige haben bereits Menschenleben gefordert.

In den meisten Ländern des Subkontinents fehlt es an einem Grundkonsens darüber, welcher Stellenwert

dem Bergbau gesamtwirtschaftlich und gesamtgesellschaftlich zukommen sollte. Die Wertvorstellungen und Interessen der involvierten Akteure gehen häufig weit auseinander, und entsprechend heterogen sind auch die Wahrnehmung der Probleme, das Verständnis von Entwicklung und die Einflussmöglichkeiten der Betroffenen. Die Bergbaukonflikte sind durch große Informations- und Machtasymmetrien gekennzeichnet, während sich die Mechanismen zur Konsens- oder Kompromissfindung, wenn es sie überhaupt gibt, in der Regel als dysfunktional erweisen. Der Staat (bzw. die Regierung) gilt als parteiisch, also am »Bergbaugeschäft« stark interessiert, und kann entsprechend schlecht als Schlichtungsinstanz auftreten.

Gegenstand der Bergbaukonflikte in den lateinamerikanischen Ländern sind kontroverse Ansichten unter anderem über das Wirtschafts- und Entwicklungsmodell (Rohstoffabhängigkeit), die Verteilung der Rohstoffrente, die lokale Entwicklung in den Bergbauregionen, die Bewertung und Verteilung der Umweltlasten, das Für und Wider von informellem und formellem Bergbau und die Informations- und Mitbestimmungsrechte der Beteiligten. Die Relevanz und Reichweite dieser Fragen erlauben es nicht, die Bergbaudebatte als einen lediglich sektoralen Diskurs anzusehen. Es zeichnet sich hier auch keine eindeutige Konfliktlinie zwischen ländlichen und urbanen Gebieten bzw. zwischen indigenen und nicht-indigenen Gemeinschaften ab. Die Debatte verläuft vielmehr quer zu allen relevanten Konfliktlinien der lateinamerikanischen Gesellschaften.

In solch einem sensiblen Kontext kann sich eine erhöhte Nachfrage nach Bergbauprodukten extrem negativ auswirken. Den Abnehmern der Ressourcen ist also zu raten, ihre Kooperationen im Bereich des Rohstoffhandels mit sozioökologischen Konditionalitäten zu verbinden, vor allem mit Blick auf die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards und von Menschen- und Partizipationsrechten. International agierende Akteure (und damit sind auch die Regierungen von Abnehmerländern angesprochen) sollten die Errichtung von unabhängigen, kompetenten und gut ausgestatteten technischen Evaluierungs- und Kontrollinstanzen unterstützen. Sie sollten sich auch dafür einsetzen und dazu beitragen, dass auf den verschiedenen Staatsebenen Strukturen geschaffen oder gestärkt werden, die auf der Grundlage der Transparenz und Information einen demokratischen Willensbildungsprozess in Hinblick auf den Bergbau ermöglichen und sicherstellen.

## Der Bergbausektor in Lateinamerika

In wissenschaftlichen Beiträgen findet man bisweilen die pointenhafte Formulierung, das 21. Jahrhundert in Lateinamerika – vor allem in Südamerika – habe nicht 2001, sondern erst zwei Jahre später begonnen.<sup>1</sup> Denn seit 2003 profitiert der Subkontinent von den extrem hohen Rohstoffpreisen auf dem Weltmarkt. Dies gilt – neben den fossilen Brennstoffen (Erdöl und Erdgas) und Agrarerzeugnissen (vor allem Soja) – insbesondere für Bergbauprodukte. Die Preise von Metallen wie Aluminium, Zinn und Blei, von Grundmetallen wie Kupfer, Nickel und Zink sowie von Eisen, die alle im industriellen und Bausektor intensiv eingesetzt werden, sind parallel zur weltweiten Wirtschaftsexpansion gestiegen. Sie haben also eine sogenannte prozyklische Entwicklung erfahren. Die Nachfrage nach Metallen hängt somit zunächst in starkem Maße von der industriellen Aktivität und dem technologischen Stand der Importländer ab.

Metalle dienen aber auch spekulativen Zwecken und als Wertreserven. In diesem Falle unterliegt ihr Preis jenen Faktoren, die für Finanzmärkte relevant sind und nicht unbedingt mit dem Wirtschaftszyklus im Einklang stehen. Als preisbildende Faktoren kommen dann auch die Kurse anderer *commodities*<sup>2</sup> wie Erdöl oder internationaler Währungen wie des US-Dollar oder des Euro ins Spiel. Edelmetalle wie Gold und im geringeren Maße Platin und Silber erfüllen eine Doppelfunktion, sowohl als Vormaterialien für die Industrie als auch als Anlageinstrumente. Daher besitzen sie einen Wert, der über dem der Grundmetalle liegt und mit der ökonomischen Entwicklung schwächer korreliert.<sup>3</sup>

1 Unter anderem bei Sebastián Mazzuca, »Natural Resources Boom and Institutional Curses in the New Political Economy of South America«, in: Jorge I. Domínguez/Michael Shifter (Hg.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, Baltimore/London, 2013, S. 102–126(102).

2 Der Begriff *Commodity* (engl., eigentl. allgemein »Ware, Gut«) bezeichnet Rohstoffe oder nur leicht verarbeitete Produkte mit international generierten Preisen.

3 Diese besonders klare und einfache Erläuterung zur Preisbildung bei Metallen findet sich bei Jean Acquatella/Hugo Altomonte/Andrés Arroyo/Jeanette Lardé, *Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: evolución y participación estatal, 1990–2010*, Santiago de Chile: CEPAL 2013, S. 33.

Seit Mitte der 1990er Jahre ist Lateinamerika die Region mit den höchsten Bergbaurenten der Welt, das heißt, die Gewinnspanne zwischen internationalen Preisen und nationalen Produktionskosten ist in dieser Region besonders groß. Im Jahr 2009 beispielsweise generierten die lateinamerikanischen Länder 28,4 Prozent der weltweiten Bergbaurente. Brasilien, Chile und Peru besetzten (nach Australien an erster Stelle) jeweils den zweiten, dritten und neunten Platz.<sup>4</sup> In anderen Ländern wie der Dominikanischen Republik, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Panama stellt der Bergbau einen relativ neuen Wirtschaftszweig dar, der sich aber sehr dynamisch entwickelt.

Bereits seit 1994 ist Lateinamerika ein Hauptziel internationaler Erkundungsinvestitionen – ein Trend, der bis heute anhält: Im Jahr 2012 betrug der Anteil der Region am globalen Kapitaleinsatz im Bereich Exploration 25 Prozent. Die Gewinnorientierung der internationalen Bergbaukonzerne konvergiert hier mit dem Interesse der Regierungen an mehr Wirtschaftswachstum und mehr Staatseinnahmen, denn der Bergbausektor stellt eine wichtige Devisenquelle für die Produktionsländer dar. Ganz im Einklang mit der El-Dorado-Legende ist Gold das gefragteste Metall.

### Die vielfältigen Ressourcen

Lateinamerika ist eine an Mineralien reiche Region und im Bergbausektor in erster Linie Lieferant. Bei einer Reihe mineralischer Rohstoffe befinden sich lateinamerikanische Staaten unter den größten Produzenten der Welt: Brasilien bei Bauxit (3. Platz), Peru und Mexiko bei Blei (4. und 5. Platz), Chile und Peru bei Kupfer (1. und 2. Platz), Peru bei Zink (2. Platz), Peru, Bolivien und Brasilien bei Zinn (3., 4. und 5. Platz) sowie Brasilien bei Eisenerz (2. Platz).<sup>5</sup> Die gewichtige Rolle lateinamerikanischer Staaten bei

4 Ebd., S. 37.

5 Hanns Günther Hilpert/Stormy-Annika Mildner, »Länderauswahl und Ergebnisse«, in: dies. (Hg.), *Nationale Alleingänge oder internationale Kooperation? Analyse und Vergleich der Rohstoffstrategien der G20-Staaten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2013 (SWP-Studie 1/2013), S. 18–25(19).



der Herstellung von Bergbauprodukten zeigt sich unter anderem daran, dass deren Kursnotierungen an den internationalen Börsen stark variieren, sobald Unterbrechungen des Minenbetriebs in der Region aufgrund von Streiks oder Unfällen erwartet werden.<sup>6</sup>

Doch nicht nur bei der Produktion, auch bei den bekannten Reserven an Mineralien liegt Lateinamerika im globalen Vergleich mit vorn. In den Ländern des Subkontinents lagern unter anderem 65 Prozent des Lithiums, 49 Prozent des Silbers, 44 Prozent des Goldes, 33 Prozent des Zinns, 26 Prozent des Bauxits, 23 Prozent des Nickels und 22 Prozent des Eisens.<sup>7</sup> Vermutet werden noch bedeutendere Potentiale. In der letzten Dekade hat sich das Volumen der nachgewiesenen Reserven in der Region wesentlich erhöht, nachdem beträchtliche Mittel für Exploration aufgewendet worden waren. Beispielsweise sind die bekannten Goldvorkommen in der Region zwischen 2000 und 2010 von 200 Tonnen (vor allem in Peru gelagert) auf 9200 Tonnen (auf Chile, Brasilien, Peru und Mexiko verteilt) gestiegen.<sup>8</sup> Hauptempfänger der Explorationsinvestitionen in der Region waren in den letzten 20 Jahren neben Mexiko vor allem die südamerikanischen Länder Peru, Brasilien, Chile sowie in geringerem Maße Argentinien und Kolumbien.<sup>9</sup> Im Jahr 2010 war es jedoch Ecuador, das mit 28 Prozent den größten Anteil an den Gesamtinvestitionen im Bereich Exploration verbuchen konnte.<sup>10</sup>

## Die unterschiedliche wirtschaftliche Bedeutung

Das Gewicht, das dem Bergbau (Erdöl und Erdgas ausgenommen) innerhalb der einzelnen Volkswirtschaften zukommt, ist jedoch unterschiedlich. Ein typisches Bergbauland ist zum Beispiel Chile, wo die Branche zwölf Prozent zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) beiträgt und rund 61 Prozent zum Export.<sup>11</sup> In Peru entfallen knapp fünf Prozent des BIP und knapp

60 Prozent der Exporte auf den Bergbau.<sup>12</sup> Dagegen macht der Sektor in Argentinien, traditionell ein Agrarexporteur, nur knapp über drei Prozent des BIP und rund 22 Prozent der Ausfuhren aus.<sup>13</sup> In anderen Fällen wie Ecuador, das in erster Linie Ölproduzent ist, bleiben die jeweiligen Anteile unter der Ein-Prozent-Marke.<sup>14</sup> Doch insgesamt hat der Beitrag des Bergbaus zu den Bruttoinlandsprodukten sowie zu den Staatseinnahmen auf dem Subkontinent in der letzten Dekade stark zugenommen, bedeutend mehr als beispielsweise derjenige der Kohlenwasserstoffe. Im Zeitraum 2004–2009 waren die durchschnittlichen Gewinne im Bergbausektor in Lateinamerika (und der Karibik) als Anteil des BIP viermal höher als zwischen den Jahren 1990–2003. Sie stiegen von 0,54 auf 2,08 Prozent des regionalen BIP.<sup>15</sup>

In einigen Ländern wie Argentinien ist die Bergbauproduktion um das Zehnfache gewachsen. Die Zahl der Investitionsprojekte ist hier von 18 im Jahr 2002 auf 614 im Jahr 2011 gestiegen.<sup>16</sup> Katalysatoren für diese Entwicklung in Lateinamerika waren günstige internationale Bedingungen und explizite nationale Fördermaßnahmen.

## Die fördernde Rolle des Staates

In den meisten Ländern der Region ruht die aktuelle Struktur des Bergbausektors (Eigentumsverhältnisse, Förderbedingungen u.a.) auf Gesetzgebungsakten und Reformen der 1990er Jahre, die im Zeichen des Washington Consensus standen. In jener Dekade haben die lateinamerikanischen Staaten ihr Bergbauregime mehrheitlich grundlegend reformiert: Um Investitionen anzuziehen, wurden günstige rechtliche

<sup>6</sup> Acquatella/Altomonte/Arroyo/Lardé, *Rentas de recursos naturales* [wie Fn. 3], S. 28.

<sup>7</sup> Ebd., S. 29.

<sup>8</sup> Ebd., S. 30.

<sup>9</sup> Ebd., S. 31.

<sup>10</sup> Ebd.

<sup>11</sup> Daten des Jahres 2011 für Chile aus Comisión Chilena del Cobre (Cochilco), *Anuario de Estadísticas del Cobre y otros Minerales 1994–2013*, Santiago de Chile 2014, <[www.cochilco.cl/archivos/presentaciones/20140616104834\\_AE2014versionfinal.pdf](http://www.cochilco.cl/archivos/presentaciones/20140616104834_AE2014versionfinal.pdf)> (Zugriff am 7.1.2015).

<sup>12</sup> Daten des Jahres 2011 zur Metallgewinnung in Peru aus Banco Central de Reserva del Perú, *Indicadores Económicos* (online), <[www.bcrp.gob.pe/docs/Estadisticas/indicadores-trimestrales.pdf](http://www.bcrp.gob.pe/docs/Estadisticas/indicadores-trimestrales.pdf)>, und Ministerio de Energía y Minas, <[www.minem.gob.pe/\\_publicaSector.php?idSector=1](http://www.minem.gob.pe/_publicaSector.php?idSector=1)> (Zugriff jeweils am 27.12.2012).

<sup>13</sup> U.S. Geological Survey (Hg.), *2010 Minerals Yearbook, Argentina*, Juli 2012, <[minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2010/myb3-2010-ar.pdf](http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2010/myb3-2010-ar.pdf)> (Zugriff am 29.7.2014).

<sup>14</sup> Ministerio de Minas y Energía, *Anuario Estadístico Minero Colombiano*, 2010, S. 60, <[www.simco.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=rDDN5zSCgEo%3d&tabid=96](http://www.simco.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=rDDN5zSCgEo%3d&tabid=96)> (Zugriff am 19.12.2012).

<sup>15</sup> Acquatella/Altomonte/Arroyo/Lardé, *Rentas de recursos naturales* [wie Fn. 3], S. 35.

<sup>16</sup> »La minería clave como generador de divisas«, in: *Informe Semanal Ecolatina (ISE)*, 899 (16.11.2011), S. 1.

Rahmenbedingungen und fiskalische Anreize geschaffen. Insgesamt haben die Länder in dieser Zeit also recht kompetitive Spielregeln etabliert.

Die Machtübernahme von – dem eigenen Selbstverständnis nach – linken politischen Kräften in vielen lateinamerikanischen Staaten und die damit einhergehende Abkehr von der orthodoxen Wirtschaftspolitik, von der Privatisierung und Marktöffnung, hatte in der Regel keine oder nur geringe Konsequenzen für den Bergbausektor. Die Exponenten der Linken kündigten zunächst an, das neoliberale Modell der 1990er Jahre aufgeben und ein Wirtschaftsmodell implementieren zu wollen, das den nationalen Interessen und der sozialen Gerechtigkeit den Vorrang einräumen würde. Kern dieses Konzepts war die staatliche Kontrolle über jene Industriezweige und (Natur-) Ressourcen, die für strategisch wichtig erklärt wurden. Umgesetzt wurde dieses Vorhaben in Ländern wie Argentinien, Bolivien, Ecuador und Venezuela jedoch vor allem im Kohlenwasserstoffsektor und in viel geringerem Umfang im Bergbaubereich.

Grundsätzlich verfügt der Staat über drei Instrumente, um sich Teile der Bergbaurente anzueignen: über eine direkte Beteiligung von Staatsunternehmen an der Produktion, über Steuern und über Lizenzabgaben. Nach wie vor dominiert im lateinamerikanischen Bergbausektor privates, ausländisches Kapital, das nicht nur durch die hohen Weltmarktpreise für mineralische Rohstoffe, sondern auch durch günstige Anlagebedingungen angezogen wird. Am stärksten vertreten sind dabei US-amerikanische, kanadische und australische Unternehmen. Daneben verfügen vor allem Brasilien (Vale) und Mexiko (Grupo México, Industria Peñoles, Minera Frisco, Fresnillo) über gut etablierte einheimische Bergbaufirmen, die auch im Ausland operieren.<sup>17</sup>

Selbst in Bolivien, wo die Regierung von Evo Morales (seit 2006) den Öl- und Gassektor »nationalisierte« und ausländische Unternehmen zu einer Neuverhandlung von Verträgen zwang, bildet der staatliche Anteil am Bergbau (durch die Corporación Minera de Bolivia, COMIBOL) lediglich sechs Prozent. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es gar keine Verstaatlichung gegeben hätte: Im Juni 2012 ordnete Vizepräsident Alvaro García Linera stellvertretend für den Präsidenten per Dekret die Nationalisierung des Unternehmens

Minera Colquiri an.<sup>18</sup> Gleichwohl blieb der Wirtschaftszweig – vor allem im Vergleich zum Energiesektor – von der zunehmenden staatlichen Regulierung bzw. Verstaatlichung weitgehend verschont.

Eine prominente Ausnahme in diesem Kontext ist der chilenische Kupferhersteller CODELCO (Corporación Nacional del Cobre), der seit 1971 in staatlichen Händen ist. Ansonsten fehlt es im Bergbausektor zu meist – anders als im Bereich der Kohlenwasserstoffe – an einem staatlichen Akteur, der bereits bei der Produktion eine zentrale Rolle spielt.<sup>19</sup>

Neben der direkten Beteiligung am Rohstoffabbau durch eigene Unternehmen kann der Staat über fiskalische Wege an der Bergbaurente teilhaben. Die direkten Lizenzabgaben (*royalties*) indes sind in den Ländern Lateinamerikas in der Regel niedrig und tragen nur in geringem Umfang zum gesamten fiskalischen Beitrag des Bergbausektors bei. Das zentrale Instrument des Staates zur Partizipation an der Rohstoffrente ist vielmehr die Umsatzsteuer, weshalb die Forderung an die privaten Unternehmen, ihre Gewinne offenzulegen, von Seiten der Staaten mit handfesten materiellen Kalkülen verknüpft ist. Die Rücküberweisung der Rente an das Herkunftsland der Bergbauunternehmen ist hingegen in den meisten Fällen nicht versteuert.

## Der schwache Regulierungsrahmen

Die natürlichen Ressourcen und darunter die mineralischen Vorkommen sind in Lateinamerika fast ausnahmslos Eigentum des Staates, und zwar des Zentralstaats oder des Bundes bzw. der Union in föderalen Staatsorganisationen. Nur in Argentinien, einer föderalen Republik, wurden mit der Verfassungsreform von 1994 die Eigentumsrechte über den Untergrund und die darin lagernden Bodenschätze den Gebietskörperschaften (Provinzen) übertragen.<sup>20</sup> Dort, wo

<sup>18</sup> Agencia Boliviana de Información, »Bolivia: Minera Colquiri registra un ingreso de más de US\$20M desde su nacionalización«, in: *América Economía* (online), 23.12.2013, <[www.americaeconomia.com/node/107605](http://www.americaeconomia.com/node/107605)> (Zugriff am 29.7.2014).

<sup>19</sup> Im Bereich der Kohlenwasserstoffe kommt staatlichen Unternehmen wie PDVSA (Petróleos de Venezuela S.A.), PEMEX (Petróleos Mexicanos), PETROBRAS (Petróleo Brasileiro S.A.), YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Boliviano) oder YPF S.A. (Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Argentina) eine wichtige Funktion zu.

<sup>20</sup> Claudia Zilla, »Argentinien«, in: Hilpert/Mildner (Hg.), *Nationale Alleingänge oder internationale Kooperation?* [wie Fn. 5], S. 26–32.

<sup>17</sup> Claudia Zilla, »Brasilien«, in: Hilpert/Mildner (Hg.), *Nationale Alleingänge oder internationale Kooperation?* [wie Fn. 5], S. 43–49; Claudia Zilla, »Mexiko«, in: ebd., S. 121–127.

indigene Gemeinschaften ein Kollektivrecht über Territorien haben, bedarf die Ausbeutung der sich darin befindenden Ressourcen einer je nach Land unterschiedlich geregelten Sondergenehmigung. Zu den elementaren Bedingungen gehört das Recht auf vorherige Konsultation, das auf dem »Übereinkommen 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern« der Internationalen Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen (International Labour Organization, ILO) von 1989 ruht.<sup>21</sup> Gegenwärtig haben 15 Staaten aus Lateinamerika (von insgesamt 22 Staaten weltweit) diese Konvention ratifiziert und sich damit zu dem beschriebenen Prozedere verpflichtet.<sup>22</sup> Doch in der Praxis ist die Handhabung dieser Vorschrift sehr heterogen und von den normativen Maßgaben weit entfernt.

Zum Regulierungsrahmen des Bergbausektors gehören neben den eigentums- und arbeitsrechtlichen auch die Umweltschutzbestimmungen. Diese sind von Land zu Land unterschiedlich restriktiv und auch nicht überall im gleichen Maße institutionell verankert. Insgesamt gilt aber, dass Umweltbehörden hinsichtlich ihrer Kompetenzen und Ressourcen schlecht ausgestattet und ökologische Kriterien wenig durchsetzungsfähig sind. Denn die lateinamerikanischen Regierungen machen in Bezug auf die Bergbauförderung vor allem das Argument geltend, Wirtschaftswachstum und Staatseinnahmen seien notwendig, um Sozialpolitik zu finanzieren. Auch wenn eine eindeutige Korrelation, wie sie hier behauptet wird, nicht in jedem Fall nachweisbar ist, so lässt sich doch feststellen, dass in Lateinamerika während des Rohstoffbooms die Sozialausgaben zu- und die Armutsraten abgenommen haben. Alles in allem wird die Bekämpfung der Armut dem Umweltschutz gegenüber priorisiert, obwohl es gerade die ärmeren Gesellschaftsschichten sind, die in erster Linie unter der Umweltverschmutzung leiden.

Trotz dieses von den Regierungen erklärten Zusammenhangs zwischen dem Bergbausektor und der Sozialpolitik ist eine explizite, institutionalisierte

Koppelung der Staatseinnahmen aus dem Bergbau an bestimmte Ausgaben, seien es konkrete Sozialausgaben oder sonstige spezifische Investitionen, in Lateinamerika unüblich. Chile ist einer der wenigen Staaten, die die einen Teil der Bergbaurente zweckgebunden haben: Das Ley Reservada del Cobre (Nr. 13.196), das »Vertrauliche Kupfergesetz«, sieht vor, dass zehn Prozent der Einnahmen aus dem Export von Kupfer und seinen Nebenprodukten für die Beschaffung von Militärgütern reserviert sind.<sup>23</sup> Diese Norm geht auf das Jahr 1958 zurück und hat seitdem verschiedene Modifikationen erfahren. Die letzten Regierungen haben jeweils versucht, das Gesetz aufheben zu lassen, jedoch ohne Erfolg. Der chilenische Kongress hat hingegen bisweilen die Umwidmung von Finanzmitteln aus dem Vertraulichen Kupfergesetz für Infrastrukturprojekte beschlossen. Im Jahr 2012 hat Kolumbien, zehntgrößter Produzent und fünftgrößter Exporteur von Steinkohle weltweit,<sup>24</sup> ein Gesetz verabschiedet, dem zufolge zehn Prozent der Einnahmen aus der Erteilung von Bergbaulizenzen für Wissenschaft, Technologie und Innovation vorgesehen sein sollen.

<sup>21</sup> Internationale Arbeitsorganisation (ILO), *Übereinkommen 169. Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern*, 1989, Genf, <[www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed\\_norm/-normes/documents/publication/wcms\\_100900.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-normes/documents/publication/wcms_100900.pdf)> (Zugriff am 29.7.2014).

<sup>22</sup> Diese sind Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Paraguay, Peru und Venezuela. Deutschland hat das ILO-Übereinkommen 169 nicht unterschrieben.

<sup>23</sup> Angaben von CODELCO 2014, <[www.codelco.com/preguntas-frecuentes/prontus\\_codelco/2011-02-28/183604.html](http://www.codelco.com/preguntas-frecuentes/prontus_codelco/2011-02-28/183604.html)> (Zugriff am 29.11.2014).

<sup>24</sup> Edwin Schuh, *Wirtschaftstrends Jahresmitte 2014 – Kolumbien*, Berlin: GTAI (Germany Trade and Invest), Juni 2014, <[www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/maerkte,did=1038656.html](http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/maerkte,did=1038656.html)> (Zugriff am 29.7.2014).

## Die Bergbaudebatte

Die durch den Bergbau bedingte zunehmende Konfrontation zwischen Akteuren mit divergierenden Interessen spiegelt sich bereits in der breiten medialen Berichterstattung und in dem intensiven Monitoring wider, das Internetplattformen zur Beobachtung von Rohstoffkonflikten und zivilgesellschaftliche Organisationen betreiben, die sich auf sozioökologische Problemlagen konzentrieren.<sup>25</sup> Sie zeigt sich darüber hinaus darin, dass Ministerien und Firmen Handbücher zur Pflege der sozialen Beziehungen in den Bergbauregionen erarbeiten<sup>26</sup> und Bergbauunternehmen Verbindungsbüros errichten, die ebendiesem Zweck dienen. Zu den Akteuren, die in die Bergbaukonflikte involviert sind, zählen die Regierungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, die Bürgerinnen und Bürger und indigenen Gemeinschaften in den Abbaugebieten, zivilgesellschaftliche Organisationen und soziale Bewegungen, staatliche und ausländische Unternehmen sowie weltweit tätige Nichtregierungsorganisationen (NRO).

Klare Konfliktlinien sind in dieser Gemengelage nur schwer identifizierbar. Auch ideologische Kriterien im Sinne des politischen Links-Rechts-Schemas funktionieren hier als Kompass nicht: Zum einen fördern Regierungen des linken wie des rechten Lagers den Rohstoffabbau. Zum anderen sehen sich auch Präsidenten und Präsidentinnen, die zur »Neuen

Linken« in Lateinamerika gehören, durch linksorientierte, bergbaukritische zivilgesellschaftliche Organisationen herausgefordert. Im Allgemeinen lässt sich aber die Position der Regierungen – ungeachtet deren Couleur – am deutlichsten definieren. Sie sind vor allem daran interessiert, die Wettbewerbsfähigkeit des Produktionsstandorts für die Bergbauunternehmen zu sichern und an der Bergbaurente teilzuhaben. Bereits bei der Justiz lässt sich eine viel heterogenere Haltung beobachten. Einige Urteile bestimmter Gerichtshöfe schützen eher die Eigentumsrechte der Unternehmen; andere aber die Bürgerrechte der sozioökologisch Betroffenen. Auch indigene bzw. nicht-indigene Gemeinschaften haben nicht unbedingt eine einheitliche Einstellung gegenüber dem Bergbau und seinen Begleiterscheinungen. Im selben Land beziehen lokale Bevölkerungen je nach Region und Bergbauprojekt im Konflikt unterschiedliche Positionen.

Insgesamt haben die Konflikte und die Debatte um den Bergbau in Lateinamerika vorherrschend eine nationale Dimension, das heißt, es handelt sich überwiegend um gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Kontroversen in den jeweiligen Staaten und weniger um Auseinandersetzungen zwischen Regierungen oder ausländischen Unternehmen um Rohstoffe. Was die Intensität der Konflikte betrifft, so variiert diese von Land zu Land. In einigen läuft der Minenbetrieb parallel zu den Disputen weiter, in manchen haben die Spannungen zu einem vorübergehenden Stopp der Produktion, in wiederum anderen sogar zu einem endgültigen Abbruch von Bauprojekten geführt.

Auf der diskursiven Ebene sind politische, zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Argumentationen stark miteinander verschränkt. Im Zentrum der Bergbaudebatten stehen vor allem Fragen des nationalen Wirtschafts- und Entwicklungsmodells, der Verteilung der Bergbaurente, der lokalen Entwicklung, des Umgangs mit dem informellen und illegalen Abbau, der sozioökologischen Folgen der Minenproduktion und der daraus erwachsenden Lasten sowie der Transparenz und Mitbestimmung innerhalb des Sektors.

<sup>25</sup> Neben den zahlreichen nationalen Organisationen mit Sitz in den verschiedenen lateinamerikanischen Ländern und Internetpräsenzen siehe zu regionalen Plattformen beispielsweise OCMAL, Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, <[www.conflictosmineros.net/](http://www.conflictosmineros.net/)>, und OLCA, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, <[www.olca.cl/oca/index.htm](http://www.olca.cl/oca/index.htm)>. Das von der EU finanzierte Projekt »ENGOV, Gobernanza Ambiental en América Latina y el Caribe« verfügt über eine Datenbank (Base de Datos sobre Conflictos de Justicia Ambiental en América Latina y el Caribe) mit zahlreichen Suchoptionen nach verschiedenen Kriterien, <[www.engov.eu/bd\\_justicia\\_ambiental\\_en.php](http://www.engov.eu/bd_justicia_ambiental_en.php)> (Zugriff jeweils am 29.11.2014).

<sup>26</sup> Siehe zum Beispiel Ministerio de Energía y Minas [Perú], *Guía de Relaciones Comunitarias*, Lima 2001, <[www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGAAM/guias/guiaelectrical.pdf](http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGAAM/guias/guiaelectrical.pdf)> (Zugriff am 29.11.2014), und Casale Compañía Minera, Barrick Chile, *Manual de Relaciones Comunitarias*, o.J., <[www.ucorp.cl/campus/casale/docs/Manual%20Relaciones%20Comunitarias.pdf](http://www.ucorp.cl/campus/casale/docs/Manual%20Relaciones%20Comunitarias.pdf)> (Zugriff am 29.11.2014).

## Das Wirtschafts- und Entwicklungsmodell

In Anspielung auf den Washington Consensus der 1990er Jahre sprechen kritische Beobachter und Beobachterinnen aus dem Bereich der Wissenschaft in Lateinamerika heute von einem Commodity Consensus.<sup>27</sup> Was sie damit bezeichnen wollen, ist eine für den Subkontinent charakteristische, neue und von der jeweiligen Couleur der Regierungen unabhängige Wirtschaftsordnung, die sich in ausgeprägtem Maße auf die hohen internationalen Rohstoffpreise und die verstärkte Nachfrage nach Konsumgütern in Industrienationen und Schwellenländern stützt. Dabei verfestigte sich ein neosextraktivistischer Entwicklungsstil, der zwar komparative Vorteile ausschöpft und positive Effekte auf das Wirtschaftswachstum und die Erhöhung der Währungsreserven zeitigt, gleichzeitig jedoch neue Asymmetrien und soziale, ökonomische, ökologische und politisch-kulturelle Konflikte generiert.

Grundlage für diese kritische Argumentation ist der folgende Verlauf: Durch den *commodity boom* haben sich die lateinamerikanischen Staaten verstärkt dem Abbau und Export von Rohstoffen zugewandt.<sup>28</sup> Nicht nur, was die Einnahmen betrifft, sondern auch in puncto Volumen nimmt das Gewicht der Produkte mit geringer Wertschöpfung in der Exportpalette Lateinamerikas tendenziell zu. Selbst Brasilien, das Land mit dem stärksten Industriesektor, erlebt eine gewisse Reprimarisierung seiner Ausfuhren. Zwischen 1998 und 2009 ging der Anteil der brasilianischen Exportgüter niedrigen bzw. mittelhohen Technologiegrads von 32 auf 28,9 Prozent bzw. von 25,9 auf 18,1 Prozent zurück. Der Anteil nichtverarbeiteter Exportgüter nahm dagegen im selben Zeitraum kräftig zu: von

<sup>27</sup> Siehe zum Beispiel Maristella Svampa, »Consenso de los Commodities: y lenguajes de valoración en América Latina«, in: *Nueva Sociedad*, 244 (März–April 2013), S. 30–46; Eduardo Gudynas, »Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo«, in: Centro Andino de Acción Popular (CAAP)/Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES) (Hg.), *Extractivismo, política y sociedad*, Quito 2009, S. 187–225.

<sup>28</sup> Im Unterschied zum Erdöl ist es nicht möglich, den internationalen Preis von Bergbauprodukten gezielt zu beeinflussen, indem man strategische Reserven erhöht oder diese in den Markt einbringt.

19,9 auf 31 Prozent.<sup>29</sup> Chinas kräftige Nachfrage nicht nur nach brasilianischen, sondern nach lateinamerikanischen Rohstoffen generell erzeugte ein Ungleichgewicht in den Handelsbeziehungen, das ein Experte so umschrieb: »Lateinamerika koppelt sich an den Motor der Weltwirtschaft des 21. Jahrhunderts mit einer Industriestruktur des 19. Jahrhunderts.«<sup>30</sup> Im Handel mit China reproduziert sich in noch krasserer Form die Asymmetrie, die auch die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Lateinamerika und den westlichen Industrienationen charakterisiert. Denn der Rohstoffanteil an den Exporten lateinamerikanischer Länder nach China ist noch größer als der an den Ausfuhren in die USA und die Europäische Union (EU).

Mit dieser Situation gehen die lateinamerikanischen Regierungen eher diskursiv denn wirtschaftspolitisch unterschiedlich um: Während die argentinische Präsidentin Cristina Kirchner (die das peronistische Parteienbündnis Frente para la Victoria führt) das Phänomen zu leugnen scheint und immer noch von einem »produktiven Modell«<sup>31</sup> spricht, fühlt sich der uruguayische Staatspräsident José Mujica (Exponent des linken Bündnisses Frente Amplio) einem wirtschaftspolitischen Realismus verpflichtet: »Ja, es wäre besser, wir hätten eine starke und hoch diversifizierte Industrie. Wir haben aber schon immer überwiegend Rohstoffe verkauft, sollen wir gerade jetzt damit aufhören, wenn die internationalen Preise so hoch sind?«<sup>32</sup> In der brasilianischen politischen Elite hingegen wird die »doppelte Abhängigkeit«, zum einen von China als Absatzmarkt und zum anderen von

<sup>29</sup> Daten der brasilianischen Zentralbank (Banco Central do Brasil), zitiert in Ricardo Sennes, *Interesses brasileiros, estratégias e parcerias em política comercial*, Manuskript präsentiert im Rahmen des »Primeiro Fórum de Diálogo com o Brasil: O Brasil na nova ordem global«, Hamburg, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Februar 2011, S. 3.

<sup>30</sup> So Osvaldo Rosales, Direktor der Abteilung für Handel und Integration an der Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) der VN, im Rahmen des 56. Fachgesprächs zur Globalisierung der KfW-Entwicklungsbank, Berlin, 23.11.2010; siehe den Bericht über diese Veranstaltung: Michael Schmidt, »Warum Lateinamerika so gut dasteht«, in: *Tagesspiegel* (online), 25.11.2010, <[www.tagesspiegel.de/wirtschaft/teil-der-loesung/3269490.html](http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/teil-der-loesung/3269490.html)> (Zugriff am 29.7.2014).

<sup>31</sup> Zur häufigen Verwendung des Konzepts »modelo productivo« siehe die Reden der argentinischen Präsidentin unter Casa Rosada, *Presidencia de la Nación Argentina*, <[www.presidencia.gob.ar/](http://www.presidencia.gob.ar/)> (Zugriff am 1.11.2014).

<sup>32</sup> So sinngemäß Staatspräsident José Mujica auf einer Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 18.10.2011 in Berlin.

Eisenerz als Exportprodukt, zunehmend kritisch diskutiert.<sup>33</sup>

Auch wenn die These von einer »neuen Wirtschaftsordnung« in Lateinamerika den Wandel übermäßig betont und gleichermaßen bedeutende Kontinuitäten übersieht oder relativiert, haben die (überwiegend wissenschaftlichen) Kritikerinnen und Kritiker der Fokussierung auf die Rohstoffproduktion doch einige relevante Aspekte der aktuellen Entwicklung herausgearbeitet. Sie argumentieren, der Abbau und der Export von Rohstoffen seien in Lateinamerika zwar in der Tat nicht neu. Das Neue bestehe jedoch in dem besonderen Ausmaß, in der enormen Geschwindigkeit der Expansion und der extremen Größe, von kapitalintensiven Projekten zur Ausbeutung und Ausfuhr von Naturressourcen. Diese Ausbeutung betreffe riesige Landflächen, die rein nach Gesichtspunkten der Produktivität und Effizienz – und nicht etwa der Ökologie oder der sozialen Strukturen – in Wert gesetzt würden. Im Visier dieser Diagnose stehen neben der Agrarproduktion (Nahrungsmittel, Tierfutter und Biokraftstoffe), die überwiegend in Form von Monokulturen betrieben wird, insbesondere die großen Tagebau-Projekte (*megaminería a cielo abierto*). Neu sei dabei auch die Verschiebung des Zielmarkts von den USA und der EU nach Asien, insbesondere China.

Mit dem Konzept des Commodity Consensus ist zudem die Kritik verbunden, dass die (insbesondere metallischen) Rohstoffe, die internationale Bergbauunternehmen in den lateinamerikanischen Ländern abbauen, hauptsächlich in den Export fließen, während die meisten der für den einheimischen Markt benötigten Mineralien reimportiert werden müssen, nachdem sie im Ausland weiterverarbeitet wurden. Vor dem Hintergrund dieser »dreifachen Außenabhängigkeit« des Bergbausektors (von ausländischem Kapital, vom Rohstoffexport und vom Import verarbeiteter Mineralien) sind Schlagwörter wie »Extraktivismus« und »Enklavenökonomie« in vielen Ländern des Subkontinents zu Topoi der Bergbaukritik geworden.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Zilla, »Brasilien« [wie Fn. 17].

<sup>34</sup> Siehe beispielsweise: Miriam Lang/Dunia Mokrani (Hg.), *Más allá del desarrollo*, Quito: Fundación Rosa Luxemburg, 2011. Auch andere deutsche politische Stiftungen haben die mit diesen Schlagwörtern verbundene Entwicklung mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung analysiert, siehe Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.), *Lateinamerika: Zwischen Ressourcenausbeutung und »gutem Leben«*, München 2013 (Politische Ökologie 134), <[www.boell.de/de/2013/10/18/lateinamerika-zwischen-ressourcenausbeutung-und-gutem-leben](http://www.boell.de/de/2013/10/18/lateinamerika-zwischen-ressourcenausbeutung-und-gutem-leben)> (Zugriff am 29.11.2014), und Konrad-Adenauer-Stiftung, *Deutsche Wirtschaftsinteressen und lateinamerikanische Rohstoffe. Nutzung, Ver-*

Enklavenökonomien nennt man Volkswirtschaften, die auf der Übereignung von Ressourcen an extraterritoriale Akteure basieren, ohne dabei nennenswerte endogene Wertschöpfungsketten zu generieren. Die Charakterisierung des lateinamerikanischen Bergbaus als Enklavenwirtschaft soll zum Ausdruck bringen, dass seine Produktionslogik vom allgemeinen nationalen Produktionszyklus abgekoppelt ist.

In diesen Kontext gehören Begriffe wie Ressourcenfluch<sup>35</sup> oder »Holländische Krankheit« (Dutch Disease), die auf die potentiell verheerenden Auswirkungen des Rohstoffreichtums verweisen. Das zugrundeliegende Phänomen stellt sich wie folgt dar: Ein verstärkter Rohstoffabbau und -export mit unerwartet hoher Rentabilität (*windfall profit*) kann zu Ungleichgewichten der Außenhandelsbilanz führen und negative Effekte auf den Wechselkurs – in Form einer Aufwertung der nationalen Währung – und den produktiven

*füßbarkeit und Partnerschaften in der globalisierten Welt*, Online-Dokumentation, Berlin, Dezember 2014, <[www.kas.de/wf/doc/kas\\_39853-544-1-30.pdf?141208095851](http://www.kas.de/wf/doc/kas_39853-544-1-30.pdf?141208095851)>.

<sup>35</sup> Zu Ressourcenreichtum und den häufig damit verbundenen Problemen bzw. den Voraussetzungen, um negative Effekte zu vermeiden, gibt es eine umfangreiche Literatur, die verschiedene Aspekte hervorhebt und teilweise heterogene Befunde liefert; siehe u.a. (in abnehmender Aktualität) Barbara Göbel/Astrid Ulloa (Hg.), *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*, Berlin/Bogotá: Ibero-Amerikanisches Institut/Universidad Nacional de Colombia, 2014; Alan Gelb, »Economic Diversification in Resource-Rich Countries«, in: Rabah Arezki/Thorvaldur Gylfason/Amadou Sy (Hg.), *Beyond the Curse. Policies to Harness the Power of Natural Resources*, Washington, D.C., 2011, S. 55–80; Paul Collier, »The Political Economy of Natural Resources«, in: *Social Research*, 77 (Winter 2010) 4, S. 1106–1132; Claudio Bravo-Ortega/José de Gregorio, »The Relative Richness of the Poor? Natural Resources, Human Capital, and Economic Growth«, in: Daniel Lederman/William F. Maloney (Hg.), *Natural Resources. Neither Curse nor Destiny*, Washington, D.C., 2007, S. 71–99; Halvor Mehlum/Karl Moene/Ragnar Torvik, »Institutions and the Resource Curse«, in: *The Economic Journal*, 116 (2006) 508, S. 1–20; Jeffrey D. Sachs/Andrew M. Warner, *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, Cambridge: Harvard University, Center for International Development and Harvard Institute for International Development, 1997. Zur Literatur mit einem Afrikafokus siehe u.a. Matthias Basedau/Jann Lay, »Resource Curse or Rentier Peace? The Ambiguous Effects of Oil Wealth and Oil Dependence on Violent Conflict«, in: *Journal of Peace Research*, 46 (2009) 6, S. 757–776; Matthias Basedau, »Context Matters. Rethinking the Resource Curse in Sub-Saharan Africa«, in: *Africa Analyst*, 3 (2008) 1, S. 1–17. Zur gleichen Problematik in der Region Asien siehe u.a. Ian Coxhead, »A New Resource Curse? Impacts of China's Boom on Comparative Advantage and Resource Dependence in Southeast Asia«, in: *World Development*, 35 (2007) 7, S. 1099–1119.

Sektor durch Deindustrialisierung haben. Entscheidend für das Ausmaß positiver wie negativer Effekte ist, wie stabil und demokratisch die jeweiligen staatlichen Institutionen sind und was der Staat mit der Rohstoffrente in den »fetten Jahren« macht. Werden Fonds für antizyklische Maßnahmen in widrigeren ökonomischen Zeiten gebildet? Wird in Bildung, Forschung und Entwicklung bzw. in technologische Innovation und Infrastruktur investiert, so dass die Produktivität gesteigert werden kann? Wird, summa summarum, die Bergbaurente konstruktiv und vorausschauend verwendet?

Wenn der Rohstoffabbau der Volkswirtschaft insgesamt nutzen soll, geht es also darum, die kurzfristigen, leicht erzielten Gewinne in sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung umzuwandeln. In den meisten lateinamerikanischen Ländern gibt es aber kein zukunftsorientiertes Management des konjunkturellen Aufschwungs. Vorausgesetzt, dies wäre eine Aufgabe des Staates, dann müsste dieser natürlich an der Rohstoffrente teilhaben. Doch auch eine solche Partizipation des Staates an den Einkünften aus dem Rohstoffverkauf ist in Lateinamerika keine Garantie dafür, dass diese nach ökonomisch effizienten und sozial gerechten Kriterien verteilt und investiert werden. Die Performance staatlicher Unternehmen in puncto nachhaltiges Wirtschaften kann recht unterschiedlich sein – auch das Ausmaß an Korruption.<sup>36</sup>

## Die Verteilung der Bergbaurente

Der Kuchen wächst und somit wachsen auch die Ansprüche der Akteure im Bereich des Bergbaus, ein (größeres) Stück davon zu haben. Konflikte zwischen

<sup>36</sup> Dies zeigt sich beispielweise beim Vergleich der staatlichen Ölfunktionen PDVSA aus Venezuela und PETROBRAS aus Brasilien. Im Unterschied zu PDVSA genießt PETROBRAS eine ungleich größere Autonomie gegenüber der Regierung und kann entsprechend viel stärker nach ökonomischen Prinzipien operieren. Der Mitte 2014 aufgedeckte PETROBRAS-Skandal, die bisher größte Korruptionsaffäre in der brasilianischen Geschichte, relativiert jedoch das Image von Effizienz: »Die Bundespolizei hat Hinweise darauf, dass es in den Verträgen mit dem staatlich kontrollierten Ölkonzern Petrobras zu Preisabsprachen, Betrug und Schmiergeldzahlungen gekommen ist. Die Untersuchungsbehörden gehen davon aus, dass in den vergangenen zehn Jahren fast 4 Milliarden Dollar abgezweigt worden sind«, Tjerk Brühwiller, »Der Skandal, der Brasilien verändern wird«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 18.11.2014, <[www.nzz.ch/international/amerika/der-skandal-der-brasilien-veraendern-wird-1.18427481](http://www.nzz.ch/international/amerika/der-skandal-der-brasilien-veraendern-wird-1.18427481)> (Zugriff am 20.11.2014).

Staat, Wirtschaft und Gesellschaft um die Verteilung der gestiegenen Bergbaurente lassen sich in Lateinamerika seit einer Dekade beobachten, und sie nehmen zu. Die 1990er Jahre waren noch davon geprägt, dass der Staat den Bergbauunternehmen Rechtssicherheit und fiskalische Stabilität garantierte. Die Minengesellschaften genossen eine Reihe von steuerlichen Begünstigungen (Abschreibung von Sachanlagen, Absetzung von Ausgaben – die Lizenzabgaben eingeschlossen, Vorsteuerabzug etc.). Inzwischen ist die Tendenz zu erkennen, dass die Staaten der Region durch die Einführung neuer Steuern oder die Errichtung von staatlichen Unternehmen versuchen, sich an den außerordentlichen Gewinnen in der Bergbaubranche stärker zu beteiligen.

Wenige Staaten in Lateinamerika erreichen eine allgemeine Steuerquote (Anteil der Steuern und Sozialabgaben am BIP), die dem Durchschnitt der Länder der OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) entspricht, der bei gut 33 Prozent liegt. Mit Ausnahme der Cono-Sur-Länder Brasilien, Argentinien und in geringerem Ausmaß Uruguay, deren Steuerquote sich bei rund 30 Prozent bewegt, verzeichnen Bergbauländer wie Mexiko, Chile und Peru oder Kolumbien einen Steueranteil von lediglich rund 18 bis 21 Prozent. In Bergbau-Newcomer-Staaten wie Honduras, El Salvador und Guatemala beträgt die Quote sogar nur zwischen 12 und 15 Prozent. Strukturell betrachtet sind also die Kontextbedingungen zur fiskalischen Aneignung von Gewinnen (etwa durch Kapital- und Umsatzsteuern) in den meisten Fällen ungünstig, zumal die Steuersysteme stark regressiv sind und sich vor allem auf die Mehrwertsteuer stützen.<sup>37</sup>

Dennoch konnte sich der Staat in den zwei wichtigsten Bergbauländern der Region, Chile und Peru, sowie in Bolivien und Kolumbien im Zeitraum 2004–2009 zwischen 30 und 35 Prozent der Bergbaurente aneignen, ein Wert, der nah am OECD-Durchschnitt liegt (Beispiel Australien: 26%). In Chile trug der Bergbau dank der hohen *commodity*-Preise im Zeitraum 2004–2010 mit 35,1 Prozent zu den Gesamteinnahmen des Staates bei. Im Jahrzehnt davor, 1994–2003, hatte sich der Anteil noch auf lediglich 8,1 Prozent belaufen. In kleineren Ländern wie Honduras und Guatemala mit einer sehr niedrigen Steuerquote verein-

<sup>37</sup> Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Latin American Economic Outlook 2012, Transforming the State for Development*, 2012.

nahmt der Staat hingegen nur 10 bzw. 13,7 Prozent der Bergbaurente.<sup>38</sup>

Vor dem Hintergrund der gestiegenen Rentabilität des Sektors und der traditionell schwachen Steuerbelastung ersetzte die peruanische Regierung 2011, im Jahr des Amtseintritts von Ollanta Humala als Staatspräsident, die bisherige Lizenzabgabe für den Bergbau durch ein neues Steuerpaket. Die drei Gesetze und darauf basierenden Verordnungen<sup>39</sup> setzten auch den freiwilligen Abgaben im Rahmen des »Bergbauprogramms für Solidarität mit dem Volk« (Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, mehr hierzu weiter unten) ein Ende. Die neuen Steuern sind verpflichtend und stützen sich auf eine Struktur progressiver Sätze auf der Grundlage des operativen Umsatzes der Unternehmen im Quartal. Damit soll eine größere Teilhabe des Staates an der Bergbaurente gesichert werden.

In Chile, wo die Steuerbelastung für Unternehmen im regionalen Vergleich relativ niedrig ist, bietet vor allem das Staatsunternehmen CODELCO der öffentlichen Hand eine Gelegenheit, sich an der Bergbaurente direkt und umfassend zu beteiligen. Zwei Drittel der vom chilenischen Staat bezogenen Bergbaurente stammen von Firmen, die ihm gehören. Diese wiederum machen ein Drittel der Gesamtwirtschaftsleistung des Bergbaus aus.<sup>40</sup>

In den Nachbarländern erwägen die Regierungen, das chilenische Modell nachzuahmen, um sich ihrerseits einen besseren Zugang zur Bergbaurente zu verschaffen. In Argentinien etwa unterzeichneten neun Gouverneure und eine Gouverneurin von Bergbauprovinzen im März 2012 die »Föderale Vereinbarung zur Bergbauentwicklung« (Acuerdo Federal para el Desarrollo Minero). Darin beschlossen sie im Einklang mit der Bundesregierung, provinzeigene Unternehmen zu gründen, die sich am Rohstoffabbau (Erkundung und Förderung) und an dessen profitorientierter Verwertung beteiligen sollen.<sup>41</sup> In Venezuela wurde im Januar 2013 die »Venezolanische Bergbaukörper-

schaft« (Corporación Venezolana de Minería) gegründet. Die neue Institution ist mit dem staatlichen Erdölkonzern PDVSA (Petróleos de Venezuela S.A.) assoziiert und soll die Unternehmen verwalten, die sich dem Abbau von Kupfer, Coltan, Kohle, Nickel und Gold widmen werden.<sup>42</sup>

Ob solche Initiativen zu einer sozial gerechteren Nutzung der Bergbaurente führen, hängt davon ab, wie effizient und autonom die staatlichen Rohstoffunternehmen operieren können, wie die »Überweisungen« an die Zentralregierung geregelt sind und wie die Verteilungsformel innerhalb der Staatsstruktur aussieht. Entsprechend dreht sich auch ein Teil der Debatte genau um diese Frage der Beteiligung verschiedener staatlicher Ebenen an den Bergbaueinnahmen. Aus Kreisen der Zivilgesellschaft wird immer wieder kritisiert, dass die Gemeinschaften vor Ort, die am stärksten von den Umweltschäden durch Bergbauprojekte betroffen sind, zugleich in der Regel diejenigen sind, die am wenigsten von diesen ökonomisch profitieren. Insgesamt fehlt es in Lateinamerika an nennenswerten positiven Erfahrungen mit der Einrichtung von Treuhandfonds, Mechanismen des Finanzausgleichs, partizipatorischen Entwicklungsplänen und anderen Verfahren zur Umverteilung von Rohstoffrenten.

In Bolivien zum Beispiel betragen die Lizenzabgaben zwischen ein und fünf Prozent (das Bergbaugesetzbuch setzt ein Maximum von 5% fest), wovon die Kommunen (*Municipios*) und die neun *Departamentos* 15 Prozent und der Zentralstaat 85 Prozent erhalten. Erstere haben bereits eine stärkere Beteiligung verlangt, vor allem mit Blick auf Lithium-Projekte.<sup>43</sup> In Argentinien erhebt die Bundesregierung Anspruch auf rund 90 Prozent der Gesamtheit der Steuern und Abgaben (rund 50% Umsatz- und 40% Exportsteuer), welche die exportorientierten Bergbauunternehmen zahlen, während die Provinzen – Eigentümerinnen der Ressourcen – weniger als 10 Prozent (in Form von Lizenzabgaben) erhalten. Der Anteil der Departements, der politisch-administrativen Einheiten unterhalb der Ebene jener Provinzen, in denen die Bergbauprojekte abgewickelt werden, kann lediglich zwischen drei und

38 Acquatella/Altomonte/Arroyo/Lardé, *Rentas de recursos naturales* [wie Fn. 3], S. 71.

39 Es handelt sich um (1) Ley Nr. 29789: Impuesto Especial a la Minería (IEM) und Decreto Supremo Nr. 191-2011-EF; (2) Ley Nr. 29790: Gravamen Especial a la Minería (GEM) und Decreto Supremo Nr. 173-2011-EF; (3) Ley Nr. 29788: (Nueva) Ley de Regalía Minera und Decreto Supremo 180-2011-EF, siehe Ministerio de Energía y Minas, *Boletín Estadístico de Minería*, Lima, 2013, S. 25.

40 Acquatella/Altomonte/Arroyo/Lardé, *Rentas de recursos naturales* [wie Fn. 3], S. 71.

41 Zilla, »Argentinien« [wie Fn. 20], S. 30.

42 »Economía y Negocios, Gobierno crea la Corporación Venezolana de Minería adscrita a Pdvsa«, in: *El Mundo* (online), 28.1.2013, <[www.elmundo.com.ve/noticias/petroleo/mineria/gobierno-crea-la-corporacion-venezolana-de-mineria.aspx](http://www.elmundo.com.ve/noticias/petroleo/mineria/gobierno-crea-la-corporacion-venezolana-de-mineria.aspx)> (Zugriff am 29.7.2014).

43 Juliana Ströbele-Gregor, »El proyecto estatal de litio en Bolivia. Expectativas, desafíos y dilemas«, in: *Nueva Sociedad*, 244 (März-April 2013), S. 74-83(80).



null Prozent betragen.<sup>44</sup> Diese sind aber von den Umweltschäden unmittelbar betroffen.

Nicht selten weisen also Gemeinden bzw. Kreise und Distrikte mit Bergwerken hohe Armutsraten bzw. besonders ausgeprägte soziale Ungleichheiten auf. Diese gehen allerdings nicht immer auf einen Mangel an Finanzressourcen im Staatshaushalt zurück, sondern auch auf fehlende bzw. ungerechte Umverteilungsmechanismen oder auf politisches oder wirtschaftliches Missmanagement.

## Lokale Entwicklung in den Bergbauregionen

Mit der Verteilungsthematik sind zwei weitere Fragen verknüpft: Wer entscheidet darüber, wie die Bergbaurente investiert wird? Und wie partizipativ bzw. inklusiv sind die Entscheidungsprozesse in diesem Bereich organisiert?

In den rohstoffreichen Bergbauregionen hat der Rohstoffabbau die spürbarsten Auswirkungen. Auf der einen Seite können Minenprojekte positive wirtschaftliche Effekte für die dortige Bevölkerung zeitigen. Auf der anderen Seite führen sie nicht nur zur Landschaftstransformation, sondern auch zu einer Veränderung der demographischen und sozialen Balance, etwa aufgrund des Zustroms von Arbeitskräften. Heutzutage sind (organisch gewachsene) »Bergbaudörfer« mit »Bergbaufamilien« als prägende Sozialstruktur seltener geworden. Zunehmend häufiger werden existierende Dörfer zum Zwecke des Rohstoffabbaus umgesiedelt, neue Camps errichtet oder Gruppen von Bergbauleuten zu den Minen geflogen, wo sie einige Wochen am Stück arbeiten, ehe sie für eine Ruhezeit zu ihren Familien und Städten zurückkehren. Diese

<sup>44</sup> Es gibt abweichende Einschätzungen zur Verteilung des Bergbaueinkommens. Alle stimmen jedoch in der dreistufigen Gewichtung (Zentralstaat > Provinzen > Departements) überein. Die hier zitierten Angaben stammen aus »Reclaman una mejor distribución de los impuestos a la minería«, in: *El Inversor Energético y Minero*, 28.12.2010, <[www.petronews.net/noticia.php?ID=680f116cccf58941a83fcde182207443&r=15013](http://www.petronews.net/noticia.php?ID=680f116cccf58941a83fcde182207443&r=15013)> (Zugriff am 29.7.2014). Siehe auch Daniel Jerez/Hugo Nielson/Luis Jerez, *Análisis del impacto de las oscilaciones en las variables económicas en el negocio minero y la competitividad argentina*, Präsentation im Rahmen des Seminars »El desarrollo minero en América Latina y Argentina«, Organismo Latinoamericano de Minería (OLAMI), Buenos Aires, Mai 2013, <[www.olami.org.ar/archivos/eventos/3-%20Jerez%20-%20El%20impacto%20de%20cambios%20en%20las%20variables%20econ%C3%B3micas%20en%20el%20negocio%20minero%20.pdf](http://www.olami.org.ar/archivos/eventos/3-%20Jerez%20-%20El%20impacto%20de%20cambios%20en%20las%20variables%20econ%C3%B3micas%20en%20el%20negocio%20minero%20.pdf)>.

Arbeitsorganisation und die damit verknüpften Existenzbedingungen in den aus dem Boden gestampften Bergbausiedlungen sind anfällig für gravierende soziale Probleme wie Alkoholismus und Prostitution. Im Gefolge von Bergbauprojekten ziehen zudem nicht selten ortsuntypische Krankheiten ein, steigen die Preise bzw. die Lebenshaltungskosten, erhöht sich der Wasserkonsum und ergeben sich somit Auswirkungen für andere Wirtschaftssektoren oder die oft vorherrschende Subsistenzwirtschaft. Minen befinden sich in Lateinamerika häufig an ab- und hochgelegenen Orten, in armen Regionen, wo indigene Gemeinschaften ihr Habitat haben, staatliche Institutionen besonders schwach sind und es an strategisch-soziökonomischer Planung mangelt.

Von der Qualität der Beziehungen zur lokalen Bevölkerung hängt ab, ob die Bergbauunternehmen in einem eher konsensualen oder konfliktiven Umfeld operieren. Sie haben also ein Interesse daran, eine »soziale Lizenz« zu erhalten. Das Konzept der sozialen Lizenz hebt darauf ab, dass Unternehmen über eine Reputation verfügen oder sich diese erwerben müssen, wenn sie mit ihren Aktivitäten von den Gemeinschaften vor Ort akzeptiert werden wollen.<sup>45</sup> Um diese Akzeptanz zu stärken, konzentrieren einige Rohstofffirmen ihre Bemühungen im Kontext ihrer Unternehmerischen Gesellschaftsverantwortung (Corporate Social Responsibility, CSR) vor allem auf die lokale Ebene. Eine Reihe von nationalen und internationalen Deklarationen, Initiativen und Preisen schaffen hierfür Anreize bzw. üben sozialen Druck auf die Konzerne aus.<sup>46</sup> Selbst egoistisch-individualistische Interessen der Unternehmen wie die Imagepflege oder die Förderung der Leistungsfähigkeit der eigenen Belegschaft können positive Nebeneffekte für die örtliche Gemeinschaft haben.

Eine Profilierung nach den Maßstäben der CSR gestaltet sich umso leichter in jenen Gegenden, wo die Präsenz des Staates für die Bürgerinnen und Bürger nicht spürbar ist und es die Bergbauunternehmen sind, die Infrastrukturprojekte und Sozialprogramme finanzieren. In diesem Zusammenhang wird in den

<sup>45</sup> Siehe A. M. Esteves, »Mining and Social Development: Refocusing Community Investment Using Multi-Criteria Decision Analysis«, in: *Resources Policy*, 33 (2008) 1, S. 39–47 (41).

<sup>46</sup> Unter anderem die *Johannesburg Declaration* des World Summit on Sustainable Development 2002 (WSSD); der *Mining, Minerals and Sustainable Development Report* (MMSD) des World Business Council for Sustainable Development (WBCSD); der *Global Compact*; das *Sustainable Development Framework* des International Council on Mining and Metals (ICMM) von 2003.

Studien über die CSR vom doppelten Vorteil sozial-strategischer Investitionen durch Bergbauunternehmen gesprochen: Das Engagement wirkt sich nachhaltig positiv sowohl auf das Geschäft aus als auch auf das lokale soziale, ökonomische und ökologische Umfeld.<sup>47</sup>

Weniger die Motivation, die hinter CSR steht, als deren Implementierung und Wirkung werden allerdings vor allem in der Wissenschaft und von zivilgesellschaftlichen Organisationen mitunter kritisiert. Problematisch wird CSR nämlich dann, wenn sie sich eher als Assistenzialismus<sup>48</sup> manifestiert, paternalistische Strukturen bzw. Abhängigkeitsverhältnisse festigt, den Staat unterminiert oder von seiner wohlfahrtsstaatlichen Verantwortung befreit, als »Freibrief« für Umweltverschmutzung erhalten soll und die tatsächlichen Bedürfnisse und Prioritäten der lokalen Bevölkerung missachtet.

Es gibt Ansätze, Aktivitäten im Rahmen der CSR durch dreiseitige Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Staat und Gesellschaft zu bündeln und stärker auf die lokalen Bedürfnisse auszurichten. Das Ziel derartiger Übereinkünfte ist in der Regel, »top-down«-Schenkungen hinter dem Rücken des Staates zu vermeiden und eine höhere staatliche Kontextsteuerung zu ermöglichen. Zum Teil stellen solche Vereinbarungen aber auch eine »weiche Alternative« zur Erhebung einer obligatorischen Bergbausonderabgabe dar. Das gilt etwa für das peruanische »Bergbauprogramm für Solidarität mit dem Volk 2007–2011« (Programa minero de solidaridad con el pueblo), das auch als »freiwilliger Bergbaubeitrag« bezeichnet wird.

Wie ist es zu diesem Rahmenabkommen gekommen? Im Kontext des Präsidentschaftswahlkampfes 2006 sprachen sich viele Kandidaten in Peru für die Einführung einer Sondersteuer für die Bergbauunternehmen aus, die seit 2002 stark von den hohen Weltmarktpreisen profitierten. Dies gilt auch für Alan García, der jedoch – einmal an der Macht – mit den Rohstofffirmen lediglich »einen freiwilligen, außerordentlichen und vorübergehenden Beitrag« aushandelte.<sup>49</sup> Implementiert wurde diese Übereinkunft durch die Errichtung von lokalen und regionalen (also geographisch gebundenen) Fonds, die zum Zwecke der

Armutsbekämpfung bis zu 30 Prozent in die Bereiche Ernährung, Gesundheit und Bildung investieren sollten. Rechtliche Grundlage dieser Fonds sind jeweils Abkommen zwischen dem peruanischen Staat und den Unternehmen, die in dem Gebiet operieren und bereit waren, sich daran zu beteiligen. Die Firmen leisteten einen Beitrag, dessen Höhe sich auf 3,75 Prozent des Nettogewinns<sup>50</sup> im Zeitraum des Programms belief.<sup>51</sup>

Analysen, zumeist von Seiten zivilgesellschaftlicher Organisationen, haben eine Reihe von Defiziten, aber auch Stärken dieser Fonds aufgedeckt:<sup>52</sup> Oft ist die Zivilgesellschaft trotz offizieller Vorgabe in den Koordinierungskommissionen der lokalen Fonds gar nicht vertreten. Diese setzen sich stattdessen mehrheitlich aus Geschäftsführern der Bergbauunternehmen sowie Bürgermeister zusammen und üben eher eine Beratungsfunktion aus. Das öffentliche Berichtswesen (abgesehen von der obligatorischen Zwischen-evaluation) ist in der Regel prekär; Bürgerinnen und Bürger haben kaum die Möglichkeit, Informationen über die Aktivitäten der Fonds zu erhalten. Die Durchführungsquote bei Projekten ist aber relativ hoch, und positive Effekte (*impact*) sind vor allem in den Bereichen Gesundheit, Ernährung und Bildung zu erkennen. Bei komplexeren Herausforderungen wie etwa bei der produktiven Entwicklung und institutionellen Stärkung (*capacity building*) lassen sich indes kaum Verbesserungen feststellen. Auch wenn die Repräsentation der Zivilgesellschaft im Vergleich zu der der politischen und unternehmerischen Akteure schwach ist, sehen

<sup>50</sup> Gemeint ist der Nettogewinn nach der Zahlung der Umsatzsteuer und vor der Auszahlung von Dividenden.

<sup>51</sup> Für die Verwaltung der Finanzmittel ist – abhängig von der Entscheidung der Unternehmen – eine zivilgesellschaftliche Organisation, eine Treuhand oder juristische Entität verantwortlich. Die Zivilgesellschaft muss jedoch in jedem Fall beteiligt bzw. vertreten sein. Die Unternehmen entscheiden auch über die Zusammensetzung, die Organisation, die Verfahrensweise, die Kontrollmechanismen etc. dieser Verwaltungsinstanz (Agente Administrador, AA). Daneben sind bei jedem Fonds noch eine Technische Koordinierungskommission (Comisión Técnica de Coordinación, CTC) als Partizipations- und Kommunikationsforum zwischen Staat, Unternehmen und Gesellschaft sowie ein Technisches Sekretariat (Secretaría Técnica, ST) als Exekutivorgan und zur Unterstützung der CTC vorgesehen.

<sup>52</sup> Siehe zum Beispiel den Bericht der folgenden NRO: Grupo Propuesta Ciudadana, *Fondo Minero Antamina, Aporte Voluntario en Ancash, Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo 2006–2011*, o.J., <[www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Ancash-antamina.pdf](http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Ancash-antamina.pdf)> (Zugriff am 29.7.2014).

<sup>47</sup> Siehe Esteves, »Mining and Social Development« [wie Fn. 45], S. 40.

<sup>48</sup> Mit Assistenzialismus bezeichnet man die klassische Armenfürsorge, die auf die unmittelbare Befriedigung von Grundbedürfnissen (und nicht auf eine nachhaltige Verbesserung der Chancengleichheit) fokussiert ist.

<sup>49</sup> Es handelt sich um das Dekret DS 071-2006-EM.

einige Beobachterinnen und Beobachter in den Fonds doch ein Forum für den Dialog und für die Kanalisierung von Forderungen.

## **Bewertung und Verteilung der Umweltlasten**

Die materielle und finanzielle Verteilung der Umweltlasten setzt adäquate Folgenabschätzungen und Evaluierungen voraus. Adäquat heißt in diesem Zusammenhang technisch hochqualitativ, sozial sensibel und politisch tragfähig bzw. legitim, also von den relevanten Akteuren akzeptiert. Die Diskussion (vor allem zwischen zivilgesellschaftlichen, politischen und Wirtschaftsakteuren) über bergbaubedingte Umweltschäden hat zwei Hauptaspekte: Es wird nicht nur über Inhalte gestritten, sondern auch über Verfahren und Instanzen. Jede Konfliktpartei argumentiert auf der Grundlage eigener Gutachten. In den lateinamerikanischen Ländern weist die geltende Gesetzgebung staatlichen Stellen in der Regel nur eine beschränkte Funktion bei der Aufsicht und Kontrolle des Bergbaus zu: Beispielsweise dürfen Unternehmen in Argentinien Consultingfirmen ihrer Wahl mit der Prüfung der Umweltverträglichkeit ihrer Aktivitäten beauftragen, wobei keine Vorabregistrierung notwendig ist. Der so entstandene Bericht wird wiederum von einem staatlichen Provinzorgan evaluiert (üblicherweise erfolgt die Durchsicht am Schreibtisch) – ein Vorgang, der eher bürokratischen, politisch-parteilichen Maßgaben denn wissenschaftlich technologischen Erkenntnissen folgt. Umweltressorts haben kaum Einfluss auf die Bergbaupolitik, ökologische Gesichtspunkte kommen daher in der Regel zu kurz.

Dabei erstrecken sich die Risiken nicht nur auf die unmittelbare Schädigung oder Verschmutzung der Umwelt, zum Beispiel durch Landschaftsveränderungen oder den Einsatz von Chemikalien. Es gibt auch mittelbare Auswirkungen, etwa auf die Verfügbarkeit und Qualität von Trinkwasser oder auf andere Wirtschaftsaktivitäten (wie die Landwirtschaft) durch den erhöhten Wasserverbrauch im Zuge des Minenbetriebs.

Zudem kollidiert der Rohstoffabbau immer wieder mit dem Gebot der Erhaltung von Naturschutzgebieten, seien es Gletscher oder Regenwälder. So befinden sich beispielsweise in Argentinien<sup>53</sup> die meisten Bergwerke im Bereich der Anden, wo zahlreiche Flüsse entspringen. Paradigmatisch für den niedrigen politischen Rang, den die ökologische Dimension des

Bergbaus in Lateinamerika hat, ist der Umgang des argentinischen Staates mit seinen eigenen Gletscherschutzbestimmungen. Gegen das Gesetz, das die Bergbauaktivitäten in glazialen und periglazialen Zonen reguliert, legte Präsidentin Kirchner ein Veto ein (Decreto 1837/08), da es ihrer Ansicht nach zu restriktiv für die Bergbauindustrie war. In der Folge konnte das Gesetz erst zwei Jahre später, im Jahr 2010, in einer zweiten, angepassten Version (Ley 26.639) erlassen werden. Ein Bundesrichter aus der Bergbauprovinz San Juan setzte Schlüsselartikel dieses Gesetzes unmittelbar nach dessen Verabschiedung auf Antrag des kanadischen Bergbauunternehmens Barrick Gold (mit Unterstützung von Unternehmerverbänden und Gewerkschaften des Sektors) außer Kraft. Er begründete seine Entscheidung mit dem Argument, die Norm sei nicht präzise genug und schaffe dadurch eine Situation der Unsicherheit, welche die Interessen des kanadischen Unternehmens verletze. Im Juli 2012 erklärte der Oberste Gerichtshof die einstweilige Verfügung für nichtig und das Gletscherschutzgesetz in seiner Gesamtheit für gültig und forderte die Erarbeitung eines Gletscherinventars, das als Grundlage für die Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen dienen soll.

Auch anhand eines Falls aus Brasilien lassen sich die mehr oder weniger latent lauernenden Interessenkonflikte verdeutlichen: Die brasilianische Verfassung erkennt in Artikel 231 die Urrechte der indigenen Völker auf die Naturressourcen in ihren Territorien (etwa 15% des Staatsgebiets) an. Damit verbunden ist jedoch kein generelles Verbot der Rohstoffgewinnung in diesen Gebieten, sondern lediglich die Bedingung, dass der Kongress nach Anhörung der indigenen Gemeinschaften Genehmigungen erteilen bzw. verwehren kann. Über die Gesetze, die dieses Recht der indigenen Völker im Einzelnen ausgestalten, wurde lange diskutiert. Unterdessen haben die Unternehmen mit Rückendeckung der Regierung die Erweiterung des Bergbaus in sogenannte Frontiergebiete betrieben. Amazonien gilt gegenwärtig als Bergbaugrenze, die aber ausgedehnt werden kann. Bislang ist dieses Gebiet wenig erkundet. Es beherbergt jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit bedeutende mineralische Rohstoffvorkommen. Gleichzeitig ist aber sein Schutz im Hinblick auf Artenvielfalt und die Beachtung indigener Territorien von höchster ökologischer und sozialer Relevanz. Der sich hieraus ergebende Inter-

<sup>53</sup> Zilla, »Argentinien« [wie Fn. 20], S. 31f.

essengegensatz sollte noch vor der Erkundung durch Kommunikation und Verhandlung verregelt werden.<sup>54</sup>

## Artisanaler, informeller und illegaler Bergbau

Durch die internationalen Rekordpreise ist der Abbau von Mineralien nicht nur für Regierungen und Unternehmen attraktiver geworden, sondern auch für Privatpersonen und kriminelle Organisationen. Mit dem damit einhergehenden illegalen Bergbau sind gravierende rechtliche, ökonomische, ökologische, soziale und sicherheitspolitische Probleme verbunden. Entsprechend rückte das Thema des informellen Rohstoffabbaus mit in den Fokus der Bergbaudebatte und sogar auf die Agenda des Gipfeltreffens der Vize-Verteidigungsminister der amerikanischen Staaten in Lima im März 2014.

In Lateinamerika kommt es nicht selten vor, dass multinationale Konzerne von der nationalen Regierung Explorationslizenzen für Gebiete erhalten, in denen de facto Metalle bereits abgebaut werden. Denn der Kleinbergbau ist in Lateinamerika stark verbreitet. In bestimmten Regionen hat er eine Tradition, die bis in die Kolonialzeit zurückreicht. Dies gilt auch für Buriticá, eine kolumbianische Gemeinde im Department von Antioquia: Der kolumbianische Präsident Juan Manuel Santos erklärte zu Beginn seiner Amtszeit im Jahr 2010, er sehe im Bergbau eine der Lokomotiven der nationalen Wirtschaft. Zugleich versprach er, den illegalen Bergbau intensiv zu bekämpfen. Zwei Jahre später veranlasste der Bürgermeister in Buriticá die Sprengung von 36 Gruben, in denen circa 600 Bergarbeiter informell tätig waren. Damit folgte er einer verwaltungsrechtlichen Anordnung zugunsten des multinationalen Bergbaukonzerns Continental Gold. Denn der Besitz von Bergbautiteln über Territorien geht mit dem Recht einher, deren Besetzung und Störung durch Dritte von den Autoritäten untersagen bzw. beseitigen zu lassen. Die Bergarbeiter wurden über die Räumung rechtzeitig informiert, leisteten jedoch Widerstand und kehrten nach der Zerstörung zu den Minen zurück, die nun umso gefährlicher waren. Kritiker und Kritikerinnen, überwiegend aus zivilgesellschaftlichen Kreisen, werfen dem Unternehmen vor, gegen einen Artikel des Bergbaugesetzes verstoßen zu haben, dem zufolge derjenige, der einen Bergbautitel über ein bestimmtes Gebiet beantragt, auch einen Bericht darüber abgeben muss, inwiefern

dort bereits Bergbau betrieben wird. Der lokale Bergbauverband, dem rund 200 Mitglieder aus dem Kleinbergbau angehören, wurde aktiv und bewegte die staatliche Bergbaubehörde dazu, von Continental Gold die Freigabe von Grundstücken für den Kleinbergbau zu verlangen. Nun streiten sich Regierung, Unternehmen und Bergarbeiter über die Größe und die Lage der zu übertragenden Areale.<sup>55</sup>

In Brasilien sind Schätzungen zufolge rund 500 000 Menschen direkt im sogenannten artisanalen Kleinbergbau beschäftigt.<sup>56</sup> Es gibt eine eigene Bezeichnung für sie: *garimpeiros*. Je nach Bewertung dieses Phänomens wird in Brasilien von artisanalem oder illegalem Bergbau gesprochen. Mit dem informellen Abbau von Gold, aber auch Diamanten und Schmucksteinen sind massive soziale, gesundheitliche und ökologische Probleme verbunden, unter denen die *garimpeiros* selbst und ihre Umgebung (meist indigene Völker) zu leiden haben. Die *garimpeiros* leben in der Regel in Siedlungen, in denen meist prekäre sanitäre Bedingungen herrschen. Ist die Durchsetzung ökologischer Standards schon im formellen Sektor keine einfache Aufgabe, stellt sie im Schattenbergbau eine kaum zu bewältigende Herausforderung dar. Das Quecksilber zum Beispiel, das zur Bindung des Goldes eingesetzt wird, verseucht die Gewässer, die den Anrainern als Lebensgrundlage dienen. Der illegale Bergbau hinterlässt aber auch riesige Krater inmitten des Regenwaldes. Gleichzeitig ist der Kleinbergbau eine wichtige Einkommensquelle für die Bevölkerung in ländlichen Gebieten. Mit der Förderung von Kooperativen (Cooperativa de Mineração dos Garimpeiros) wurde versucht, den schlimmsten Begleiterscheinungen dieser Aktivitäten entgegenzuwirken.<sup>57</sup>

Im informellen Sektor sind nicht nur »Einheimische« tätig, die Subsistenzwirtschaft betreiben, sondern auch zunehmend Bergarbeiter aus anderen Regionen, die in großer Zahl zu den Minen strömen. In vielen Ländern wie Kolumbien, Peru und Bolivien gibt es bekanntermaßen Fälle von Kinderarbeit und

<sup>55</sup> Universidad Pontificia Bolivariana (Hg.), »Especial Minería«, in: *Contexto*, 35 (März 2013), S. 5–11 (8ff), <[www.upb.edu.co/pls/portal/docs/PAGE/GPV2\\_UPB\\_MEDELLIN/PGV2\\_M030\\_PREGRADOS/PGV2\\_M030040010\\_COMUNICACION/PGV2\\_M030040010080\\_CONTEXTO/CONTEXT0%2035.PDF](http://www.upb.edu.co/pls/portal/docs/PAGE/GPV2_UPB_MEDELLIN/PGV2_M030_PREGRADOS/PGV2_M030040010_COMUNICACION/PGV2_M030040010080_CONTEXTO/CONTEXT0%2035.PDF)> (Zugriff am 29.7.2014).

<sup>56</sup> »Alemães propõem parceria com o Brasil na área de matérias-primas«, in: *Valor Econômico* (online), 7.3.2012, <[www.valor.com.br/brasil/2558458/alemaes-propoem-parceria-com-o-brasil-na-area-de-materias-primas](http://www.valor.com.br/brasil/2558458/alemaes-propoem-parceria-com-o-brasil-na-area-de-materias-primas)> (Zugriff am 29.7.2014).

<sup>57</sup> Zilla, »Brasilien« [wie Fn. 17]; dies, »Mexiko« [wie Fn. 17].

<sup>54</sup> Zilla, »Brasilien« [wie Fn. 17], S. 48f.

Versklavung durch kriminelle Banden. Drogenhandel und organisierte Kriminalität<sup>58</sup> sind in Mexiko ein schwerwiegendes Problem, das auch Auswirkungen auf den Bergbau hat. Der Raub von Rohstoffen, vor allem von Kohle und Eisen und neuerdings auch von Polymetall-Konzentraten, schädigt den Sektor zunehmend.<sup>59</sup> Die organisierte Kriminalität stört und bedrängt den Abbau und den Transport der Mineralien; nicht selten sind sogar Gesundheit und Leben der Bergleute bedroht. Dies führt mitunter zu der Entscheidung, die Arbeiter per Luftweg zu den Minen zu bringen, was zusätzliche Kosten verursacht.<sup>60</sup>

### Transparenz, Information und Mitbestimmung

Vor allem zivilgesellschaftliche Organisationen und die Gemeinschaften in den Bergbauregionen fordern mehr Transparenz bei der Entscheidung zur Exploration und Ausbeutung von Lagerstätten und mehr Mitbestimmungsmöglichkeiten. Die Informations- und Partizipationschancen der Bevölkerung in Bergbaugeschäften sind je nach Land unterschiedlich, aber im Durchschnitt wenig entwickelt bzw. niedrig institutionalisiert. Auch Mechanismen zur Konsensfindung und zum Interessenausgleich fehlen oder funktionieren nur mangelhaft. Eine transnationale, also regionale Koordinierung in Sachen Bergbau findet in Lateinamerika sowohl auf Regierungs- wie auf zivilgesellschaftlicher Ebene kaum statt. In Argentinien etwa werden Angelegenheiten des Bergbaus von Regierungsseite als Fragen der Staatsraison behandelt.

Das Recht der Indigenen auf vorherige Konsultation (ILO-Konvention 169) bzw. ihr Recht auf freie und vorherige Zustimmung nach erfolgter Aufklärung ist je nach Land unterschiedlich (wenn überhaupt) geregelt und wird in Bezug auf Bergbauprojekte auch unterschiedlich gehandhabt und oft missachtet. Am häufigsten wurde dieses Recht bisher in Kolumbien und Bolivien umgesetzt, aus diesen Ländern stammen auch einige Beispiele für *best practices*.<sup>61</sup> Die konkrete poli-

tische, rechtliche und institutionelle Ausgestaltung des Konsultations- bzw. Zustimmungsrechts ist meist ohne die Einbeziehung von Indigenen vorgenommen worden. Jenseits technisch-rechtlicher Gesichtspunkte bleibt eine Reihe politischer Fragen umstritten: Inwiefern ist das Ergebnis der Konsultation als bindend zu betrachten? Welche Bevölkerungsgruppen sollen wann und wo befragt werden? Und inwiefern gilt das Recht nur für Indigene?<sup>62</sup>

Regierungen und Unternehmen neigen allgemein zu der Vermutung, mehr Transparenz werde nur dazu führen, dass sich der Anteil der Bergbaugesnerinnen und -gegner in der Bevölkerung erhöht, eine Spekulation, die sich jedoch wie eine umgekehrte selbsterfüllende Prophezeiung verhält. Vielmehr ist gerade die Geheimhaltung Quelle für Misstrauen und Motor der Radikalisierung auf Seiten der Bergbaukritiker und -kritikerinnen. Deshalb hat die Bergbaudebatte in den lateinamerikanischen Ländern einen stark ideologischen und konfrontativen Charakter. Jede Konfliktpartei verteidigt ihre absolute Wahrheit. Hinzu kommt, dass es in den meisten Fällen an technischen Institutionen mit der nötigen Kapazität, Kompetenz und Legitimität fehlt, um unabhängige, glaubwürdige Evaluierungen durchzuführen, auf die sich die verschiedenen Akteure bzw. Parteien beziehen könnten. Die für den Bergbau zuständigen Ressorts und Behörden gelten als schwach ausgestattet und parteiisch zugunsten des Bergbaus, so dass die Öffentlichkeit sie nicht als vertrauenswürdige Informationsquelle und verantwortungsvolle Aufsichts- oder neutrale Schlichtungsinstanzen akzeptiert. Kurzum: Es fehlt an allgemein anerkannten Spielregeln, weshalb ständig nicht nur über Inhalte, sondern auch über Verfahren und Instanzen gestritten wird.

<sup>58</sup> Cámara Minera de México (CAMIMEX) (Hg.), *Informe Anual 2011*, Mexiko-Stadt 2011, S. 7f, <[www.camimex.org.mx/files/1713/5409/1184/2011.pdf](http://www.camimex.org.mx/files/1713/5409/1184/2011.pdf)> (Zugriff am 29.7.2014).

<sup>59</sup> Dies. (Hg.), *Informe Anual 2012*, Mexiko-Stadt 2012, S. 25, <[www.camimex.org.mx/files/7013/5409/1184/2012.pdf](http://www.camimex.org.mx/files/7013/5409/1184/2012.pdf)> (Zugriff am 27.7.2014).

<sup>60</sup> Zilla, »Mexiko« [wie Fn. 17].

<sup>61</sup> Diese Beispiele betreffen nicht nur Bergbau-, sondern auch Infrastrukturprojekte.

<sup>62</sup> Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (Hg.), *Das Recht auf vorherige Konsultation: Rechtsnormen, Praxis und Konflikte in Lateinamerika*, Bonn/Eschborn 2013, <[www.giga-hamburg.de/sites/default/files/md\\_pdf/1303\\_destradi\\_konferenzbericht.pdf](http://www.giga-hamburg.de/sites/default/files/md_pdf/1303_destradi_konferenzbericht.pdf)> (Zugriff am 27.7.2014); Almut Schilling-Vacaflor/Riccarda Flemmer, *Why Is Prior Consultation not yet an Effective Tool for Conflict Resolution? The Case of Peru*, Hamburg: GIGA, April 2013 (GIGA Working Papers Nr. 220), <[www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp220\\_schilling-flemmer.pdf](http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp220_schilling-flemmer.pdf)> (Zugriff am 27.7.2014).

## Die politischen Auswirkungen des Rohstoffbooms

Im Kontrast zu dem »verlorenen Jahrzehnt«, den 1980er Jahren, die in Lateinamerika von negativen Wachstumsraten und einer galoppierenden Inflation geprägt waren, wird der Zeitraum 2003–2013, der durch starkes Wachstum, Reduzierung der Armut und Einkommensumverteilung gekennzeichnet war, als das »gewonnene Jahrzehnt« bezeichnet. Während die sozioökonomischen Effekte des Rohstoffbooms auf dem Subkontinent in zahlreichen Analysen gewürdigt worden sind, hat man sich mit seinen politischen Auswirkungen kaum beschäftigt. Der Boom und die damit verbundene extrem dynamische Entwicklung des Bergbaus können zwar nicht erklären, wie die »neue Linke« in Südamerika an die Macht kam, wohl aber, wie es den neuen Regierungen und besonders jenen mit hegemonialen bzw. antidemokratischen Tendenzen gelungen ist, ihre Macht zu konsolidieren. Der Rohstoffboom bescherte den Regierungen hohe Staatseinnahmen, mit denen Sozialprogramme und Subventionierungen finanziert werden konnten, die wiederum politische Unterstützung sicherten.

Vor diesem Hintergrund und mit Bezug auf Venezuela, Bolivien und Ecuador (und zum Teil auch auf Argentinien) wird vor allem in wissenschaftlichen Beiträgen von einer Herrschaftsstrategie des »Rentierpopulismus« gesprochen.<sup>63</sup> Dessen Fundament sind jedoch weniger die Erträge des Bergbaus als vielmehr Erdöl bzw. Erdgas (im argentinischen Fall sogar Soja). Der Populismus an sich<sup>64</sup> ist in Lateinamerika aller-

dings nicht als Produkt des Rohstoffreichtums anzusehen, denn er gehört zur politisch-kulturellen Tradition einiger Länder der Region. Es lässt sich auch keine Korrelation zwischen hohen Rohstoffpreisen und Konjunkturen des Populismus feststellen. Der Zusammenhang gestaltet sich vielmehr derart, dass Rohstoffrenten populistisch regierenden Präsidenten und Präsidentinnen die nötigen Finanzmittel verschaffen, die es ihnen ermöglichen, auf eine (stärkere) Besteuerung der Bevölkerung und dementsprechend akkurate Rechenschaftsablegung (*accountability*) dieser gegenüber zu verzichten.<sup>65</sup> Rohstoffrenten erweitern somit den Handlungsspielraum von Regierungen. Rentierpopulismus ist sozusagen ein Populismus, der sich aufgrund der ungleich größeren finanziellen Autonomie auch politisch mehr leisten kann. Folglich erhöhen Rohstoffrenten die Wahrscheinlichkeit, dass sich populistische Regime stabilisieren und populistische Akteure länger an der Macht halten.

<sup>63</sup> Der Begriff (Übersetzung der Autorin) und viele der Argumente in diesem Abschnitt stammen aus Mazzuca, »Natural Resources Boom« [wie Fn. 1].

<sup>64</sup> Mit Populismus wird hier eine spezifische Interaktion eines politischen Akteurs mit dem sogenannten *pueblo* (Volk) bezeichnet, die das Ziel hat, die breite Masse gegen einen bestimmten (kleineren) Gesellschaftssektor (politische Elite, Oligarchie, Establishment etc.) zu positionieren. Dabei wird *pueblo* nicht pluralistisch, sondern als homogene Gruppe und der populistische Akteur als legitimer (und einzig richtiger) Interpret der Bedürfnisse und Interessen des Volkes verstanden. Da ideologisch bzw. inhaltlich der Populismus verschiedene Ausprägungen haben kann, lässt er sich nicht an einem Punkt im Links-Rechts-Spektrum verorten. Im Zentrum des Populismus steht also ein antagonistisches, politisch wie gesellschaftlich polarisierendes Moment. Zum umfangreichen Schrifttum über den Populismus siehe u.a. (in abnehmender Aktualität): Cas Mudde/Cristóbal Rovira Kaltwasser (Hg.), *Populism in Europe and the Americas. Threat or Corrective for Democracy?*, Cambridge 2013; Carlos de la Torre/Cynthia J. Arnson (Hg.), *Latin American Populism in the Twenty-First Century*, Washington,

D.C., 2013; Oliver Geden, *Rechtspopulismus. Funktionslogiken – Gelegenheitsstrukturen – Gegenstrategien*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2007 (SWP-Studie17/2007); Ernesto Laclau, *La razón populista*, Buenos Aires 2005; ders., »Populism: What's in a Name?«, in: Francisco Panizza (Hg.), *Populism and the Mirror of Democracy*, London 2005, S. 32–49; Kurt Weyland, »Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics«, in: *Comparative Politics*, 34 (2001) 1, S. 1–22. Margaret Canovan, »Two Strategies for the Study of Populism«, in: *Political Studies*, 30 (1982) 4, S. 544–552; dies., *Populism*, New York 1981; Ernesto Laclau, *Politics and Ideology in Marxist Theory. Capitalism, Fascism, Populism*, London 1977.

<sup>65</sup> Collier, »The Political Economy of Natural Resources« [wie Fn. 35].

## Schlussfolgerungen

Es ist eine Illusion, Rohstoffe abbauen zu wollen, ohne dabei Effekte zu zeitigen, seien es soziale oder ökologische. Keine Wirtschaftstätigkeit bleibt diesbezüglich ohne Folgen. Allerdings lässt die Beobachtung, dass in zahlreichen Regionen, in denen hochrentabler legaler Rohstoffabbau betrieben wird, Armut und soziale Ungleichheit größer werden und sozioökologische Konflikte mit besonderer Ausprägung auftreten, auf verheerende Zusammenhänge schließen. Die in Lateinamerika vorherrschenden Mechanismen zur Verteilung der Bergbaurente sind für Disparitäten verantwortlich. Die strukturelle soziale Ungleichheit, die heterogene Entwicklung der Regionen und die Korruption bilden in vielen Ländern des Subkontinents die Rahmenbedingungen, unter denen die Ausbeutung von Ressourcen zu einem Prozess der Reproduktion sozialer Ungerechtigkeit wird. Zu simplistisch wäre es jedoch, hieraus abzuleiten, bei den Bergbaukonflikten handle es sich um eine Manifestation der Konfliktlinie zwischen Arbeit und Kapital, Land und Stadt, indigenen und nicht-indigenen Bevölkerungssektoren, nationalen und ausländischen, ideologisch links und rechts positionierten Kräften. Die Akteurs- und Interessenkonstellation ist viel komplexer. In diesem sensiblen Kontext haben marginalisierte Gesellschaftssektoren geringere Chancen, ihre Werte und Interessen durchzusetzen oder den Schutz ihrer Rechte einzufordern.

Die relevanten und zugleich schwierigsten Fragen stellen sich jenseits der manichäischen Dichotomie von Gut und Böse des Bergbaus. Vielmehr ist es notwendig, undogmatisch und fallbezogen zu ergründen, unter welchen Bedingungen, in welchem Ausmaß und an welchem Ort die Nebenwirkungen des Bergbaus annehmbar sind im Dienste einer sozioökonomischen Entwicklung. Wer trägt die Früchte und wer trägt die Last des Bergbaus? Kriterien der Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit sind dabei zentral, sie sind aber zugleich kontextabhängige soziale Konstrukte, deren Bestimmung das Resultat von gesamtgesellschaftlichen Aushandlungsprozessen ist oder sein sollte. Hiermit sind zwei weitere Fragen verbunden: Welche Informationen, Gesetze, Akteure, Institutionen, Ressourcen und wie viel Vertrauen sind notwendig, um solche Aushandlungsprozesse zu ermöglichen? Welche Maßnahmen müssen ergriffen werden, damit sich

die Beteiligten bei diesen demokratisch zu gestaltenden Prozessen auf einer gewissen Augenhöhe begegnen können?

In den meisten Ländern des Subkontinents fehlt es an einem Konsens über die Rolle, die der Bergbau in Wirtschaft und Gesellschaft spielen sollte. Im Sinne des grundsätzlichen Selbstbestimmungsrechts der Menschen sollte die Demokratie die Möglichkeit einschließen, dass sich ein Staat oder eine seiner Gebietskörperschaften über ihre politischen Institutionen oder mehrheitlich getragene Bürgerinitiativen gegen den Bergbau oder gegen eine bestimmte Art von Bergbau (z.B. Tagebau) entscheidet. Damit die Bürgerinnen und Bürger in dieser Frage Position beziehen und mitbestimmen können, sind Transparenz und Information sowie eine funktionierende zivilgesellschaftliche wie institutionelle Kontrolle unabdingbar. Im Hinblick auf Lateinamerika regen sich jedoch Zweifel, ob die Institutionen und Foren vorhanden sind, die eine solche Willensbildung ermöglichen. Vielmehr finden die durch den Bergbau hervorgerufenen Auseinandersetzungen zumeist in einem Umfeld statt, das strukturell durch soziale Exklusion und schwache Institutionen mit geringer Legitimität gekennzeichnet ist. Der Staat ist häufig nicht Schlichtungsinstanz oder Beschützer von Bürgerrechten, sondern gilt vielmehr als parteiisch und »am Geschäft« beteiligt – ein Umstand, der unter anderem auf den Mangel an Transparenz bei bergbaubezogenen Entscheidungsprozessen zurückzuführen ist.

Diese Situation fördert die Polarisierung zwischen den Konfliktparteien: Viele der Profiteure des Bergbaus nutzen die schwachen sozialen und politischen Strukturen aus. Einige Regierungen neigen dazu, Kritikerinnen und Kritiker von Abbauprojekten als elitäre Ideologen zu diffamieren, die sich gegen ökonomische Entwicklung und damit letztlich auch gegen Armutsbekämpfung stellen. Andere Akteure, die Bedenken haben und den Bergbau nur unter bestimmten Auflagen befürworten würden, glauben nicht an die politische Durchsetzbarkeit solcher Restriktionen und werden so zu engagierten Gegnern, die den Bergbau grundsätzlich ablehnen.

Ist das Ziel eine effektive Ressourcen-Governance, so bedarf es einer nationalen Politik, die institutionelle,

regulatorische und steuerliche Fragen angeht, eine strategische Planung einschließt (etwa mittels zweckgebundener Sozialfonds oder Stabilisierungsfonds für antizyklische Maßnahmen) und sozioökologischen Konflikten und Folgeschäden vorbeugt. Eine solche Politik setzt eine langfristige und auf Ausgleich bedachte Perspektive voraus und muss an dem Ziel orientiert sein, den sozioökonomischen Vorteil zu maximieren und die sozioökologischen Kosten zu minimieren. Wo die Balance in diesem Spannungsverhältnis liegt, sollte jede Gesellschaft in einem möglichst offenen und demokratischen institutionellen Rahmen für sich entscheiden können.

## Abkürzungen

AA	Agente Administrador (Peru)
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAAP	Centro Andino de Acción Popular
CAMIMEX	Cámara Minera de México
CLAES	Centro Latino Americano de Ecología Social
CODELCO	Corporación Nacional del Cobre (Chile)
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CSR	Corporate Social Responsibility
CTC	Comision Técnica de Coordinación (Peru)
DERA	Deutsche Rohstoffagentur
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Vereinte Nationen)
ENGOV	Gobernanza Ambiental en América Latina y el Caribe
EU	Europäische Union
GEM	Gravamen Especial a la Minería
GIGA	German Institute of Global and Area Studies
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTAI	Germany Trade and Invest
ICMM	International Council on Mining and Metals
IEM	Impuesto Especial a la Minería
ILO	International Labour Organization (Vereinte Nationen)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MMSD	Mining, Minerals and Sustainable Development
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OCMAL	Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina
OLCA	Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A.
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
ST	Secretaría Técnica (Peru)
VN	Vereinte Nationen
WBCSD	World Business Council for Sustainable Development
WSSD	World Summit on Sustainable Development
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Argentinien)