

Die Bergbaugesetzgebung in Ländern Lateinamerikas

Ein Seminarbericht über NGO-Erfahrungen aus Bolivien, Brasilien, Chile,
Kolumbien, Ecuador, Mexiko und Peru¹

Regionaler Bericht

Der extraktive Rohstoffsektor, insbesondere der Bergbau, hat im letzten Jahrzehnt einen beispiellosen Aufschwung erlebt. Ursache sind die weltweit gestiegene Nachfrage nach Primärrohstoffen, die höheren Weltmarktpreise und die hohe Priorität, die die Regierungen dem Rohstoffsektor für ihre Volkswirtschaften eingeräumt haben.

Inspiziert wurde diese Entwicklung durch die bevorzugte Ausrichtung der Politik auf den Extraktivismus² (Kolumbien und Peru) und den Neoextraktivismus (Ecuador und Bolivien). Die Regierungen versprachen sich hiervon positive Auswirkungen durch steigende Exporteinnahmen aus dem Rohstoffsektor, durch die sie ihre umverteilende Sozialpolitik effektiv umsetzen und Impulse für andere Wirtschaftszweige erhalten können.

Tatsache ist, dass der Bergbausektor sein Gewicht innerhalb der Volkswirtschaften zwar erhöht hat, jedoch Rhythmus und Reichweite der Steigerung in jedem Land unterschiedlich ausfallen. Während in Mexiko der Bergbau ein Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) ausmacht, sind es in Chile 13 Prozent. Darüber hinaus wird von einem erheblichen Anstieg der ausländischen Direktinvestitionen und der Gesamtexporte ausgegangen. Dadurch wurden Primärgüter substituiert, die noch bis vor 15 bzw. 20 Jahren das Spektrum der nationalen und regionalen Exporte dominiert hatten.

Im Gegensatz zum Boom, den der Bergbau in diesen Ländern erfährt, steht der überwiegend schwache rechtliche und institutionelle Rahmen für die Regulierung des Bergbausektors. In einigen der untersuchten Länder zielt er lediglich darauf ab, privaten Investoren alle möglichen Erleichterungen und Anreize für ihr Unternehmen zu bieten, um

¹ Deutsche, redaktionell bearbeitete Fassung des im November 2013 auf Spanisch erschienenen Berichtes LA NORMATIVA MINERA EN PAISES DE AMÉRICA LATINA - Un estudio sobre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú - INFORME REGIONAL

http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/La%20normativa%20minera%20en%20pa%C3%ADses%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf

Übersetzung und Redaktion: Mathias Hohmann, Christa Schmude, Sven Hilbig (März 2014).

² Extraktivismus ist laut der Soziologin Maristella Svampa „jenes Akkumulationsmodell [...], das auf einer übermäßigen Ausbeutung immer knapper werdender, meist nicht erneuerbarer, natürlicher Ressourcen beruht, sowie auf der Ausdehnung dieses Prozesses auch auf Territorien, die bislang als ‚unproduktiv‘ galten.“ (Quelle: <http://www.boell.de/de/2013/10/29/im-sog-der-rohstoffe-linke-regierungen-und-der-neoextraktivismus#%281%29>). Für progressive linke Regierungen in Lateinamerika wandelt sich der Extraktivismus zum Neoextraktivismus, wenn damit nicht mehr ökonomische Unterentwicklung und politische Abhängigkeit einhergeht, sondern die jeweiligen Nationalstaaten selbstbestimmt agieren und befähigt werden, mit den erzielten Einkünften aus Rohstoffgewinnung und -export Sozialprogramme zu finanzieren und die soziale und kulturelle Entwicklung des Landes voranzutreiben.

den Abbau natürlicher, nicht-erneuerbarer Ressourcen voranzutreiben. Darüber hinaus laufen die rechtlichen Normen im Bergbausektor konträr zu den grundlegenden Regeln des Schutzes der Umwelt und der natürlichen Ressourcen, was zu einer beispiellosen Verschlechterung der Umweltqualität geführt hat. In der Folge entstanden soziale Bewegungen, die sich gegen die Rohstoffausbeutung durch den Bergbau wehren. Es kam zu Mobilisierungen und Ausschreitungen von großer Tragweite gegen spezifische Projekte³, bei denen Zivilpersonen und führende Aktivisten ums Leben kamen.

Die Vorfälle haben das Bewusstsein über die Bedeutung eines verbindlichen rechtlichen Rahmens geschärft. Dieser soll auf den Prinzipien der Erhaltung und rationalen Nutzung der natürlichen Ressourcen basieren sowie auf der Idee, dass die Ausbeutung durch den Bergbau einem kollektiven Nutzen dienen und zur Verteilung des produzierten Reichtums und zur Eindämmung der Armut führen soll.

Im größten Teil der in den Studien betrachteten Länder sind die Rechtsnormen des Bergbausektors in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion gerückt. Die Gründe dafür sind unterschiedlich. So werden in Brasilien, Kolumbien und Peru die bestehenden Rechtsnormen als unzweckmäßig betrachtet, um eine rationale und nachhaltige Nutzung der natürlichen, nicht-erneuerbaren Ressourcen zu gewährleisten. In Ländern wie Ecuador und Mexiko hat der Staat erst in jüngster Zeit entschieden, der Rohstoffgewinnung durch den Bergbau die Tür zu öffnen und benötigt nun adäquate Normen, welche den neuen Umständen angemessen sind.

Für die Zivilgesellschaft, vor allem die Nichtregierungsorganisationen (NRO), können sich Möglichkeiten ergeben, die Definition von Inhalten der neuen Rechtsnormen im Bergbau mitzubestimmen. Dadurch können sie einen Beitrag leisten, damit der Bergbau Entwicklungschancen und Wohlstand unter Beachtung und Wahrung der Menschenrechte produziert.

Hierzu haben verschiedene Organisationen der Zivilgesellschaft⁴ - koordiniert durch das *Foro Nacional por Colombia* und mit institutioneller und finanzieller Hilfe von *Brot für die Welt* – vereinbart, eine kollaborative Analyse⁵ der Bergbaugesetzgebung in ihren jeweiligen Ländern zu erstellen. Ziel ist es, wesentliche Charakteristika zu erkennen, kritische Punkte zu identifizieren und Einflussbereiche zu thematisieren, sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene. Darauf sollen konkrete Aktionen folgen, die den regulativen Rahmen des Bergbaus mit Blick auf Entwicklung, Demokratie und Respekt gegenüber den Menschenrechten verbessern.

Dieser Bericht beinhaltet die wesentlichen Ergebnisse der Studien und präsentiert sie in zwei großen Blöcken. Der erste Block charakterisiert die Normen, die den Bergbausektor und weitere verwandte Themenfelder (Umwelt, Steuer, Öffentlichkeitsbeteiligung) regulieren. Der zweite Block widmet sich der Bestandsaufnahme der kritischen, hervorstechenden Aspekte, die aus der normativen Analyse abgeleitet wurden, und schlägt einige Handlungsfelder für NRO in der Region vor.

Nicht fehlen darf der Hinweis auf die Komplexität der Analyse, die diese investigative Übung mitsamt der politischen Reflexion abdeckt. Es handelt sich um sehr verschiedene

3 Die jüngeren Fälle von Conga (Peru) und Santurbán (Kolumbien) sind Beispiele für massive Mobilisierungen gegen die geplante Erschließung durch den Bergbau mit unstrittigen negativen Folgen in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht.

4 Fundación Jubileo (Bolivien), Ibase (Brasilien), Fundación Terram (Chile), Fundación Foro Nacional por Colombia (Kolumbien), Grupo Faro (Ecuador), Fundar (Mexiko) und Grupo Propuesta Ciudadana (Peru).

5 Als "kollaborativ" wird eine Aufgabe verstanden, die verschiedene Teams und Personen einbezieht, die denselben Interessenschwerpunkt haben, deren Resultate den anderen beteiligten Personen und Gruppen vorgelegt werden, um die Diskussion über die Inhalte zu bereichern, ohne dass vorgegeben wird, einen umfassenden Vergleich der verschiedenen Fälle zu realisieren.

Länder im Hinblick auf ihre wirtschaftliche, soziale und politische Struktur, die mit wechselndem Rhythmus und unterschiedlicher Intensität in den Bergbau eingestiegen sind, und deren normativer und institutioneller Rahmen mehr Gegensätze als Ähnlichkeiten aufweist. Aus diesem Grund wurde die Aufgabe als kollaborative Arbeit angegangen und mit einer einfachen Methodologie bearbeitet, die vier Schritte umfasst:

- i) Erarbeitung von vorläufigen nationalen Berichten auf der Grundlage gemeinsamer Referenzkriterien, die durch das *Foro Nacional por Colombia* als koordinierende Einheit des Projektes aufgestellt wurden;
- ii) Durchführung eines Austausch- und Diskussionsworkshops in Lima am 16. und 17. September 2013;
- iii) Erarbeitung einer endgültigen Version der nationalen Berichte mit Berücksichtigung der Aspekte, die in der Diskussion des Workshops in Lima erläutert wurden.
- iv) Redaktion des regionalen Berichts.

Dieser Bericht hat nicht die Absicht, erschöpfend zu sein. Ganz im Gegenteil versucht er lediglich Elemente – gemeinsame oder auch nicht – der nationalen Berichte hervorzuheben, die zum Verständnis der wesentlichen Charakteristiken des rechtlichen Rahmens in den untersuchten Ländern beitragen können. Zudem soll er einige Handlungsempfehlungen für soziale Organisationen in den Ländern und eventuell auf regionaler Ebene identifizieren. Der vorliegende Bericht kann daher in seiner tatsächlichen Reichweite nur mithilfe der nationalen Berichte verstanden werden, deren Lektüre als notwendige Ergänzung empfohlen⁶ wird.

Abschließend möchten die teilnehmenden Organisationen ihren Dank für die geleistete Unterstützung aussprechen:

An *Brot für die Welt* dafür, dass sie diese Übung in konzeptioneller und politischer Reflexion realisiert haben; im Besonderen an Wolfgang Kaiser, der die ursprüngliche Projektidee aufnahm und sie kontinuierlich unterstützte; für ihre Teilnahme am Workshop in Lima an Sven Hilbig (*Brot für die Welt*), Vanessa Chávarry (*Pontificia Universidad Católica del Perú*) und an Luis Álvaro Pardo (Direktor von *Colombia Punto Medio*), die als externe Experten eingeladen waren, um die Berichte zu kommentieren und Vorschläge für die Endfassung der Studie beizutragen. Zu guter Letzt geht der Dank an die Arbeit von Jaime Vela und seinem Team von *Escuela para el Desarrollo* in Peru, die den Workshop in Lima organisierten.

Erster Teil – Die Bergbaugesetzgebung in den untersuchten Ländern

Das Gewicht des Sektors in den Volkswirtschaften

Offenkundig hat der Bergbau einen Impuls in allen untersuchten Ländern erhalten, wenn auch, wie einleitend erwähnt, mit unterschiedlichem Rhythmus und unterschiedlicher Reichweite. Der jüngste Boom des Sektors ist in allen Ländern unstrittig. Allerdings beginnt man in Peru bereits vom Ende der fiskalischen Blüte für den Staat zu sprechen, die sich durch die Bergbauaktivitäten seit den Anfängen der 1990er Jahre entwickelte. Der Aufschwung des Sektors zeigt sich im positiven Verlauf des Bruttoinlandsproduktes (BIP) und durch sein Gewicht innerhalb des nationalen BIP, sowie im Wachstum der ausländischen Direktinvestitionen, der Rohstoffproduktion und der Exporte. Er hat aber in jedem Land eine andere Geschichte.

⁶ Mit der Absicht, eine flüssige Lektüre zu ermöglichen, wurde beschlossen, auf Verweise auf die nationalen Berichte zu verzichten, wenn auf deren spezifische Inhalte Bezug genommen wird.

Bolivien und Chile waren historisch gesehen schon immer Bergbauländer. Bolivien förderte Silber, Zink, Blei und Gold, Chiles lange Bergbautradition konsolidierte sich im 19. Jahrhundert mit der Gewinnung von Kupfer, die seitdem einen bedeutenden Anteil am Einkommen der Volkswirtschaft leistet.

Hingegen bilden Mexiko und Ecuador den Gegenpol zu Ländern mit traditionellem Bergbausektor, denn in beiden Ländern war die Förderung von Erdöl und Erdgas eine der wesentlichen Quellen für Einkünfte der Volkswirtschaft. Aktuell erlangt jedoch der Bergbau in beiden Ländern eine immer größere wirtschaftliche und politische Bedeutung. Mexiko verfügt über die weltweit größten Vorkommen an Silber sowie an Wismut, Fluorit, Cadmium, Blei und weiteren mineralischen Rohstoffen. Deren beschleunigte Ausbeutung in den letzten Jahren schlägt sich im Zeitraum 2005 bis 2012 in einem Wachstum von 40 Prozent des Bruttoinlandsproduktes des Bergbausektors nieder. Ecuador ist dem Club des industriellen Großbergbaus mit fünf Projekten zur Gewinnung von Gold und Kupfer beigetreten.

Peru und Kolumbien sind Länder mit Bergbautradition. Die Aktivität erfuhr einen starken Impuls durch die spanische Kolonisation, auch wenn die wirtschaftliche Auswirkung erst gegen Ende des vergangenen zu Beginn des aktuellen Jahrhunderts sichtbar wurde. Aktuell trägt der Bergbau in Peru gemäß jüngster Daten des nationalen Statistikinstitutes INEI mit 60 Prozent zu den Exporterlösen bei, mit 30 Prozent zu den Gewinnsteuern, mit 17 Prozent zum inländischen Steueraufkommen, und er macht 13 Prozent des nationalen BIP aus.

Eine ähnliche Tendenz, wenn auch mit etwas niedrigeren Werten, zeigt der Bergbau in Kolumbien, wo vor allem Kohle, Nickel, Gold, Silber und Platin gefördert werden. Der Anteil des Bergbausektors am nationalen BIP wuchs von 2,1 Prozent im Jahr 2000 auf 3,8 Prozent im Jahr 2012 und entwickelte sich zu einer der Aktivitäten mit größter Dynamik, die sich auf die Auslandsinvestitionen und Exporte ausdehnte. Der Bergbausektor erhielt in den letzten zehn Jahren 28 Prozent der ausländischen Investitionen. Zudem trug er nach den Statistiken der Nationalbank mit mehr als 26 Prozent zu den Auslandsexporten durch nationale Unternehmen bei.

Brasilien ist, gemessen in absoluten Zahlen, ein einzigartiger Fall aufgrund der Größenordnung der Produktion und der Exporte. Die Gesamtmenge an abgebauten Rohstoffen im Bergbausektor ist umfangreicher als die Summe der Bergbauproduktion aller anderen Länder Südamerikas. Und das Wachstum ist in der letzten Dekade exponentiell: Der Anteil des Sektors am BIP wuchs zwischen 2001 und 2011 um 156 Prozent.

Der Bergbausektor leistet für die Mehrheit der untersuchten Länder (mit Ausnahme von Mexiko und Ecuador) einen beträchtlichen Beitrag zu den finanziellen Einnahmen des Staates. In Chile wurde die Wirtschaft in ihrer Gesamtheit belebt. In Ecuador könnten die Einnahmen dazu dienen, die Matrix des produktiven Sektors des Landes zu modifizieren, in Kolumbien, das Haushaltsdefizit zu reduzieren und die Zahlungsbilanz auszugleichen. Diese Zukunftsaussichten hatten dazu geführt, dass nahezu alle Regierungen den Bergbausektor unterstützen, ihn für private Investitionen attraktiv machen und ihre Politiken zu seinen Gunsten ausrichten. Als Argumente werden angeführt, dass die generierten Einnahmen eine Quelle für soziale Investitionen und für Investitionen in die Infrastruktur (Kolumbien, Peru, Ecuador, Bolivien) darstellen. Außerdem können sie zur Verkettung produktiver Sektoren der Wirtschaft führen und die Bildung von Unternehmensclustern mit hoher Wertschöpfung stimulieren (Kolumbien). In Peru, sowie teilweise in Kolumbien, haben die erzielten Einnahmen aus dem Bergbau dazu beigetragen, das Staatsbudget zu dezentralisieren und die Investitionen durch Regierungen auf subnationaler Ebene zu verstärken.

Der Bergbauboom hat auch ökologische, soziale, kulturelle, und institutionelle Konflikte hervorgerufen, deren Gewicht in der Gesamtheit der sozialen Dynamik in den untersuchten Ländern spürbar zunimmt. Was in Peru passiert, ist symptomatisch dafür, was sich auch im Rest der Region ereignen kann. In Peru sind die mit dem Bergbau verbundenen Konflikte ins Zentrum sozialer Spannungen gerückt, die in einigen Fällen, wie auch in Kolumbien, zum Verlust von Menschenleben geführt haben.

Die Bergbaugesetzgebung

Die Normen, die den Bergbau in den sieben untersuchten Ländern regeln, bilden einen komplexen Kosmos, der höchst heterogen ist und unmöglich in Begriffen einheitlicher Tendenz beschrieben werden kann. Sie sind Ausdruck der verfassungsmäßigen und rechtlichen Besonderheiten jedes Landes, einer Gesetzkultur, die in jedem Land eigene Nuancen hat. Darüber hinaus sind sie auch von der wirtschaftlichen Dynamik des Bergbausektors abhängig. So existiert zum Beispiel in Chile kein zentrales Bergbaugesetz, sondern eine Gesamtheit von Normen, welche verschiedene Aspekte der Bergbauaktivität regulieren und auf Verfassungsgrundsätzen basieren, die vor drei Dekaden festgelegt wurden. In den anderen Ländern existiert ein Bergbaugesetz, das sich mit unterschiedlichen Facetten entwickelt hat und die Spielregeln für die Ausbeutung von natürlichen, nicht-erneuerbaren Ressourcen festlegt. Es definiert die verschiedenen Formen des Bergbaus, die zuständigen Institutionen zur Regulierung des Sektors, Charakteristiken und Verfahren für die Vergabe von Konzessionen, die Zahlungen privater Akteure an den Staat für die Ausbeutung der Ressourcen, die Phasen des Produktionsprozesses, sowie in einigen Fällen die Umweltnormen für den Rohstoffsektor und ebenso einige Verfahren zur Beteiligung der Zivilgesellschaft und/oder der ethnischen Minderheiten.

Eine zentrale Frage bei der Analyse der Normen im Bergbausektor betrifft die Rolle, die der Staat in dreifacher Hinsicht spielt: erstens bei der Definition des Eigentums von unterirdischen Ressourcen, zweitens bei der direkten Ausbeutung der Ressourcen und, drittens, bei der Regulierung des Sektors.

In allen untersuchten Ländern bestimmt die Verfassung, dass die natürlichen Ressourcen Eigentum der Nation - oder in deren Vertretung des Staates - sind. In einigen Ländern (Kolumbien, Ecuador, Mexiko) führte dies dazu, dass der Bergbau zu einer Aktivität öffentlichen Nutzens und/oder vorrangigen nationalen Interesses erklärt wurde - zum Nachteil aller anderen Aktivitäten im betreffenden Territorium. In Kolumbien führte diese Festlegung außerdem zu einer strengen Trennung zwischen Bergbauordnung und Territorialordnung. In der Konsequenz genießt die Bergbauordnung Vorrang gegenüber der Territorialordnung. Daraus resultiert die Dominanz von nationalen über lokale Entscheidungen beim Management von natürlichen, nicht-erneuerbaren Ressourcen⁷. Auf diese Weise entsteht eine Spannung zwischen Zentrum und Peripherie bei der Regulierung extraktiver Aktivitäten im jeweiligen Territorium und eine Auseinandersetzung über die Autonomie der Regierungen auf subnationaler Ebene bei der Entscheidungsfindung über die Ausbeutung von Ressourcen⁸. Diese Diskussion bleibt auch von Bedeutung angesichts

⁷ Gemäß Bergbaugesetz (Artikel 37) und Dekret Nr. 934 von 2013, welches das Gesetz reglementiert, können die Behörden der Gemeinden und der Departements den Bergbau auf ihrem Gebiet nicht über Abkommen oder Verordnungen, im Falle der Gemeinden auch nicht über Pläne zur Territorialordnung, verbieten. Das steht im offenen Widerspruch zu Mexiko, wo das Agrargesetz den Gemeindemitgliedern eine Verhandlungsmacht verleiht gegenüber den großen Bergbauunternehmen. In Mexiko können sich Territorialordnungspläne einer Gemeinde in eine mögliche Bremse für Aktivitäten von Bergbauunternehmen wandeln.

⁸ Die Situation in Peru steht im Kontrast zur Situation in den anderen Ländern, im Besonderen zu jenen mit einheitlicher zentralstaatlicher Struktur. In Peru haben die subnationalen Regierungen noch eine - wenn auch schwache - Rolle bei Entscheidungen über die Gewinnung von Ressourcen in ihrem Territorium (Vergabe von Bergbaukonzessionen im Kleinbergbau und im manuellen (artisanalen) Bergbau). In Bolivien, Kolumbien,

der verschiedenen Dezentralisierungsreformen, die den Kontinent in den 80er und 90er Jahren des letzten Jahrhunderts kennzeichneten, und die in substanzieller Weise die Beziehungen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen zugunsten der subnationalen Einheiten veränderten.

Das staatliche Eigentum der natürlichen, nicht-erneuerbaren Ressourcen bindet den Staat notwendigerweise in die Regulierung des Sektors ein. In Chile und Bolivien betrifft dies auch die direkte Ausbeutung der mineralischen Ressourcen durch staatliche Unternehmen. Es besteht jedoch eine zunehmend stärkere Tendenz, dass der Staat seine Teilnahme als direkter wirtschaftlicher, operativ tätiger Akteur reduziert und über die Vergabe von Konzessionen die Ausbeutung den privaten Akteuren, lokalen Gemeinschaften, Kooperativen oder natürlichen Personen überlässt.

In Peru und Kolumbien lässt sich dies am deutlichsten beobachten. In beiden Ländern wurde die Regierungspolitik dahingehend ausgerichtet, dass die Ausbeutung der natürlichen nicht-erneuerbaren Ressourcen in die Hände von Privaten, vor allem von großen multinationalen Konzernen, gegeben wird. In Peru erleichterte das allgemeine Bergbaugesetz von 1992 ausländische Investitionen, indem nur geringfügige Bedingungen an die Vergabe von Konzessionen für die Erkundung und Gewinnung von Ressourcen gestellt wurden.

Gleichermaßen wurde in Kolumbien mit dem Bergbaugesetz Nr. 685 aus dem Jahr 2001 umgegangen, welches das Dekret Nr. 2655 von 1988 modifizierte. Letzteres verlieh dem Staat eine bedeutende Rolle bei der Regulierung von Bergbauaktivitäten und in der Ausbeutung von Ressourcen durch staatliche Unternehmen. Es zielte auf die Ausweitung des Sektors ab, um zur Industrialisierung des Landes und zur Entwicklung der Regionen beizutragen. Das neue Gesetz von 2001 hingegen definiert den Aktionsradius des Staates neu, verleiht ihm eine dem privaten Sektor untergeordnete Rolle, insbesondere gegenüber den großen multinationalen Unternehmen und deren Niederlassungen im Land. In diesem Sinn wurde ein neuer Regulierungsrahmen geschaffen, der im Gegensatz zum Geist der Verfassung und insbesondere zum sozialen Rechtsstaat stand. Das neue Bergbaugesetz schwächt die Rolle des Staates bei der Regulierung, der Überwachung und Förderung des Sektors und annulliert die Rolle des Staates als Unternehmer. Darüber hinaus privilegiert das Bergbaugesetz von 2001 die großen ausländischen Investoren, benachteiligt den mittleren und Kleinbergbau, vereinfacht Formalitäten und flexibilisiert Verfahren für die Großindustrie. Es stellt Gebiete zur Verfügung, die für die Bergbauentwicklung unter staatlicher Kontrolle reserviert waren. Es eliminiert außerdem die Kategorien des kleinen, mittleren und Großbergbaus als Kriterium für die Regulierung bergbaulicher Aktivitäten und für die Forderung von Bedingungen und Verfahren der Konzessionsvergabe und der Betriebsführung.

Brasilien fällt nach Anpassung an die neuen Gesetzesvorlagen in dieselbe Kategorie wie Kolumbien und Peru. Das Bergbaugesetz von 1967 setzt auf die Vergabe von Konzessionen an private Akteure für die Gewinnung von mineralischen Rohstoffen wie Eisenerz, Kohle und einigen Edelmetallen.

Ähnlich ist die Situation in Chile. Die seit 1982 erlassenen unterschiedlichen Gesetze mit Bezug zum Bergbau ermöglichen die Vergabe von Konzessionen an private Unternehmen. Private Investoren können sich nahezu uneingeschränkt entfalten. Diese Tendenz wurde durch die Unterzeichnung des Vertrages mit Argentinien verstärkt, der privaten Unternehmen die Gewinnung von Rohstoffen im Grenzgebiet beider Länder ermöglicht. Im Unterschied zu den vorgenannten Ländern verfügt Chile jedoch über ein staatliches Unternehmen (CODELCO), das den größten Teil der Produktion des Landes abdeckt und

Ecuador und Chile werden diese Entscheidungen ausschließlich von den zuständigen zentralen Bergbau-, Umwelt- und Wasserbehörden getroffen.

dem Staat bedeutende Einnahmen einbringt. Diese Mischung war für den Export besonders erfolgreich und gab darüber hinaus Impulse für die Gesamtheit der Wirtschaft.

Ecuador und Bolivien zeigen von den anderen Ländern abweichende Tendenzen. Die ecuadorianische Verfassung verleiht dem Staat ausschließliche Kompetenz über die mineralischen Rohstoffe und definiert den Bergbau als strategischen Sektor für die nationale Wirtschaft. An den Einnahmen soll der Staat teilhaben mit einem Anteil, der den des Unternehmens nicht unterschreitet. Im Jahr 2009 wurde das gegenwärtig in Kraft befindliche Bergbaugesetz verabschiedet. Basierend auf den Grundsätzen der Verfassung von 2008, definiert es die Institutionen des Bergbausektors, die Arten der Konzessionen und Verträge sowie die Lizenzgebühren. Dadurch bestätigt das Bergbaugesetz das Wesensmerkmal der Erträge des Staates, die dieser über die Vergabe von Konzessionen an Investoren in einer Art Tausch von ihnen erhält. Das Gesetz schafft eine breite Typologie an Akteuren, die an der Ausbeutung der Ressourcen teilhaben können: Staatliche Unternehmen oder gemischte Unternehmen mit staatlicher Mehrheit, private Unternehmen, Gemeinschaftsunternehmen, Familienunternehmen, selbst verwaltete Unternehmen und natürliche Personen. Es bestimmt gleichzeitig die Formen des Bergbaus, führt den mittleren Bergbau ein und reduziert die Verwaltungsvoraussetzungen für die Vergabe von Konzessionen⁹.

Damit verleiht dieses Gesetz dem ecuadorianischen Staat eine relevante Rolle bei der Ausführung des Bergbaus, der Regulierung des Sektors und der Teilhabe an den Gewinnen.

Bolivien ist ein ähnlicher Fall. Er weist allerdings Besonderheiten auf, darunter die lange Bergbautradition, über die Ecuador nicht verfügt. Die Verfassung überträgt dem bolivianischen Staat eine bedeutende Rolle beim Management und bei der Produktion des Sektors. Dennoch scheint das Bergbaugesetz dem Geist der Verfassung zu widersprechen, da es die Rolle des Staates minimiert und gleichzeitig die besten Bedingungen für private Akteure schafft. Das staatliche bolivianische Unternehmen COMIBOL wurde umgewandelt in einen Empfänger von Gewinnen und Verwalter von Verträgen. Ein neues Reformprojekt schlägt die Privatisierung des Unternehmens vor. Faktisch haben die Kooperativen in Bolivien ein Übergewicht in der Bergbauaktivität und sind zurzeit die Hauptakteure des Sektors.

Die Vergabe von Konzessionen an den privaten oder gemeinschaftlichen Sektor ist das Hauptinstrument der Staaten der Region, um die Gewinnung von natürlichen, nicht-erneuerbaren Ressourcen über private Akteure anzukurbeln. Auch auf diesem Gebiet besteht eine offenkundige Vielfalt an Reglementierungen. Eines der Prinzipien, das in verschiedenen Ländern angewendet wird (Brasilien, Chile, Kolumbien und auch in Mexiko und Peru, obwohl es dort nicht so genannt wird), ist das Prioritätsprinzip. Über dieses Abkommen feudalen Ursprungs erfolgt die Vergabe von Konzessionen an den ersten Antragsteller, nicht jedoch in Versteigerungen oder öffentlichen Wettbewerben, die es dem Staat erlauben würden, das höchste Gebot auszuwählen.

Der Vorschlag für das neue, aktuell diskutierte Bergbaugesetz in Brasilien sieht das Konkurrenzprinzip bei der Vergabe von Konzessionen vor. Ein ähnliches Verfahren wurde in Kolumbien für die Vergabe von Konzessionen in den so genannten Zonen der strategischen Reserve des Bergbaus eingeführt, die in den kommenden Jahren vergeben werden.

Andererseits werden für den Erwerb einer Konzession nur geringfügige Voraussetzungen gefordert. Einige Länder wollen die Anforderungen reduzieren, um die Tätigkeit privater

⁹ Die Kategorien des Bergbaus werden unterteilt auf der Grundlage der produzierten Mengen. Der mittlere Bergbau entstand als Kategorie mit der Reform im Jahr 2013, die auch die behördlichen Voraussetzungen für die Vergabe von Konzessionen reduzierte.

Akteure zu erleichtern. So ist es in Chile nach dem Gesetz Nr. 18.087 aus dem Jahr 1982 ausreichend, eine Petition vor einem Gemeindegericht einzureichen, um in den dauerhaften und übertragbaren Besitz des konzessionierten Gebietes zu gelangen. In Peru müssen die Interessierten ihrem Antrag Basisdaten über das fragliche Gebiet zukommen lassen sowie einige umweltrechtliche, wasserrechtliche und archäologische Genehmigungen vorweisen. Darüber hinaus wird von den Begünstigten eine eidesstattliche Versicherung gefordert, mit der sie sich verpflichten, schwerpunktmäßig auf nachhaltige Entwicklung zu setzen, soziale und Umweltbelange in herausragender Weise zu garantieren, getroffene Vereinbarungen zu erfüllen, wirtschaftliche Entwicklung und lokale Beschäftigung zu garantieren sowie einen kontinuierlichen Dialog mit der lokalen Bevölkerung zu unterhalten¹⁰.

In Mexiko verbot das Bergbaugesetz die Vergabe von Konzessionen an nicht mexikanische Staatsbürger oder an Unternehmen, deren Kapital sich mehrheitlich in ausländischer Hand befand. Jedoch wurde diese Norm im Jahr 1992 modifiziert und autorisiert seitdem die mexikanische Regierung, Konzessionstitel an ausländisches Kapital über beliebiges freies Land innerhalb des gesamten Staatsgebietes zu vergeben. Nur einige wenige Ausnahmen bestehen. 2005 wurde beschlossen, die für die Erkundung und Gewinnung von Rohstoffen jeweils separat gültigen Konzessionen für beide Aktivitäten zusammenzufassen

In Kolumbien erfordert die Vergabe von Konzessionen an private Akteure moderate Auflagen: Ein Antragsformular, in dem der Interessierte seine persönlichen Daten oder die seines Unternehmens einträgt, die kartografische Identifikation der Polygonfläche für die Erkundung, Informationen zur wirtschaftlichen Situation und die Vorlage eines Basisplans für Erkundung und Gewinnung. Für Konzessionen zur Erkundung ist keine Umweltgenehmigung erforderlich.

In Ecuador hat die Reform des Bergbaugesetzes im Jahr 2013 die verwaltungstechnischen Bedingungen für Anträge auf Konzessionen reduziert und damit den Zugang zu ihnen erleichtert.

Eine weitere Charakteristik der Konzessionen ist ihre Laufzeit, die in Chile besonders extrem ausfallen: Sie werden auf unbestimmte Zeit vergeben und können per Vertrag oder im Todesfall des Konzessionsinhabers transferiert werden.

In Peru wird die Konzession ebenfalls auf unbefristete Zeit vergeben. In Kolumbien haben Konzessionen eine Laufzeit von 30 Jahren, die für weitere 30 Jahre erneuert werden können. In Mexiko sind es 50 Jahre, verlängerbar für weitere 50 Jahre, während die brasilianische Gesetzgebung eine Laufzeit von 40 Jahren für eine Konzession vorsieht.

Die Vergabe der Rechte für Aufsuchung und Gewinnung von natürlichen Ressourcen an private Akteure verpflichtet sie als Gegenleistung zur Zahlung von Flächenabgaben, Lizenzgebühren und Steuern an den Staat. Allerdings fordern nur wenige der untersuchten Länder, zum Beispiel Kolumbien und Ecuador, diese drei Arten finanzieller Zuwendungen. Dafür sind jedoch in Kolumbien die Steuerbefreiungen bemerkenswert und nach Meinung einiger Experten skandalös. Es existieren Abgabennachlässe für die Zahlung von Lizenzgebühren, Freistellungen von den Zahlungen von Industrie- und Handelssteuern auf lokaler Ebene, Umsatzsteuernachlässe für den Kauf von Maschinen, Steuernachlässe für die Abschreibung von festen Aktiva und Investitionen, es gibt den Verkauf von subventioniertem Kraftstoff im Grenzgebiet, die Möglichkeit, vom Einkommen die Investitionen in Sozialprogramme und Programme sozialer Unternehmensführung abzuziehen, komplette Befreiung von Steuern auf den Devisentransfer und auf den

¹⁰ Diese Anforderung hat sich zu einer bloßen Formalität gewandelt, wie es die Studien zu sozio-ökologischen Konflikten im Land zeigen. Ein großer Teil dieser Konflikte hat seine Ursache in eben der fehlenden Erfüllung der unterzeichneten Übereinkommen.

gelegentlichen Gewinn infolge steigender internationaler Rohstoffpreise, fehlende Kontrollen für die Transferpreise.

Auch Peru führte Anreize in seiner Gesetzgebung zu Beginn der 1990er Jahre ein mit dem Ziel, ausländische Investitionen zu gewinnen. Angefangen mit einer garantierten steuerlichen und administrativen Stabilität sowie der Wechselkursstabilität im Rahmen von Verträgen mit bis zu 15 Jahren Laufzeit; der Abschreibung von Binnenzöllen, die sich auf die Produktion auswirken; Verrechnung des unternehmerischen Einkommens mit Investitionen in Infrastruktur; Freiheit beim Transfer von Gewinnen; bei der Re-Investition von Gewinnen werden bis zu 80 Prozent von der Gewinnbesteuerung befreit; beschleunigte Abschreibung und Verlustmitnahme. Gegenwärtig werden von den Produzenten im Bergbausektor folgende Steuern erhoben: Einkommenssteuer (30 Prozent), Umsatzsteuer, Steuer auf ausgeschüttete Dividenden, Gewinnbeteiligung der Arbeiter (8 Prozent) und eine Bergbausondersteuer.

Abgesehen von den Steuerzahlungen fallen nach dem Gesetz Nr.28258 zusätzlich Lizenzgebühren und die Sonderbelastung für den Bergbau an. Der damalige Präsident Alan García verhandelte, in 2006, mit den Unternehmen das so genannte Bergbau-Solidaritätsprogramm mit dem Volk aus, bekannter unter dem Namen 'Freiwilliger Beitrag'. Die Unternehmen erklärten sich bereit einen Prozentsatz ihrer erwirtschafteten Nettogewinne während eines Zeitraums von fünf Jahren freiwillig in den Fonds einzuzahlen.

Der bolivianische Staat erhält Lizenzgebühren und drei Arten von Steuern. Die Lizenzgebühren bemessen sich über den Bruttowert der Verkäufe und sind ein Prozentsatz, der von der Art des mineralischen Rohstoffes und den internationalen Metallpreisen abhängt und zwischen fünf und sieben Prozent beträgt. Die Unternehmen zahlen außerdem eine Transaktionssteuer, die Umsatzsteuer und die Steuer auf Unternehmensgewinne. Weiterhin besteht eine spezielle Abgabe mit der Ergänzungssteuer für den Bergbau. Über Steuern und Lizenzgebühren nimmt der Staat bis zu elf Prozent des Verkaufswertes der mineralischen Rohstoffe ein.

Die herkömmlichste Zahlung in den untersuchten Ländern ist die Einkommenssteuer. In einigen Ländern ist es die Hauptquelle für Einnahmen aus der Erschließung und dem Abbau von natürlichen, nicht-erneuerbaren Ressourcen. Des Weiteren besteht der Mechanismus zur Gewinnverteilung. So dürfen in Ecuador Einnahmen, die der Staat erhält, nicht niedriger sein als jene, die an das Bergbauunternehmen gehen. In der Gesamtheit der untersuchten Länder ist diese Regelung in Ecuador eine Ausnahme.

In Chile werden die geförderten Mengen mit einer spezifischen Steuer (Lizenzgebühren) belastet. Das Gesetz 20.026 aus dem Jahr 2005 definiert einen variablen Steuersatz auf den Gesamtwert der verkauften mineralischen Produkte in Abhängigkeit von der Produktionsmenge. Für Kupfer werden bis zu einer produzierten Menge von 12.000 Tonnen keine Steuern erhoben. Darüber hinaus steigt die Rate und erreicht fünf Prozent des Wertes für Unternehmen, die 50.000 Tonnen Kupfer oder mehr pro Jahr produzieren. Das Gesetz sieht auch steuerliche Anreize für die Unternehmen vor, die mehr als 50 Millionen US-Dollar im Haushaltsjahr investieren.

Mexiko ist ein Einzelfall unter den untersuchten Ländern, da es für die Vergabe der Rechte zur Gewinnung von Rohstoffen keine Lizenzgebühr erhebt. Von den Unternehmen werden Einkommenssteuern gezahlt, die der Staat wiederum durch Investitionen in den Territorien verteilt.

Brasilien kennt zwei Mechanismen direkter Besteuerung des Bergbaus: eine jährliche Abgabe pro Hektar (Gesetz Nr. 7.886/89) und eine finanzielle Kompensation für die Gewinnung von Rohstoffen (CFEM; Gesetz Nr. 7.990/89), die einer Lizenzgebühr entspricht. Die Jahresgebühr pro Hektar ist ein Preis, den der Inhaber der

Erkundungslizenz an den Eigentümer des Landes zahlt, in dem sich die Mine befindet. Die CFEM ist die größte Einnahmequelle des brasilianischen Staates aus den im Bergbausektor erzeugten finanziellen Gewinnen. Sie beläuft sich auf drei Prozent des Wertes der Nettoeinkünfte aus dem Verkauf der produzierten mineralischen Rohstoffe.

Die Höhe der Zahlungen hängt ab von der Art des mineralischen Rohstoffes (Kolumbien) und der Produktionsmenge (Kolumbien, Peru, Chile). Die erzielten Einnahmen werden in einigen Ländern (z.B. Bolivien, Chile) in einen zentralstaatlich verwalteten Fonds eingespeist. In anderen Ländern geht ein Teil der Einnahmen an die Regierungen auf subnationaler Ebene für Investitionen in die Verbesserung der Lebensqualität der Einwohner im zugehörigen Territorium (Kolumbien, Peru und Ecuador)¹¹.

Die aufgeführten rechtlichen Normen dienen einem alleinigen Zweck, der in den Ländern zunehmend ausgebaut wird: Die Ausbeutung von natürlichen, nicht-erneuerbaren Ressourcen dem Privatsektor zu überlassen. Der Staat beschränkt sich darauf, entsprechende Voraussetzungen für die Aktivitäten privater Akteure (einschließlich der bolivianischen Kooperativen) zu schaffen. Im Gegenzug fordert er Anteile der erwirtschafteten Einkommen aus der Bergbauproduktion für öffentliche Investitionen. In Chile und Bolivien werden staatliche Unternehmen aufrecht erhalten, die in Abhängigkeit vom Entwicklungsmodell und von politischer Ausrichtung des Staates mehr oder weniger stark innerhalb des nationalen und internationalen Marktes aufgestellt sein können.

Die Erleichterungen für private Akteure - zusammen mit der Erhöhung der Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt – haben dazu geführt, dass sich die Vergabe von Konzessionstiteln sehr rasch beschleunigt hat. In nicht wenigen Fällen wurden dafür wahllos Gebiete erschlossen, die weder für die Erkundung noch für den Abbau vorgesehen waren (Umweltschutzgebiete, historische Monumente, Stätten des archäologischen Erbes und Land, das ethnischen Minderheiten gehört).

Diese Entwicklung war in den untersuchten Ländern eine der Ursachen – wenn nicht eine der wichtigsten – für soziale Konflikte in der letzten Dekade, die den sozialen Frieden gestört und neue Herausforderungen an die Regierbarkeit und Regierungsführung gestellt haben.

Die Umweltnormen

Die Umweltgesetzgebung steht in ihrer Bedeutung mit an erster Stelle beim Management extraktiver Aktivitäten, besonders im Bergbau. Auch hier besteht ein breites und heterogenes Universum an Rechtsnormen. Allerdings lassen sich im Vergleich zur Bergbaugesetzgebung größere Ähnlichkeiten zwischen den untersuchten Ländern beobachten. Tatsächlich verfügen alle Länder über Vorschriften in der Verfassung und über Gesetze, die den Umgang mit der Umwelt im Allgemeinen und, in Bezug auf den Bergbau, im Besonderen regulieren.

Tendenziell stimmen die Gesetzgebungen in den verschiedenen Ländern mit folgenden Zielsetzungen überein: Das Verbot bergbaulicher Aktivitäten in geschützten Gebieten, den Schutz der Umwelt, den Erhalt von Naturarealen und die Sanierung von durch den Bergbau degradierten Gebieten.

¹¹ In Kolumbien gab es im Jahr 2011 eine Verfassungsänderung, welche die Verteilung der Lizenzgebühren betraf und durch die das Nationale System für Lizenzgebühren gegründet wurde. Es besteht aus fünf von der Zentralregierung kontrollierten Fonds. Ein Teil der direkten Lizenzgebühren wird zudem zwischen allen Gemeinden und Regionen des Landes aufgeteilt. Nach dem früheren System gingen die direkten Lizenzgebühren nur in Regionen und Gemeinden, in denen Bergbauproduktion stattfand oder Transportwege für die produzierten Rohstoffe vorhanden waren.

In Bolivien verpflichtet die Verfassung den Staat und die Bevölkerung, die natürlichen Ressourcen zu bewahren, zu schützen und in nachhaltiger Weise zu nutzen. Das ökologische Gleichgewicht soll aufrechterhalten werden, schädliche Auswirkungen menschlicher Aktivitäten sind zu mildern, Rückstände von Umwelthalten sind zu neutralisieren. Diese Richtlinien im Gesetz Nr. 1333 von 1992 sind weiterhin verbindlich.

In Brasilien ist die Gesetzgebung komplexer. Die zwischen 1981 und 1990 verabschiedeten Bundesgesetze sehen eine nationale Umweltpolitik vor und begründen den Nationalen Umweltrat. Der Rat reguliert umweltrelevante Aspekte von Bergbauaktivitäten mittels Resolutionen und kontrolliert vor allem die Erstellung von Umweltauswirkungsstudien, die von interessierten Unternehmen im Vorfeld der Rohstoffgewinnung realisiert werden müssen.

Eine weitere Rechtsnorm fordert "die Ausarbeitung eines Planes" ein ausgearbeitetes Konzept zur Wiederherstellung von Gebieten, die durch den Bergbau degradiert wurden. Das Dekret Nr. 97.632 von 1989 verpflichtet die Unternehmen, diesen Plan im Zuge der Erstellung der Umweltauswirkungsstudie und des Umweltauswirkungsberichtes vorzulegen.

Chile verfügt über eine kleinteilige, disperse Umweltgesetzgebung. Das Gesetz Nr. 19.300 schuf ein einheitliches Verfahren für die Umweltbewertung von Projekten: Das System für die Evaluierung von Umweltauswirkungen (SEIA). Es definiert die Kriterien, die an der Rohstoffgewinnung interessierte Unternehmen erfüllen müssen. Ebenso legt es jene Institutionen fest, die beauftragt sind, die Einhaltung der Kriterien zu überwachen und die entsprechenden Genehmigungen zu erteilen. Genehmigungen werden nur gefordert für die Gewinnung, nicht jedoch für die Erkundung von Rohstoffen. Handelt es sich um kleine Projekte, ist lediglich eine Umweltauswirkungserklärung zu erstellen.

In Kolumbien etablierte das Gesetz Nr. 99 aus dem Jahr 1993 das Nationale Umweltsystem, welches Kriterien für den Schutz der Umwelt und Bedingungen für die Durchführung von Projekten festlegt. Deren wichtigste ist die Durchführung der Umweltauswirkungsstudie. Das Gesetz Nr. 388 über Territorialentwicklung aus dem Jahr 1997 bestimmt, dass die ländliche Komponente der Pläne zur Territorialordnung die Schutz-, Bewahrungs- und Verbesserungszonen von Gebieten mit landwirtschaftlicher, forstwirtschaftlicher oder bergbaulicher Produktion differenzieren muss. Allerdings beinhaltet das kolumbianische Bergbaugesetz eigene Umweltvorschriften, die nicht notwendigerweise mit dem Umweltgesetz übereinstimmen und auch nicht das oben erwähnte Gebot des Gesetzes Nr. 388 anerkennen.

In Ecuador überprüft und bewilligt das Umweltministerium als höchste Umweltinstanz Anträge auf Umweltgenehmigungen, deren Vorlage für alle geplanten Bergbauaktivitäten vorausgesetzt wird. Vor der Genehmigung ist eine entsprechende Umwelt-Auswirkungsstudie zu erstellen, deren Umfang vom Produktionsvolumen abhängig ist. Für Projekte im Kleinstbergbau wird ein Umweltdatenblatt gefordert, für den mittleren und Großbergbau zusätzlich eine Umwelterklärung im Zeitraum der fortgeschrittenen Erkundungsphase sowie eine Umwelt-Auswirkungsstudie während der Phase des Rohstoffabbaus. Die Gesetzgebung verbietet die Rohstoffgewinnung in geschützten Gebieten.

In Mexiko fordert das Gesetz über Ökologisches Gleichgewicht und Umweltschutz eine Umweltgenehmigung für Bergbauprojekte. Allerdings weist diese Vorschrift in ihrer Ausgestaltung und Umsetzung Probleme auf. Im spezifischen Fall des Bergbaus wird eine Auflistung der Auswirkungen des Projektes verlangt, welches der Konzessionsinhaber in Angriff nehmen möchte. Die Erklärung wird der zuständigen Behörde zur Bewilligung vorgelegt und kann von der Bevölkerung auf Verlangen eingesehen werden.

In Peru bestimmen im Wesentlichen zwei Umweltgesetze den regulativen Rahmen des Bergbaus: Erstens das Gesetz über das Nationale System über Umweltauswirkungen (Gesetz Nr. 27.446) und zweitens das Gesetz Nr. 29.968, welches den Nationalen Dienst der Umweltzertifizierung (SENACE) schuf. Diese Gesetze geben die Verfahren an für die Formulierung, Revision und Genehmigung der Umweltauswirkungsstudien. Nach dem Gesetz besteht eine Frist von 100 Tagen, innerhalb der ein Entscheid über die Umweltauswirkungsstudie seitens der Behörde ergangen sein muss. Dieser Zeitraum ist aufgrund der aktuell großen Nachfrage nach Konzessionen knapp bemessen und bereitet den Behörden große Probleme.

Ein Phänomen lässt sich in einigen Ländern wie Kolumbien, Ecuador, Brasilien beobachten: Es ist die Einführung von Ausnahmenregelungen auf dem Gebiet der Umweltnormen, um die Bergbaufront zu erweitern und neue Gebiete für die Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen zu gewinnen. In Kolumbien verbietet das Bergbaugesetz die Rohstoffgewinnung in geschützten Gebieten (regionale und Nationalparks sowie Waldreservate) in Artikel 34. Unmittelbar danach wird jedoch ausgeführt, dass unter besonderen Bedingungen des Rohstoffabbaus und mit der entsprechenden Umweltstudie einige der genannten Gebiete für die Rohstofferkundung und -gewinnung genutzt werden können.

In Ecuador besteht in geschützten Gebieten gleichermaßen die Möglichkeit zur Rohstoffgewinnung, wenn auch mit anspruchsvollerem Prozedere: Zunächst muss der Präsident die Nationalversammlung einschalten und darauf hinwirken, dass das jeweils vorgestellte Bergbauprojekt zu einem Anliegen von nationalem Interesse erhoben wird, damit der Weg für die Rohstoffgewinnung in Schutzgebieten geebnet werden kann.

In Brasilien wurde begonnen, unter permanentem Naturschutz stehende Gebiete für den Bergbau zu öffnen, vorbehaltlich festgelegter Kriterien. Ziel ist die Bedienung der steigenden Nachfrage nach Primärrohstoffen, die vom Rhythmus des Wachstums der brasilianischen Wirtschaft bestimmt wird.

Die aufgeführten "Ausnahmeregelungen" verweisen auf die profitorientierte und extraktivistische Ausrichtung des Bergbaus und könnten sich zur praktizierten Regel entwickeln. Damit begonnen hat bereits Kolumbien, wo die Anträge auf Bergbaukonzessionen ein Drittel des nationalen Territoriums bedecken und sich auch auf geschützte Gebiete erstrecken. Erst kürzlich hat die Oberstaatsanwaltschaft Aufklärung vom Direktorium der nationalen Bergbaubehörde verlangt, weil sich 40 vergebene Bergbaukonzessionen in Nationalparks befinden.

Die vorherige Befragung¹²

Eine weitere für den Themenbereich wichtige Norm, die immer mehr an Bedeutung gewinnt, ist das Recht auf die vorherige Befragung. Sie leitet sich ab aus dem Übereinkommen 169 der Internationalen Arbeitsorganisation. Alle in dieser Studie untersuchten Länder erkennen das Übereinkommen an. Sie sind Unterzeichner des Abkommens (Brasilien) oder haben es über Gesetze in nationales Recht umgesetzt (zum Beispiel Kolumbien durch das Gesetz Nr. 21 aus dem Jahr 1991). Jedoch verfügen nicht alle Länder über Gesetze, die das Übereinkommen reglementieren. Lediglich Peru hat jüngst ein Gesetz über die vorherige Befragung verabschiedet.

¹² Das Recht auf freie, vorherige und informierte Befragung/Konsultation bezeichnet einen zentralen Bestandteil des Rechts indigener Völker auf Selbstbestimmung. Das Recht auf Konsultation soll indigenen Gruppen eine Mitsprache bei allen administrativen und legislativen Entscheidungen garantieren, die sie bzw. ihre Territorien betreffen.

Kolumbien verfügt über das Dekret Nr. 1320 aus dem Jahr 1998, welches das Prozedere zur Umsetzung der vorherigen Befragung festlegt. Ein Gesetz, das dieses Verfahren reglementiert ist in Vorbereitung. Außerdem benennt die präsidiale Richtlinie Nr. 01 aus dem Jahr 2010¹³ die nationalen Behörden, welche für die vorherige Befragung zuständig sind. Die Richtlinie bestimmt weiterhin, in welchen Fällen die vorherige Befragung anwendbar ist und legt die Phasen für die Umsetzung fest.

In Ecuador, Chile, Mexiko und Brasilien sind derartige Rechtsvorschriften nicht vorhanden und weiterhin eine unerledigte Aufgabe. In Kolumbien und Peru sind auf Regierungsebene Interessen erkennbar, die Reichweite des Konsultationsverfahrens zur Beteiligung von indigen Gruppen möglichst klein zu halten. Vielmehr soll das Verfahren zu einer administrativen Formalität werden, welche die Entwicklung von Bergbauprojekten in indigenen Territorien nur minimal behindert. Diese Stoßrichtung ist die Prämisse des Gesetzesprojektes, das von der Regierung vorbereitet wurde, um das Recht auf vorherige Befragung zu reglementieren.

In Chile beabsichtigte Präsident Pinera die Beschleunigung eines Konsultationsprozesses über die institutionellen indigenen Strukturen, der auch die vorherige Befragung beinhaltete.¹⁴ Dieses Vorgehen provozierte jedoch den Widerstand der betroffenen indigenen Interessensgruppen. Unter dem Druck indigener Gruppen fiel letztlich die Entscheidung der Regierung, diesen Prozess nicht fortzusetzen. Fest steht, dass in Chile das System der Umweltauswirkungsstudien den Mechanismus der vorherigen, freien und informierten Befragung nicht zu respektieren scheint. In Brasilien, Unterzeichnerin der ILO-Konvention Nr. 169, ignoriert die Legislative dieses Verfahren und sucht andere Formen für die Einhaltung des Rechts auf Beteiligung.

An der Umsetzung des Rechts auf vorherige Befragung haben sich Debatten und Meinungsverschiedenheiten zwischen den Regierungen, den Unternehmen und den betroffenen indigenen Gemeinschaften entzündet. Letztere sehen ihre Territorien und Kultur bedroht, finden aber kein Instrument für die Verteidigung ihrer Rechte in der bestehenden Gesetzgebung.

Zweiter Teil - Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten

Die Komplexität des Themas darf nicht davon abhalten, die Analyse der Bergbaugesetzgebung auf die zentralen Aspekte zu konzentrieren, welche das Agieren von verschiedenen Akteuren erfordern, insbesondere von Seiten der Organisationen der Zivilgesellschaft. In diesem zweiten Teil werden die wichtigen Herausforderungen analysiert. Es werden einige Handlungslinien für die sozialen Organisationen definiert, die sich für eine substantielle Verbesserung des Inhalts und der Reichweite der Bergbaugesetzgebung ergeben¹⁵.

¹³ In Kolumbien wurde die vorherige Konsultation ausgedehnt auf Afrokolumbianer, Palenqueros sowie Sinti und Roma.

¹⁴ Zu Anfang des Jahres 2011 kündigte die Regierung unter Sebastián Piñera eine Befragung über die indigenen Institutionen an, welche die folgenden Themen ins Auge fasste: a) Vorschlag für eine neue indigene Institutionenstruktur, b) Anerkennung durch die Verfassung, c) Befragung über eine neue Regulierung des Systems der Evaluierung von Umweltauswirkungen (SEIA), welche ein Verfahren zur indigenen Beteiligung oder Befragung einschließt, d) normative Regelung des Verfahrens der Befragung. Dieses Vorgehen seitens der Regierung wurde von den indigenen Organisationen, Gemeinschaften und Autoritäten jedoch abgelehnt. Sie forderten die Aufhebung des angestoßenen Verfahrens und die Rücknahme des bestehenden Obersten Dekretes Nr. 124 des Ministeriums für Planung und Koordination. Dieses Dekret erfüllte nach einer Analyse des nationalen chilenischen Instituts für Menschenrechte nicht die internationalen Kriterien, die für eine vorherige Befragung indigener Gemeinschaften erfüllt sein sollten. Im September 2011 brach die Regierung den angestoßenen Konsultationsprozess ab.

¹⁵ Die Herausforderungen werden in allgemeiner Weise geschildert ohne Verweis auf die verschiedenen Länder, mit dem Ziel, die Fragestellungen zu konkretisieren und sie für die Leser einfacher erfassbar zu machen.

Die zentralen Herausforderungen können wie folgt beschrieben werden:

- Es muss zunächst eine Debatte über Gegenwart und Zukunft des Bergbaus geführt werden, und zwar auf einer breiten, inklusiven, nach Datengrundlage informierten und rational dargelegten Basis. Dabei soll die Diskussion von einem integralen Ansatz ausgehen, der die gesamte Wertschöpfungskette des Bergbaus und die Verbindung von Bergbauaktivitäten zu anderen wirtschaftlichen Aktivitäten einbezieht. Die Diskussion soll eingebettet sein in die Entwicklungsvorstellungen der Länder und der Region, welche zu einer notwendigen mittel- und langfristigen Planung des Bergbausektors führen.
- Eine ganzheitliche Betrachtung des Bergbausektors muss die Beziehungen zwischen wirtschaftlicher Effizienz, Erhaltung der Umwelt und Respekt gegenüber den Menschenrechten der Bevölkerung in Bergbaugebieten mit einschließen, ebenso wie das Recht ethnischer Gruppen auf vorherige Befragung.
- Bei der Definition der Rolle des Staates müssen mindestens drei Aspekte berücksichtigt werden.
 - Zuerst geht es um die Stärkung des staatlichen Sektors gegenüber den privaten Akteuren in Bezug auf die Regulierung und die Kontrolle des produktiven Prozesses sowie der gesamten Wertschöpfungskette.
 - An zweiter Stelle steht die Frage, wie die bisherige auf den Abbau von Rohstoffen und die Erzielung von Einkommen orientierte Vision des Bergbausektors substituiert werden kann. Ersetzt werden soll sie durch eine Vision, in der der Bergbau ein Instrument ist, das Impulse für andere Wirtschaftssektoren setzt und somit Perspektiven für Wachstum und Wohlstand eröffnet.
 - Schließlich sollte in Ländern mit ausschließlich privaten Bergbau-Aktivitäten der Aufbau von staatlichen Bergbauunternehmen vorangetrieben werden. Als Orientierung können Erfahrungen verschiedener Länder auf dem Gebiet der erfolgreichen Erdöl- und Erdgasförderung herangezogen werden.
- Eine große Herausforderung ist für die meisten Länder die Reform des Rechtsrahmens. Er soll nicht nur kompatibel mit den jeweiligen Verfassungen gestaltet werden, sondern muss darüber hinaus den Übergang zu einem post-extraktivistischen Bergbau ermöglichen, der die regulierende Rolle des Staates wieder herstellt und die wirtschaftlichen Aktivitäten diversifiziert, um die hohe Abhängigkeit der Volkswirtschaften vom Bergbau zu vermeiden. Im neu gestalteten Rechtsrahmen sollen die Rechte der Bevölkerung respektiert und deren Lebensqualität verbessert werden. Die Modifikation der Gesetzgebung, die den Bergbau reguliert, könnte folgende Themen aufgreifen:
 - ✓ Eliminierung des Prioritätsprinzips¹⁶ bei der Vergabe von Konzessionen und Rechtstiteln, wo dieses Prinzip Bestand hat. An seine Stelle soll das Konkurrenzprinzip bei der Vergabe treten (z.B. Auktionen).
 - ✓ Differenzierung verschiedener Kategorien des Bergbaus nach dem Umfang der Produktion. Das Ziel ist die Anwendung unterschiedlicher Rechtsnormen für die jeweilige Kategorie der Bergbauproduktion, wie sie in einigen Ländern schon umgesetzt werden.

¹⁶ Das Prioritätsprinzip besagt, dass derjenige die Konzession erhält, der sie zuerst beantragt und dann bewilligt bekommt.

- ✓ Veränderung der Rechtsvorschriften bezüglich der Vergabe von Konzessionen mit der Maßgabe, strengere Kriterien für die Erkundung und Gewinnung von Rohstoffen anzuwenden. Eliminierung der unbefristeten Laufzeit von Konzessionen.
- ✓ Forderung nach Umweltauswirkungsstudien für die Vergabe von Konzessionen zur Erkundung von Rohstoffen (Exploration).
- ✓ Erhöhung der Einnahmen, die der Staat als Gegenwert für den Abbau der natürlichen nicht-erneuerbaren Ressourcen (Lizenzgebühren) erhält. Kontrolle der Transferpreise und Streichung des größten Teils der steuerlichen Ausnahmeregelungen, die gegenwärtig in verschiedenen Ländern bestehen.
- ✓ Definition neuer Kriterien für die Verteilung der Einkommen, die der Bergbau generiert, sowie für die Kontrolle der Mittelverwendung für Investitionen mit gemeinschaftlichem Nutzen.
- ✓ Umweltgesetzgebung, insbesondere zu Themen wie der Definition von Verbotszonen für den Bergbau, dem Umgang mit Umweltaftlasten, Wassermanagement, Umweltgenehmigungen und Umweltauswirkungsstudien sowie dem Schutz von Gletscher-Regionen, wo dies der Fall sei.
- ✓ Gesetzliche Reglementierung der vorherigen Befragung als Mechanismus zur Verteidigung des Territoriums, der Kultur und Bräuche ethnischer Minderheiten.
- ✓ Transparenz der Informationen über die gesamte Wertschöpfungskette sowie der Rechenschaftslegung.
- ✓ Stärkung der Bürgerbeteiligung und ihre Einbeziehung in öffentliche politische Entscheidungen, um die wirtschaftlichen und sozialen Potenziale des Bergbaus in der Region zu fördern.
- ✓ Schließlich die Definition einer aktiveren Rolle der Regierungen auf subnationaler Ebene bei der Festlegung der Bodennutzung, der Territorialplanung und der Überwachung des Bergbausektors innerhalb des zugehörigen Territoriums. Ebenso die Weiterbildung der Funktionäre und die institutionelle Entwicklung für eine bessere Umsetzung der jeweiligen Verpflichtungen.

Handlungslinien

Die genannten Herausforderungen bieten Ansätze für Aktivitäten von sozialen Organisationen aller Art, insbesondere für entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisationen. Nachfolgend werden einige Arbeitslinien ausgeführt, welche die Zivilgesellschaft entwickeln kann und muss, wenn sie das Modell des gegenwärtig herrschenden profitorientierten und extraktivistischen Bergbaus substanziell verändern will. Da die Zivilgesellschaft bisher bei Entscheidungsfindungen über die Ausrichtung des Sektors kaum einbezogen wurde, wird die Beschäftigung mit der Rohstoffpolitik zukünftig an Bedeutung gewinnen.

Was die Organisationen der Zivilgesellschaft tun können:

- a. *Vervielfachen der Netzwerke und der Dialogräume* zwischen den Akteuren des Bergbausektors und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft zur Belebung der

Diskussion über Gegenwart und Zukunft des Bergbaus in jedem Land und in der Region. Plattformen und Netzwerke müssen entstehen, die institutionelle, wirtschaftliche, intellektuelle und handlungsorientierte Synergien herstellen für eine öffentlichkeitswirksame Stimme, welche die Herausforderungen des Bergbausektors annimmt. Die bereits bestehenden Netzwerke müssen auch genutzt werden, um von ihrem Wissenskapital und Erfahrungen zu profitieren. Weitere Netzwerke müssen geschaffen werden, die zu diesem Zweck beitragen. Nur auf diese Weise wird eine öffentliche und inklusive Debatte entstehen.

- b. *Sammeln, analysieren und verbreiten von Informationen* aus dem Bergbausektor über die gesamte Wertschöpfungskette, um die Basis für eine informierte Debatte zu liefern. Forschung erweist sich als unmittelbar notwendig, wobei daran gedacht werden sollte, Wissen zu erlangen für politische Aktivitäten. Zu den unentbehrlichen Werkzeugen für den Wandel des extraktivistischen Modells sind zu zählen: die Erhöhung der Anzahl von Organisationen, die den Bergbausektor im Blick haben (Monitoring) sowie von Studien, systematisierten Informationen, Analysen und Veröffentlichungen; ebenso der Austausch über die Entwicklung des Sektors in jedem Land und auf regionaler Ebene.
- c. *Zivilgesellschaftliche Überwachung des Bergbausektors*. Themen wie die Umsetzung der vorherigen Befragung, der Genehmigung von Umweltauswirkungsstudien, der Produktion und Verteilung der Einkommen des Bergbausektors und der Vergabe von Bergbaukonzessionen müssen im Mittelpunkt stehen bei der zivilgesellschaftlichen Überwachung der Entscheidungen und des Managements im Bergbausektor.
- d. *Herstellen der öffentlichen Meinung*. Die Diskussion der zentralen Themen des Bergbaus in der Region kann nicht weiterhin hinter verschlossener Tür vonstatten gehen. Es ist notwendig, dass verschiedene Sektoren der öffentlichen Meinung auf einschlägiger und zweckmäßiger Informationsgrundlage daran teilhaben. Um die Zivilgesellschaft stärker in die Diskussion des Bergbaumodells einzubeziehen, ist es daher wichtig, die Fähigkeiten der Bürger und Bürgerinnen und ihr Wissen über die verschiedenen Facetten des Bergbausektors zu erhöhen. Diese Aufgabe können Nichtregierungsorganisationen oder Wissenschafts- und Forschungszentren übernehmen. öffentliche Diskussionen über Themen von nationalem oder lokalem Interesse fördern. Keinen weiteren Aufschub duldet die Debatte über die folgenden Kernpunkte: den Rechtsrahmen des Bergbaus, die Analyse der sozialen Konflikte und ihrer Lösungsmöglichkeiten, die Überwindung des Extraktivismus, der dem Staat Einnahmen beschern soll und die nationale Politik beeinflusst, die Definition der Rolle von Behörden auf subnationaler Ebene sowie die Beteiligung der Bevölkerung an der Überwachung und der Definition der Politik des Sektors einschließlich der vorherigen Befragung.
- e. *Politische Interessensvertretung (Lobbyarbeit)*. Sie kann in mindestens vier Feldern entwickelt werden
 - i. Entwicklung einer modifizierten Bergbaugesetzgebung gemäß den Erfordernissen des jeweiligen Landes, die auf eine alternative Vision des Bergbaus hinausläuft, welche wiederum auf einem Modell des essentiellen Bergbaus (der Bergbau, der benötigt wird für den Binnenmarkt und für den Export von Rohstoffen) basiert. Dieser neue Bergbau soll mit anderen Sektoren des Wirtschaftskreislaufs in Beziehung stehen, umweltbewusst sein und Nutzen für alle produktiven Schritte sowie für die Bevölkerung und die Gebiete erzeugen, in denen Rohstoffe abgebaut werden. Der Staat soll eine aktivere Rolle erhalten, nicht nur als Regulierungsinstanz des Bergbausektors, sondern auch als unternehmerischer Akteur.
 - ii. Definition einer integralen Politik für die Entwicklung des Bergbausektors für die kommenden 15 Jahre, welche die wirtschaftlichen, steuerlichen, sozialen (soziale Auswirkungen und Bevölkerungsbeteiligung) und territorial-umweltbezogenen Bedingungen berücksichtigt, in deren Rahmen

- sie sich vollziehen soll. Diese Politik soll außerdem berücksichtigen: den Einsatz für die Formalisierung des informalen Bergbaus, den Kampf gegen den kriminellen Bergbau und Anstrengungen für Verkettungen produktiver Sektoren, die Arbeitsplätze und Wertschöpfung schaffen;
- iii. Schaffung einer Rechtsverordnung für die Umsetzung der vorherigen, freien und informierten Befragung von ethnischen Minderheiten;
 - iv. Transparenz des Sektors bei den Zahlungsflüssen, den Konzessionen und Verträgen sowie bei der Verteilung und Verwendung des durch den Bergbau generierten Einkommens. Die Förderung der Transparenzinitiative der extraktiven Industrien (engl. EITI) kann ein Feld politischer Lobbyarbeit für verschiedene der untersuchten Länder sein.
- f. *Unterstützung von sozialen Basisorganisationen und lokalen Gemeinschaften und ihre Stärkung als Akteure*, damit sich ihre Optionen zur Einflussnahme auf das Management der Aktivitäten des Bergbausektors in ihrem Territorium vergrößert. Dies betrifft besonders die Überwachung der Bergbauaktivitäten und die Teilnahme an der Entwicklungsplanung der Territorialordnung. Wichtig für die Handlungsfähigkeit sind Angebote zur Ausbildung und unterstützenden Begleitung von Führern sozialer Bewegungen und Organisationen. Dies gilt ebenso für die Bevölkerung, die in Gebieten lebt, in denen Rohstoffe erkundet und abgebaut werden. Dadurch sollen die Akteure befähigt werden, die Aktivitäten zu überwachen und die bestehenden Instrumente zu nutzen, um im Falle von negativen Auswirkungen des Bergbaus handlungsfähig zu sein. Ihre Fähigkeiten zur Interessenvertretung in der Diskussion des Bergbau-Entwicklungsmodells, das in ihrem Gebiet umgesetzt wird, gilt es zu stärken ebenso wie für den Aufbau von Alternativen nachhaltiger Entwicklung. Die Idee ist, den Beitrag der lokalen Gemeinschaften zu einer demokratischen Regierungsführung in ihren Territorien durch den permanenten Dialog der Akteure des Sektors zu befördern.
- g. *Vernetzung der Arbeit auf internationaler Ebene*. Unabdingbar ist der Aufbau von Netzwerken und Koalitionen, in deren Rahmen Erfahrungen jedes Landes zu spezifischen Themenfeldern über den Bergbau ausgetauscht werden. Als Beispiel kann das Netzwerk 'Lateinamerika zu Extraktiven Industrien' dienen. Sie können als Referenzen für nationale Belange dienen und ebenso Kampagnen von regionaler Reichweite umsetzen.

Diese Handlungslinien brauchen einen langen Atem. Sie benötigen eine konstante, angepasste und engagierte Arbeit mit den Akteuren des Bergbausektors, vor allem auch mit jenen im technischen und manuellen (artisanalen) Kleinbergbau. Die Arbeit bedarf der Unterstützung durch universitäre Forschungszentren, durch die internationale Kooperation, durch politische Parteien und weitere Interessengruppen, um das extraktivistische Bergbaumodell nachhaltig umzugestalten, das heute den Kontinent dominiert.

Es ist kein leichter Weg, denn er ist voller Hindernisse, die jene in den Weg legen, die ihre Entscheidungs- und Gestaltungsmacht im Sektor gefährdet sehen. Daher ist es dringend notwendig, mithilfe starker und dauerhafter Synergien anderen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren die Stirn zu bieten im Streit darüber, das noch aktuelle Bergbaumodell aufzugeben und ein neues Bergbaumodell zu konstruieren, das die realen Bedürfnisse jedes Landes und in der Region insgesamt berücksichtigt.