

Universität Zürich
 Geographisches Institut
 GEO 511 Masterarbeit Politische Geographie FS15
 Abgabetermin: 30. September 2015

Die strukturelle Rolle von NGOs am Beispiel der Regulierungspolitik des Schweizer Rohstoffsektors



Betreut durch
 Dr. Timothy Raeymaekers
 Christoph Vogel
 Prof. Dr. Benedikt Korf

Inhalt

1	Zusammenfassung.....	1
1.1	Problem.....	1
1.2	Forschungsgegenstand und Forschungsrahmen.....	1
1.3	Bestimmende Faktoren des strukturellen Einflusses einer NGO.....	2
2	Einleitung	3
2.1	Hintergrund	3
2.2	Ziel und Fragestellungen.....	3
2.3	Theoretischer Rahmen und Methoden	4
2.3.1	Forschungsrahmen	4
2.3.2	Methoden.....	5
2.4	Bezug zur politischen Geographie.....	5
2.5	Aktueller Kontext.....	5
2.6	Gliederung der Arbeit	6
3	Wissenschaftliche Einbettung des Forschungsrahmens.....	7
3.1	Wahl des Forschungsrahmens.....	8
4	Theoretische Grundlagen.....	9
4.1	Advocacy Coalition Framework.....	9
4.1.1	AC-Modell	9
	Externe Faktoren	10
	Das Policy-Subsystem	10
	Geographische Komponente	12
	Politischer Wandel: Externe Faktoren und policy-orientiertes Lernen.....	13
4.1.2	Spezifische Anwendung des ACF	14
4.2	Die Stärke der Koalitionen und die Stärke schwacher Beziehungen.....	14
5	Methodisches Vorgehen.....	15
5.1	Identifizierung des Policy-Subsystems	15
5.2	Fokussierung auf ausgewählte Akteure.....	16
5.3	Erhebungsmethoden.....	17
5.3.1	Literatur- und Internetrecherche	17
5.3.2	Experteninterviews.....	17
5.3.3	Auswahl der Experten	18
5.3.4	Durchführung und Auswertung der Interviews.....	19
5.4	Erläuterungen zum weiteren Vorgehen	20
6	Die Entstehung des Schweizer Rohstoffhandelsplatzes	20
6.1	Die Anfänge des Schweizer Rohstoffhandels.....	21
6.1.1	19. Jahrhundert.....	21
6.1.2	20. Jahrhundert.....	22
6.2	Standortfaktoren.....	22
6.2.1	Nicht-UNO Mitglied.....	22
6.2.2	Finanzierung und Kontrolle.....	23
6.2.3	Steuerklima.....	23
6.2.4	Weitere Standortfaktoren	24
7	Der Goldhandel	24
7.1	Die historische und zeitgenössische Bedeutung von Gold.....	25
7.2	Aufstieg der Schweiz zum Goldhandelszentrum.....	26
8	Rohstoffproblematik	28
8.1	Rohstofffluch	28
8.2	Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen.....	29
8.2.1	Umweltschäden.....	29
	Industrieller Abbau.....	30

Handwerklicher Goldabbau.....	30
8.2.2 Menschenrechtsverletzungen.....	30
Korruption und undurchsichtige Finanzflüsse.....	31
Geldwäscherei.....	31
8.3 Intransparenz der Rohstoffbranche.....	32
8.4 Die Verantwortung der Förderländer und der Handelspartner.....	33
8.4.1 Die Verantwortung der Förderländer.....	33
8.4.2 Die Verantwortung der Handelspartner und Sitzstaaten.....	33
8.5 Fazit zur Rohstoffbranche.....	34
9 Koalition Recht ohne Grenzen (RoG).....	34
9.1 Handlungsspielraum einer NGO.....	35
9.2 Die RoG in Kürze.....	36
9.3 Forderungen der Koalition RoG.....	36
9.4 Beitrittsgründe der interviewten Akteure.....	37
10 Politischer Prozess.....	38
10.1 Politische Instrumente.....	38
10.1.1 Petition.....	38
10.1.2 Volksinitiative.....	38
10.1.3 Postulat.....	39
10.1.4 Motion.....	39
10.2 Der parlamentarische Prozess.....	39
11 Anwendung des ACF auf die Koalition RoG.....	42
11.1 Vor- und Nachteile der Koalition auf deren strukturierenden Rolle.....	42
11.1.1 Positive Auswirkung der Koalition auf strukturellen Einfluss der Akteure.....	42
Finanzielle Mittel.....	42
Experten und Arbeitsteilung.....	43
Organisationsvielfalt und politische Unterstützer.....	43
Ressourcenpotential und Legitimität.....	44
Networking.....	44
11.1.2 Negative Auswirkungen der Koalition auf strukturellen Einfluss der Akteure ..	45
Konkurrenz und Profilierung.....	45
Interne Machtspiele.....	46
11.2 Strategische Vorgehensweise der Koalition.....	47
11.2.1 Kampagnenführung.....	48
11.2.2 Die politische Arbeit.....	49
11.2.3 Strukturelle Vor- und Nachteile der Initiative.....	50
11.3 Einfluss externer Ereignisse auf strukturellen Einfluss der RoG.....	53
12 Die Einflussfaktoren und die politische Rolle von NGOs.....	55
12.1 Beziehungen und Kommunikation als Schlüssel zum Erfolg.....	55
12.1.1 Beziehungen zu gesellschaftlichen und politischen Akteuren.....	56
12.1.2 Beziehungen zu wirtschaftlichen Akteuren.....	56
12.1.3 Das Einflusspotential der Beziehungen.....	57
12.2 Strategische Handlungen mit struktureller Wirkung.....	57
12.2.1 Multistakeholder Dialog.....	57
12.2.2 Interne Prozesse mit strategischer und struktureller Wirkung.....	59
12.3 Das konkrete politische Einflussvermögen.....	60
12.3.1 Das zukünftige strukturelle Einflussvermögen.....	60
12.3.2 Interne Prozesse mit strategischer und struktureller Wirkung.....	61
12.4 Externe Ereignisse vs. Akteurshandlungen.....	62
13 Schlussfolgerungen.....	63
13.1 Ziel und Fragestellungen.....	63
13.2 Die wichtigsten Ergebnisse und Aussagen.....	65
13.3 Kritische Betrachtung des analytischen Rahmens.....	66
13.4 Untersuchungsbedarf und Ausblick.....	67
14 Quellen.....	69
15 Anhang.....	74

15.1	Fragenkatalog	74
15.2	Persönliche Erklärung	76

Abbildungen

Abbildung 1: Diagramm des ACF. (Quelle: Sabatier 1998, S.102).....	10
Abbildung 2: Rohstoffunternehmen nach Kantonen aufgeteilt von 1960 bis 2011. (Quelle: Schweizerische Eidgenossenschaft 2013, S.10)	21

Tabellen

Tabelle 1: Interviewpartner mit den zugehörigen Organisationen und Organisationstypen inklusive Datums- und Ortsangaben der Interviews.....	18
Tabelle 2: Parlamentarischer Prozess der Forderungen der RoG (Quelle: Curia Vista Geschäftsdatenbank)	41

Abkürzungen

ACF	Advocacy Coalition Framework
Ask	Arbeitsgruppe Schweiz Kolumbien
Bfa	Brot für alle
BGI	Better Gold Initiative
DEZA	Direktion für Entwicklung und
Zusammenarbeit	
DRC	Demokratische Republik Kongo
ECCJ	European Coalition for Corporate
Justice	
EDA	Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten	
EFS	Evangelische Frauen Schweiz
EITI	Extractive Industries Transparency
Initiative	
EU	Europäische Union
EvB	Erklärung von Bern
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
GfbV	Gesellschaft für bedrohte Völker
LBM	London Bullion Market
LBMA	London Bullion Market Association
NGO	Nichtregierungsorganisation
NPO	Non-Profit-Organisation
NR	Nationalrat
OECD	Organisation for Economic Co-
operation and Development	
RJC	Responsible Jewellery Council
RoG	Recht ohne Grenzen
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SR	Ständerat
UNO	United Nations Organization
WWF	World Wide Fund for Nature

1 Zusammenfassung

1.1 Problem

Heutzutage beschränken Unternehmen ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten nicht auf den Sitzstaat, sondern operieren grenzüberschreitend in der ganzen Welt. Solche international tätigen Unternehmen sind ebenfalls in Ländern mit schwachen staatlichen Strukturen aktiv. Die unzureichenden gesetzlichen Rahmenbedingungen fördern die Misswirtschaft und die Vulnerabilität der ansässigen Bevölkerung. Immer wiederkehrende Berichte über Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörungen aufgrund wirtschaftlicher Aktivitäten haben international den Wunsch nach verantwortlicher Unternehmensführung laut werden lassen. Im Jahre 2011 wurden schliesslich die Ruggie-Leitlinien zu Wirtschaft und Menschenrechte von der UNO angenommen. In den Leitprinzipien von Ruggie werden nicht bloss Wirtschaftsunternehmen in die Pflicht genommen, sondern auch die Sitzstaaten dieser Unternehmen (Recht ohne Grenzen). Aufgrund der günstigen Rahmenbedingungen haben sich viele multinationale Unternehmen in der Schweiz niedergelassen. Die meisten davon sind in der Rohstoffbranche tätig. Die Schweiz als Sitzstaat vieler transnationaler Rohstoffunternehmen trägt indirekt die Verantwortung für die ausländischen Unternehmensaktivitäten und den potentiellen Umweltzerstörungen und Menschenrechtsverletzungen. Die Eidgenossenschaft versucht die Missstände in der Rohstoffbranche über die Implementierung freiwilliger Massnahmen zu regeln. Eine Vielzahl Schweizer Nicht Regierungsorganisationen (NGOs) ist der Meinung, dass freiwillige Massnahmen für eine verantwortungsvolle Unternehmensführung nicht ausreichend sind und verlangt deshalb die Umsetzung verbindlicher Massnahmen. Die NGOs versuchen mit ihren Forderungen Schweizer Recht zu verändern. Dieser strukturelle Eingriff kann nicht von einer einzelnen NGO durchgeführt werden. Daher gründeten über 70 Organisationen die Koalition Recht ohne Grenzen (RoG) mit dem Ziel ihre Chancen auf einen politischen Erfolg zu erhöhen.

1.2 Forschungsgegenstand und Forschungsrahmen

Die Koalition RoG besteht hauptsächlich aus NGOs. Da sich NGOs nicht direkt am Gesetzgebungsprozess beteiligen dürfen, stellen sich die Fragen, inwiefern sie in einem politischen Aushandlungsprozess mitwirken können und wie gross ihr politischer Einfluss dabei ist. Daher wird in dieser Arbeit der strukturelle Einfluss der Koalition RoG und ihrer Mitglieder auf die Schweizer Rohstoffregulierungspolitik untersucht. Zentral sind dabei die Faktoren, welche sich förderlich auf den strukturellen Einfluss der NGOs auswirken. Für die Analyse der Zielsetzung und Fragestellungen dieser Arbeit eignet sich der von Sabatier entwickelte Ad-

vocacy Coalition Framework (ACF) unter Einbeziehung des Beziehungskonzepts von Granovetter.

1.3 Bestimmende Faktoren des strukturellen Einflusses einer NGO

NGOs versuchen in einem politischen Aushandlungsprozess ihre Gegenspieler aber auch andere politische Akteure von ihren Forderungen zu überzeugen. Die Überzeugungsarbeit basiert auf Kommunikation und Dialog. Der Dialog und der Kommunikationsprozess beruhen auf Beziehungen zwischen Akteuren. Die Reichweite des politischen Einflussvermögens einer NGO liegt demnach in ihrer Fähigkeit die für die Durchsetzung ihrer Forderungen geeigneten Beziehungen zu knüpfen und diese strategisch sinnvoll zu nutzen. Das Beziehungsnetzwerk einer NGO besteht aus einer Vielzahl unterschiedlichster politischer Unterstützer, die ein engeres oder eher schwach zu wertendes Verhältnis zur NGO pflegen. Sowohl schwache als auch starke Beziehungen wirken sich positiv auf das strukturelle Einflussvermögen einer NGO aus. Die Anzahl und Vielfältigkeit der gebildeten Beziehungen erhöhen das Ressourcen-, Arbeits- und Zeitpotential als auch die Wissensdiffusion und dadurch das strukturelle Einflussvermögen einer NGO. Gleichzeitig fördert ein grosses und diversifiziertes Beziehungsnetzwerk die Konkurrenz und Machtspiele zwischen den Mitgliedern und vermindert aufgrund dessen den politischen Einfluss einer NGO. Die Wahl und die Anzahl der eingegangenen Beziehungen entsprechen daher einer Gratwanderung.

2 Einleitung

2.1 Hintergrund

Ein Leben ohne Rohstoffe ist in unserer Gesellschaft undenkbar. Mit Rohstoffen wird gehandelt, produziert und spekuliert. Um die stetig wachsenden Konsumbedürfnisse der westlichen Staaten und der Schwellenländer zu decken, werden aktuell so viele Rohstoffe gefördert wie noch nie in der Menschheitsgeschichte (EvB 2012, S. 26). Multinationale Rohstoffunternehmen dominieren den Markt, beliefern die Industrie mit den benötigten Rohstoffen und ermöglichen damit ein stetiges Wirtschaftswachstum als auch die Entwicklung neuer Technologien. Die wachsende Macht solcher multinationaler Unternehmen und die mit dem Rohstoffabbau und -handel verbundenen Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörungen in den Förder- und Produktionsländern haben international das Interesse am Rohstoffsektor geweckt und Forderungen nach Regulierungen dieses Sektors laut werden lassen (Recht ohne Grenzen). Auch in der Schweiz nahm in den letzten Jahren das politische Interesse an der Rohstoffbranche stark zu, denn die Schweiz hat sich trotz Rohstoffarmut zu einem der wichtigsten Rohstoffhandelsplätze der Welt entwickelt (EvB 2012, S. 19). Ein Rohstoff mit besonderer Bedeutung ist dabei Gold. Im Gegensatz zu anderen Rohstoffen überquert Gold die Schweizer Grenze in physischer Form (EvB 2012, S. 180).

Aufgrund der schwachen staatlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen vieler Förderländer haben die von der Misswirtschaft betroffenen Personen häufig nicht die Möglichkeit dagegen vorzugehen. Menschenrechts- und Entwicklungsorganisationen versuchen als Vertreter der betroffenen Bevölkerung zu agieren und Einfluss auf ihre Situation auszuüben. Umweltorganisationen setzen sich für die prekären Umweltbedingungen ein. Da sich Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sowohl im Inland als auch im Ausland nicht direkt an politischen Prozessen beteiligen dürfen, stellt sich die Frage, in welchem Ausmass sie mitwirken können und wie gross ihr politischer Einfluss dabei ist.

2.2 Ziel und Fragestellungen

Das Ziel dieser Arbeit ist, den strukturellen Einfluss ausgewählter NGOs auf die Schweizer Rohstoffregulierungspolitik zu untersuchen, folglich auf welche Art und Weise Politikinhalt im politischen Aushandlungsprozess von einem Akteur mitbestimmt werden können. Am Beispiel der Schweizer Rohstoffregulierungspolitik und der Koalition Recht ohne Grenzen wird dabei gezeigt, dass im Verlauf eines politischen Entscheidungsprozesses Policy-Netzwerke mit unterschiedlichsten Akteurskonstellationen entstehen. Innerhalb solcher Akteursnetzwerke koordinieren NGOs ihre Handlungen, erarbeiten Strategien und versuchen gemeinsam ihre Forderungen im politischen Aushandlungsprozess zu verfechten. Zentral sind dabei die Faktoren, welche sich förderlich auf den strukturellen Einfluss der NGOs aus-

wirken. Die Analyse der strukturellen Rolle politisch handelnder Akteure wirft folgende Fragen auf:

- Was sind die Beweggründe der NGOs, am politischen Aushandlungsprozess über Regulierungen im Rohstoffhandel strukturell mitzuwirken?
- Wie können NGOs den politischen Aushandlungsprozess strukturell beeinflussen?
- Was sind die strategischen und organisatorischen Herausforderungen von NGOs?
- Wie interagieren NGOs im politischen Aushandlungsprozess mit anderen Akteuren (staatliche und wirtschaftliche Akteure und andere NGOs)?

2.3 Theoretischer Rahmen und Methoden

2.3.1 Forschungsrahmen

Für die Erforschung der im letzten Kapitel genannten Zielsetzung und Fragestellungen eignet sich der von Sabatier entwickelte Advocacy Coalition Framework (ACF). Dieses Modell untersucht Prozesse und Faktoren, die einen politischen Wandel auslösen. In dieser Arbeit soll jedoch primär nicht der politische Wandel untersucht werden, sondern vielmehr die beteiligten Akteure, ihre Strategien und Handlungen und ihre strukturelle Wirkung auf den politischen Aushandlungsprozess. Ein weiteres Konzept, welches sich mit der Analyse von Netzwerken und den dabei entstehenden Akteurskonstellationen befasst, ist der von Granovetter ausgearbeitete Ansatz über starke und schwache Beziehungen. Seine Studien ergaben, dass sich verschiedene Beziehungsarten auf den strukturellen Einfluss eines Akteurs in einem Netzwerk unterschiedlich auswirken können. Die Überlegungen von Granovetter sollen in das Modell von Sabatier integriert werden. Der analytische Rahmen dieser Arbeit bildet das an die Forschungsperspektive angepasste AC-Modell ergänzt mit dem Beziehungskonzept von Granovetter.

Es stellt sich die Frage, weshalb politikwissenschaftliche und soziologische Forschungsansätze dieser Arbeit zugrunde liegen. Da die Geographie und somit ebenfalls die politische Geographie interdisziplinäre Fächer sind und daher Schnittfelder zu verschiedenen Wissenschaften aufweisen, finden sich in dieser Disziplin Ansätze aus unterschiedlichsten Wissensgebieten. Die Auswahlmöglichkeit an verwendbaren Konzepten ist deshalb sehr heterogen. Einerseits ist dieser Aspekt positiv zu werten, da dem Forscher damit viele Forschungsmöglichkeiten geboten werden. Andererseits ist es schwierig, in der enormen Vielfalt an Möglichkeiten, das geeignete Forschungsmodell zu finden. Meines Erachtens ist die Wahl des geeigneten theoretischen Forschungsrahmens vom Forschungsgegenstand und von der Forschungsfrage der Arbeit abhängig und nicht von der wissenschaftlichen Ausrichtung des Forschenden.

2.3.2 Methoden

Für diese Arbeit müssen verschiedene Wissensgebiete erarbeitet werden. Es braucht Kenntnisse über die Rohstoffbranche und die diesbezüglichen politischen Debatten, den analytischen Forschungsrahmen, die Koalition Recht ohne Grenzen und ihr politisches Einflussvermögen. Eine Literatur- und Internetrecherche eignet sich für die Aneignung des für diese Arbeit erforderlichen Grundwissens und dient auch dazu, das Thema einzugrenzen, das Untersuchungsgebiet festzulegen und die geeigneten Interviewpartner zu identifizieren. Mit Experteninterviews kann das strukturelle Einflussvermögen der NGOs eruiert werden. Sie liefern folglich die eigentliche Datengrundlage zur Analyse der Forschungsfragen.

2.4 Bezug zur politischen Geographie

Die politische Geographie untersucht aktuelle Themen „im Spannungsfeld von Gesellschaft, Raum und Macht“ (Reuber 2012, S. 21). Sie erforscht die Konfliktgebiete des 21. Jahrhunderts und die im Rahmen des globalen Zeitalters neu gebildeten gesellschaftsräumlichen Beziehungen, Prozesse und Machtstrukturen. In dieser Arbeit werden zwei zentrale Forschungsgegenstände der politischen Geographie angesprochen.

- Als erstes ist der politische Aushandlungsprozess um Rohstoffe zu nennen. Die Konflikte des 21. Jahrhunderts sind in erster Linie ressourcenbezogene Konflikte oder in anderen Worten Auseinandersetzungen um räumlich lokalisierte Rohstoffe. Es ist davon auszugehen, dass solche rohstoffbezogene Konflikte künftig zunehmen werden, da die Rohstoffverfügbarkeit abnimmt, die Nachfrage hingegen gleich bleibt oder zunehmen wird.
- Als zweites ist die Analyse des politischen Einflusses nicht politischer Akteure zu nennen. Ein Merkmal zeitgenössischer politischer Aushandlungsprozesse ist die vielfältige Teilnahme unterschiedlichster Akteure. Dabei entstehen neue gesellschaftliche und politische Machtverhältnisse. Die politische Geographie setzt sich mit der Frage auseinander, wie aktuelle politische Gestaltungsprozesse sozialräumlich organisiert sind. Dabei wird auch über die „Rekonzeptualisierung des Politischen“ gesprochen oder „rethinking policy“ (Reuber 2012, S. 29, Peck et al. 2010, S.169).

2.5 Aktueller Kontext

Seit der Veröffentlichung des UNO Berichtes im Jahr 2011 ist der Rohstoffsektor Thema kontroverser politischer Debatten. Aktuell existiert eine Mischung aus unverbindlichen und verbindlichen Regelungen - vielen verschiedenen Initiativen, lanciert von diversen Akteuren und Organisationen, die alle versuchen, gewisse Gebiete der Rohstoffproblematik abzudecken. Als internationale Initiativen sind unter anderem die Extractive Industries Transparency

Initiative (EITI), der Responsible Jewellery Council (RJC), die Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) mit diversen Standards und Empfehlungen betreffend „Corporated Governance“, Fairtrade und Fairmined zu nennen. Auf nationaler Ebene wurden erste verbindliche Regelungen etabliert, wie unter anderem in den USA mit dem Dodd-Frank Act. Die EU erarbeitet ein Regelwerk, welches bald veröffentlicht werden sollte und Kanada diskutiert über Lösungsansätze betreffend Massnahmen im Rohstoffsektor. In der Schweiz ist die Politik ebenfalls aktiv geworden. Mit dem im Jahr 2013 veröffentlichten Rohstoffbericht anerkennt die Schweiz die mit der Rohstoffförderung und dem Rohstoffhandel verbundenen Menschenrechts- und Umweltproblemen. Die von der Schweiz lancierten Better Gold Initiative (BGI) soll einen nachhaltigen Goldabbau und -handel ermöglichen. Diese vielen nationalen und internationalen Initiativen und Bestimmungen zeigen, dass die Rohstoffproblematik politische Beachtung findet, aber gleichzeitig eine konsequente und einheitliche Lösung des Problems nach wie vor nicht vorliegt. Das Schweizer Akteursnetzwerk Recht ohne Grenzen setzt sich mit seinen Forderungen für rechtlich verbindliche, den gesamten Schweizer Rohstoffsektor betreffende Massnahmen ein. Mit der Umsetzung einer Sorgfaltsprüfungspflicht in Schweizerisches Recht wollen sie multinationale Unternehmen verpflichten, Menschenrechte zu schützen und die Umwelt zu schonen.

2.6 Gliederung der Arbeit

Als erstes wird die vorliegende Arbeit in die aktuellen wissenschaftlichen Debatten der gesellschaftsräumlichen Rekonstruktion politischer Gestaltungsprozesse eingebettet und die Wahl des Forschungsrahmens erläutert. Im Anschluss werden die theoretischen Grundlagen und das methodische Vorgehen ausgeführt. Dabei wird der analytische Rahmen dieser Arbeit vorgestellt, sowie die Wahl der Interviewpartner als auch der Interviewfragen erläutert. Der zweite Teil befasst sich mit der Rohstoffbranche und die damit verbundenen Probleme und Herausforderungen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Schweiz und dem Goldsektor, jedoch wird die Thematik in einen internationalen Bezugsrahmen gesetzt. Im dritten Teil wird die Koalition RoG vorgestellt und der von ihr geführte politische Aushandlungsprozess ausführlich beschrieben. In einem weiteren Kapitel werden die Aussagen der Interviewpartner in das AC-Modell überführt. Im Anschluss wird der strukturelle Einfluss von NGOs im Rahmen des mit dem Beziehungskonzept von Granovetter erweiterten ACF analysiert und diskutiert. Das letzte Kapitel gewährt einen kurzen und zusammenfassenden Überblick der Arbeit. Es wird dabei Bezug auf die in der Einleitung erwähnten Zielsetzung und Fragestellungen genommen und die wichtigsten Aussagen und Ergebnisse wiedergegeben. Eine Anmerkung zum weiteren Untersuchungsbedarf respektive Ausblick runden die Arbeit ab.

3 Wissenschaftliche Einbettung des Forschungsrahmens

Die globale Verflechtung und in diesem Sinne die verstärkten grenzüberschreitenden Aktivitäten, beispielsweise von transnationalen Unternehmen oder NGOs, aber auch Policy-Normen und -Verfahren haben Debatten über die bisher angenommene räumliche Dimension sozialer Beziehungen und ihren Einfluss auf die zeitgenössischen politisch-ökonomischen Prozesse ausgelöst (Peck et al. 2010, S. 169, Jessop et al, 2008, S. 390). Demnach ist es nicht angebracht Analysen der Politikentwicklung auf nationalstaatliche Bezugssysteme zu limitieren (Cochrane et al. 2012, S. 3). Vielmehr wird verlangt, in einem breiteren und differenzierteren Rahmenwerk politischer Entwicklung zu denken (Cochrane et al. 2012, S. 3). Die Anzweiflung bisheriger politischer Strukturen und Prozesse wirft jedoch die Frage auf, wie die heutige Politik gesellschaftsräumlich organisiert und konstruiert ist. Dabei gibt es verschiedene Theorien, wie Politik entsteht, wie sich Politik verbreitet und verändert und wer am politischen Produktionsprozess beteiligt ist. Lange Zeit war ausschliesslich die Rede von einem Policy-Transfer. Peck stellte diese Theorie infrage, indem er versucht zu erklären, dass der politische Prozess nicht bloss aus politischen Autoritätszentren besteht, in denen „Produzenten“ Politik quasi erfinden, die dann unverändert auf „Konsumenten“ übertragen wird. Vielmehr findet der politische Aushandlungsprozess in unterschiedlichsten Räumlichkeiten statt, in denen zahlreiche Akteure involviert sind. Peck betont, dass Politik wohl irgendwo gemacht wird, dass sie aber nicht von oben, quasi von einem Autoritätszentrum in die Gesellschaft heruntergereicht wird (Peck 2011, S. 171). In diesem Sinne kann daher nicht angenommen werden, dass die politische Macht ausschliesslich bestimmten Stätten, Akteuren oder Institutionen vorenthalten ist. Der politische Produktionsvorgang ist denn auch ein gesellschaftlich konstruierter Prozess der Beziehungen zwischen politischen Akteuren und Orte der Politikgestaltung beinhaltet (Peck et al. 2010, S. 169, 170). Der gesamte politische Prozess ist Peck zufolge „ein field of power“ indem „Networking“ als „connective tissue“ - als verbindendes Gewebe - des politischen Aushandlungsprozesses gesehen wird, durch welches Politik diffundiert und durch die unterschiedlichsten Akteure fortwährend umgestaltet wird (Peck et al. 2010, S. 169, 171).

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der Analyse politischer Prozesse und den daran beteiligten Akteure. Konkret wird untersucht, wie Politik gemacht wird, wer an der Politikgestaltung beteiligt ist und wie die Beteiligten ihre Forderungen übermitteln und den politischen Aushandlungsprozess mitgestalten oder verändern. In diesem Sinne wird „politische Diffusion“ im Kleinen untersucht; von einzelnen Akteuren über Netzwerke in das Schweizer Parlament, Ort der Legislative. Es wird ebenfalls gezeigt, wie formell politisch legitimierte Akteure und ihre hegemoniale Stellung als alleinige Gestalter politischer Steuerungsprozesse durch

verschiedenste Akteure herausgefordert werden. Die vorliegende Arbeit lässt sich daher in die aktuellen Debatten über die Restrukturierung politischer Prozesse einordnen.

3.1 Wahl des Forschungsrahmens

Da es nicht um die Untersuchung der Politikdiffusion zwischen verschiedenen politischen Systemen geht, sondern um politische Vorgänge innerhalb eines politischen Systems, braucht es in erster Linie ein Modell, das sich für die Analyse solcher einzelnen politischen Systeme eignet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Arbeit zwar einen politischen Prozess untersucht, der Forschungsfokus jedoch akteurszentriert ist. Für die Analyse der strukturellen Rolle eines Akteurs in einem politischen System wurden daher Modelle gesucht, mit welchen einerseits politische Aushandlungsprozesse dargestellt und andererseits die Beziehungen und Interaktionen zwischen Akteuren analysiert werden können. Ein Modell, welches gezielt einzelne politische Systeme untersucht, ist der Advocacy Coalition Framework (ACF). Das Modell berücksichtigt dabei nicht bloss die formell politisch legitimierte Akteure und Institutionen, vielmehr bezieht es jegliche Akteure, die am politischen Aushandlungsprozess interessiert sind, in die Analyse ein. In diesem Sinne ist der Analyserahmen des ACF nicht auf bereits existierende politische Einheiten und Strukturen limitiert und ermöglicht dadurch eine unvoreingenommene Analyse der gesellschaftlichen Konstruktion von politischen Prozessen. Viele Forschungsstudien haben den ACF bereits angewendet, was darauf schließen lässt, dass dieses Modell „benutzerfreundlich“ ist und die Analyseergebnisse befriedigend sind. Mit dem AC-Modell liegt der zentrale Fokus auf Akteursgruppen. Die unterste Analyseeinheit des Modells bilden einzelne Akteursnetzwerke und nicht die einzelnen Akteure. Dabei wird vor allem der Einfluss des Akteursnetzwerkes als Ganzes untersucht und nicht das Einflusspotential einzelner Akteure. Da diese Arbeit im Speziellen einzelne Akteure in einem Netzwerk untersucht, brauchte es zusätzlich zum AC-Modell ein Konzept, das sich eignet, um Akteursstrukturen zu analysieren. Granovetters Überlegungen zu sozialen Netzwerken eignen sich insbesondere für die zu bearbeitenden Forschungsfragen, da er in seinen Studien nicht bloss Verflechtungsmuster zwischen Akteure beschreibt, sondern insbesondere, wie kleinskalige Prozesse mit grossskaligen Mustern verknüpft werden können. Die vorliegende Arbeit analysiert den Einfluss einzelner Akteure in einem nationalen politischen Aushandlungsprozess, folglich müssen kleinräumige Prozesse und Interaktionen bis hin zu grossräumigen Strukturen untersucht werden. Granovetters Analysen der Diffusionsprozesse zwischen Mikro- und Makrostrukturen erfolgen anhand einer Gewichtung von Akteursbeziehungen. Damit beschreibt Granovetter, wie sich Beziehungsmuster auf den Einfluss von Akteuren und deren Netzwerke auswirken. Die Kombination beider Konzepte erfolgte aus der Überlegung, politische Prozesse über Akteursnetzwerke zu erklären aber unter Berücksichtigung des Einflusses einzelner Akteurshandlungen.

4 Theoretische Grundlagen

Im Folgenden werden die Kernelemente als auch die Stärken und Schwächen des ACF erläutert. Anschliessend werden Granovetters Überlegungen zu Netzwerkbeziehungen erklärt und in das AC-Modell inkorporiert.

4.1 Advocacy Coalition Framework

Der Advocacy Coalition Framework (ACF) wurde von Paul A. Sabatier und Hank Jenkins-Smith entwickelt. Sabatier publizierte seine Überlegungen zum Advocacy Coalition Framework in zwei Aufsätzen in den Jahren 1987 und 1988 (Rabeneick 2002, S. 29). Unabhängig davon arbeitete Jenkins an einem ähnlichen Modellansatz. Im Jahr 1993 veröffentlichten sie zusammen die Monographie „Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach“. 1998 veröffentlichte Sabatier eine überarbeitete Version des Modells (Rabeneick 2002, S. 29). Mit dem ACF sollen die zentralen Faktoren und Prozesse, welche einen politischen Aushandlungsprozess beeinflussen und schliesslich zu einem politischen Wandel führen erfasst werden. Der ACF versucht dabei die komplexen Strukturen und Abläufe politischer Konstrukte modellhaft darzustellen, um damit die Analyse des politischen Aushandlungsprozesses zu ermöglichen. Die folgenden Erläuterungen des Modells beziehen sich auf die von Sabatier überarbeitete Version von 1998 und auf den ebenfalls von ihm veröffentlichten „Guide to the Advocacy Coalition Framework“ aus dem Jahr 2006.

4.1.1 AC-Modell

Das in Abbildung 1 dargestellte Modell besteht aus den externen Ereignissen, aufgeteilt in stabile und dynamische Faktoren und dem politischen Subsystem. Die externen Faktoren bilden den Handlungsrahmen für die Akteure im Subsystem und bestimmen dadurch auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen. Veränderungen der externen Faktoren führen zu veränderten Handlungsspielräumen der Akteure. Innerhalb des Policy-Subsystems, schliessen sich Akteure mit ähnlichen Wertvorstellungen und Problemperezeptionen (Policy-Beliefs) zu Koalitionen zusammen und versuchen ihre Forderungen in konkrete staatliche Massnahmen umzusetzen. Ferner besteht ein Policy-Subsystem aus Policy-Broker, die zwischen den Advocacy-Koalitionen vermitteln. Die rekursiven Pfeile innerhalb des politischen Subsystems stellen Lernprozesse dar. Die Pfeile ausserhalb der Boxen zeigen, dass sowohl Veränderungen in den Policy-Subsystemen als auch veränderte externe Ereignisse aufeinander einwirken. Ersteres ist gemäss Sabatier jedoch zweitrangig (Sabatier 1998, S. 105).

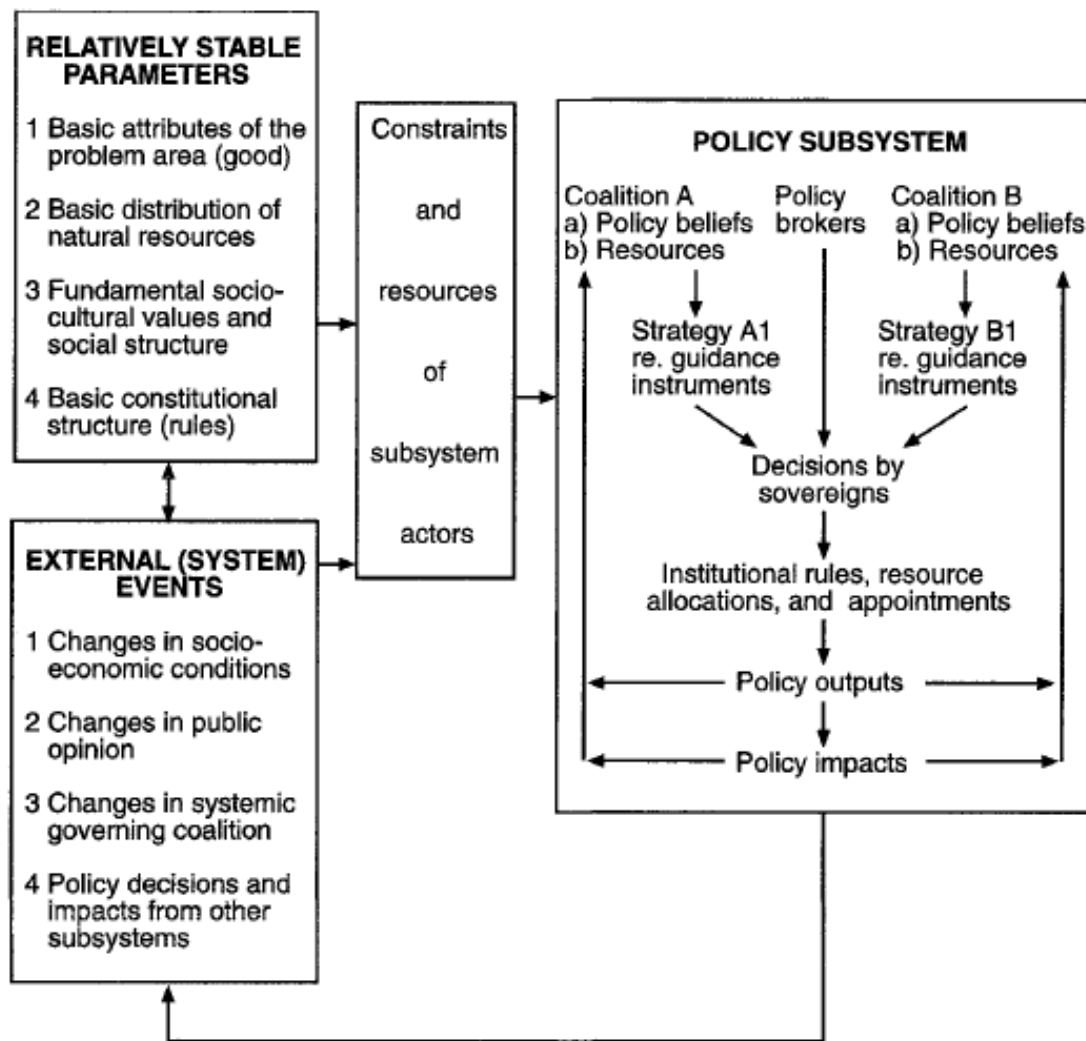


Abbildung 1: Diagramm des ACF. (Quelle: Sabatier 1998, S.102)

Externe Faktoren

Die externen Faktoren sind selbsterklärend, weshalb nicht weiter auf sie eingegangen wird. Zudem liegt der Forschungsfokus dieser Arbeit nicht auf den externen Faktoren. Es soll hier bloss präzisiert werden, dass Sabatier zwischen unveränderlichen und flexibleren Systemparametern unterscheidet. Wie im Diagramm zu sehen ist, bilden die externen Parameter den Handlungsrahmen für das politische Subsystem.

Das Policy-Subsystem

Das politische Subsystem ist die zentrale Analyseeinheit des ACF. Gemäss den nachfolgenden Definitionen, erfolgt der politische Aushandlungsprozess innerhalb eines politischen Subsystems unter vielfältiger Beteiligung unterschiedlichster Akteure:

„A policy subsystem is defined by its territorial boundary, a substantive topic and by the hundreds of policy participants from all levels of government, multiple interests groups, the media, and research institutions“ (Sabatier et al. 2006 S.126).

„Generally, policymaking occurs in a policy subsystem, which is a policy area that is geographically bounded and encompasses policy participants from all levels of government (...).“ (Sabatier et al. 2006 S.124).

Die an einem politischen Aushandlungsprozess beteiligten Akteure, versuchen ihre politischen Überzeugungen in konkrete politische Programme umzusetzen. Um ihre Chancen auf einen politischen Erfolg zu erhöhen, organisieren sich Akteure unter Gleichgesinnten und schliessen sich zu Advocacy Koalitionen zusammen (Sabatier et al. 2006, 128). Sabatier zufolge teilen die Akteure innerhalb einer Koalition die gleichen „Beliefs“. Ein Belief-System ist ein „Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperezeptionen“ (Rabeneick 2002, S.93). Eine Koalition besteht folglich aus unterschiedlichen Personen und Organisationen, welche die gleichen Überzeugungen teilen und zusammen Strategien entwickeln, um ihre gemeinsamen Policy-Ziele durchzusetzen (Rabeneick 2002, S.40). Gemäss Sabatier lässt sich das Belief-System eines Akteurs in einen Hauptkern (Deep Core Belief), einen Policy-Kern (Policy Core Beliefs) und sekundäre Aspekte (Secondary Beliefs/Secondary Aspects) unterteilen (Sabatier 1998, S. 103, 104, Sabatier et al. 2006, S. 127, 128). Der Hauptkern bildet die fundamentalen Überzeugungen eines Akteurs und kann in den seltensten Fällen verändert werden, wohingegen sekundäre Aspekte weniger resistent gegenüber Veränderungen sind (Sabatier 1998, S. 104). In einem politischen Aushandlungsprozess ist zu erwarten, dass die Akteure ihre „sekundären Einstellungen“ verändern, jedoch nicht ihre Grundüberzeugungen. Sabatiers Konzept des Belief-Systems ist sehr theoretisch und die Abgrenzung der einzelnen Kategorien in der Praxis schwierig umzusetzen. Für diese Arbeit genügt deshalb die Annahme, dass Akteure, die ähnliche Wertvorstellungen haben und die gleichen politischen Ziele verfolgen, sich innerhalb von Koalitionen organisieren. Es wird daher nicht auf die verschiedenen Kategorien des Belief-Systems eingegangen. Die konkrete Aktivität der Koalitionen liegt darin, Verhaltensänderungen bei staatlichen Institutionen zu erwirken, um auf diesem Weg Policy-Entscheidungen zu beeinflussen (Sabatier 1998, S. 104). Dafür erarbeiten sie mit den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen bestimmte Strategien, die verschiedene Steuerungs- oder Lenkungsinstrumente beinhalten (Sabati 1998, S. 104). Ressourcen sind in der Regel finanzielle Mittel, Experten und politische Unterstützer (Rabeneick 2002, S. 106). Der strukturelle Einfluss eines Akteurs im politischen Aushandlungsprozess zeigt sich in der erfolgreichen Umsetzung seiner Forderungen auf politischer Ebene.

Policy-Broker versuchen nicht Forderungen durchzusetzen, sondern Kompromisse zwischen den verschiedenen Koalitionen auszuhandeln (Sabatier et al. 2006, S. 128). Die Policy-Broker erfüllen daher eine Vermittlerfunktion. Die Unterscheidung zwischen einem Mitglied einer Koalition und einem Broker ist jedoch nicht immer eindeutig. Einerseits verfolgen Bro-

ker persönliche politische Interessen und andererseits kann ein Koalitionsmitglied als Vermittler zwischen verschiedenen Koalitionen fungieren, um das Konfliktpotential zwischen den Parteien zu minimieren (Sabatier et al. 2006, S. 129).

Geographische Komponente

Per Definition enthält der ACF eine geographische Komponente:

„Policymaking occurs in a policy subsystem, which is a policy area that is geographically bounded (...).“ (Sabatier et al. 2006 S.124)

„A policy subsystem is defined by its territorial boundary, (...).“ (Sabatier et al. 2006 S.126).

Ein Policy-Subsystem ist gemäss Definition geographisch gebunden. Daher sollten alle Komponenten des geographischen Subsystems, folglich die Akteure als auch die gebildeten Koalitionen und das spezifische Thema, per Definition einen geographischen Bezug haben. In einem Fallbeispiel von Sabatier wird die Wasserqualität des Sees Tahoe untersucht. Der See und sein Einzugsgebiet bilden den „territorial boundary“ des Policy-Subsystems (Sabatier et al. 2006, S. 126). Die dem Policy-Subsystem zugrunde liegende Thematik „Wasserqualität“ beschränkt sich auf das geographisch definierte Gebiet. Die handelnden Akteure werden jedoch nicht auf diese geographische Limitierung dezimiert. Per Definition dürfen alle Akteure, die ein Interesse am politischen Aushandlungsprozess haben daran teilnehmen. Daher werden alle Akteure gleichgesetzt unabhängig davon, ob es sich um lokale, regionale, nationale oder internationale Akteure handelt. Sabatier macht keinen Unterschied zwischen den am Raum gebundenen Akteuren, den direkt Betroffenen, oder denjenigen, die nicht am Raum gebundenen sind. Akteure, welche einen direkten Bezug zur Ressource haben erfahren eine andere Perzeption des Problems als diejenigen ohne direkten Bezug zur Ressource. Diese unterschiedlichen Akteurebenen werden im ACF nicht differenziert behandelt, sondern in Form von Koalitionen gleich gewichtet. Es wird ausser Acht gelassen, dass Akteure verschiedener Massstabsebenen unterschiedliche Sichtweisen der Konfliktsituation haben und deshalb unterschiedliche raumbezogene Ziele und Handlungsstrategien entwickeln, die sich jedoch alle auf den Ort des Geschehens auswirken. Meines Erachtens, wird die geographische Komponente zu wenig präzise definiert und daher ist nicht klar, wie diese geographische Variabel anzuwenden ist. Das politische Thema bestimmt die am Aushandlungsprozess beteiligten Akteure. Gleichzeitig ist die Thematik geographisch gebunden. Folglich sollte die geographische Komponente zumindest ansatzweise einen bestimmenden Einfluss auf die beteiligten Akteure haben und umgekehrt. Da die Akteure den geographischen Rahmen sprengen, hat es den Anschein, dass die Systemkomponenten keinen Bezug zueinander haben. Die geographische Komponente scheint keinen strukturellen Einfluss zu haben, sondern ausschliesslich ein Mittel darzustellen, mit welchem das zu behandelnde

Problem von der „problemfreien“ Umwelt abgegrenzt wird. Da die Funktion der geographischen Komponente in Bezug auf das Policy-Subsystem nicht eruiert werden kann, macht es zumindest in der vorliegenden Arbeit keinen Sinn, den politischen Prozess definitionsgemäss geographisch einzugrenzen, weshalb darauf verzichtet wird.

Politischer Wandel: Externe Faktoren und policy-orientiertes Lernen

Externe Ereignisse sind Vorgänge ausserhalb des Policy-Subsystems, beispielsweise ein Wechsel der regierenden Koalitionen. Sie führen zu einer neuen Ressourcenverteilung, die sich begünstigend auf eine Koalition auswirken kann. Externe Ereignisse sind eine „notwendige Bedingung für einen Politikwandel, jedoch keine hinreichende“ (Rabeneick 2002, S. 56). Die Koalitionen müssen sich die veränderten Bedingungen zu Nutze machen, erst dann wird ein politischer Wandel eingeleitet. Über policy-orientiertes Lernen versuchen Akteure ihre Strategien zu verbessern und selbst einen politischen Wandel zu induzieren. Policy-orientiertes Lernen wird wie folgt definiert:

„Relatively enduring alterations of thought or behavioral intentions which result from experience and/or new information and which are concerned with the attainment or revision of policy objectives.“ (Sabatier 1998, S. 104).

Akteure lernen aus den Erfahrungen, die sie im Verlauf des politischen Aushandlungsprozesses machen und verändern dadurch ihre Denk- und Handlungsweisen (Bandelow 2003, S. 12). Sie lernen ebenfalls über den Wissensaustausch mit anderen Akteuren (Bandelow 2003, S. 12). Lernen bedeutet, sich Wissen anzueignen und sich dadurch gegenüber dem Gegner einen Vorteil zu verschaffen. Das Lernen erhöht folglich die Chance auf einen Erfolg im politischen Aushandlungsprozess. Das policy-orientierte Lernen ist mehrheitlich ein koalitionsinterner Prozess, weshalb es eher selten vorkommt, dass über einen reinen Lernprozess der Akteure ein politischer Wandel erzeugt wird. Zu einem politischen Wandel kommt es erst, wenn das Lernen koalitionsübergreifend erfolgt. Jedoch ist dieser Prozess eher unwahrscheinlich. Die Überzeugungen der Mitglieder verschiedener Koalitionen divergieren in der Regel stark, so dass Lernen über das koalitionsinterne Belief-System in der Regel nicht erfolgt. Unter bestimmten Voraussetzungen hält Sabatier Lernen über Koalitionen hinweg als möglich. Es muss ein Forum existieren, in welchem sich die führenden Vertreter aller Seiten beteiligen, diskutieren und zusammen auf eine gemeinsame Lösung oder ein gemeinsames Ziel hinarbeiten (Rabeneick 2002, S. 55, Bandelow, S.13). Der Lernprozess hat trotz allem eine wichtige Funktion, denn dadurch verbessern die Akteure ihre Kenntnisse der Welt. Sollte sich eine geeignete Gelegenheit bieten, beispielsweise durch veränderte externe Bedingungen, müssen die Akteure bereit sein, diesen Moment wahrzunehmen und erfolgreich zu nutzen.

4.1.2 Spezifische Anwendung des ACF

Ungeachtet der mangelhaften Definition der geographischen Komponente, eignet sich der ACF als Analysemodell meiner Arbeit. Wie bereits angedeutet, wird primär nicht der politische Wandel untersucht, sondern vielmehr die Strategien der ausgewählten Akteure und ihre strukturelle Wirkung auf den politischen Aushandlungsprozess analysiert. Indem der ACF versucht politische Prozesse zu erklären, liefert er zugleich Informationen, über die strukturierende Wirkung der am politischen Prozess beteiligten Akteure. Es ist folglich nicht bloss ein Modell, welches den politischen Wandel erklären kann, sondern auch ein geeignetes Konzept, um den Einfluss ausgewählter Akteure in einem bestimmten Politikfeld zu untersuchen. Dafür muss einzig und allein der Forschungsfokus vom gesamten politischen Prozess weg, auf die akteursgesteuerten Teilprozesse verlagert werden. Es wurde bereits erwähnt, dass der ACF mit Granovetters Netzwerkanalyse ergänzt wird. Im nächsten Kapitel wird dieses Konzept vorgestellt und genauer erklärt, inwiefern es sich für die vorliegende Arbeit in Kombination mit dem ACF eignet.

4.2 Die Stärke der Koalitionen und die Stärke schwacher Beziehungen

Der Policy-Netzwerk Analyst Granovetter untersuchte in seiner Studie „The strength of weak ties“ die Bedeutungen von Beziehungen innerhalb von Netzwerken und stellte dabei fest, dass sich zwischen den Akteuren starke und schwache Beziehungen ausbilden können. Starke Beziehungen bestehen zwischen Akteuren, die viel Zeit miteinander verbringen und die ebenfalls eine gewisse Emotionalität verbindet, wie es beispielsweise in Freundschaften der Fall ist (Granovetter 1973, S. 1361). Schwache Beziehungen sind hingegen eher oberflächliche Bindungen. In seinen Studien betont Granovetter die Stärke der schwachen Beziehungen und die Schwäche der starken Beziehungen. Schwache Beziehungen können zwischen Individuen unterschiedlicher Netzwerke entstehen. Über schwache Bindungen diffundieren Ideen, Einflüsse oder Informationen zwischen den jeweiligen Netzwerken (Granovetter 1973, S. 1370, 1371). Die Mitglieder verschiedener Netzwerke teilen unterschiedliche Wertvorstellungen und daher verfügen sie über unterschiedliche Informationen. Ein Mitglied eines Netzwerkes kann mit einem Mitglied eines anderen Netzwerkes eine schwache Beziehung eingehen und sich das Wissen dieser Koalition aneignen. Der Einzelne verfügt damit im Vergleich zu den Mitgliedern seines Netzwerkes über zusätzliches Wissen und verbessert damit seine netzwerkinterne Position. Teilt er die neuen Ideen mit seinem Netzwerk, wird sich auch dessen Position verbessern. Die Schwäche starker Beziehungen liegt darin, dass Akteure eines spezifischen Netzwerkes durch die verstärkte Fokussierung nach innen dazu neigen, sich nach aussen zu verschliessen und dadurch den externen Informationsfluss stören oder gar unterbinden (Granovetter 1973, 1371). Die Koalition ist eigentlich nichts anderes als ein Netzwerk. Sie besteht aus eigenständig handelnden Akteuren, die aufeinander einwirken und miteinander interagieren, mit dem Ziel zusammen ihre politischen Forderungen

gen in konkrete politische Massnahmen umzusetzen. Die Akteure tauschen Informationen und weitere Ressourcen untereinander aus und bündeln damit ihre Kräfte. Durch die regelmässige und verstärkte Zusammenarbeit vertiefen sich die Bindungen zwischen den Akteuren der Koalition. Die Beziehungen zwischen den Mitgliedern der Koalition können folglich als starke Beziehungen klassifiziert werden. Über koalitionsinterne Lernprozesse versuchen Mitglieder ihre Stärke weiter auszubauen, indem sie neu angeeignetes Wissen einsetzen, um effektivere Strategien zu entwickeln, mit welchen ihre politischen Forderungen besser umgesetzt werden können. Da sie jedoch bloss im Wissensaustausch mit ähnlich denkenden Menschen stehen, können sie ihr Wissen nicht über das „Belief-System“ hinaus erweitern. In anderen Worten ist der Fluss von neuem Wissen beschränkt und damit auch die Möglichkeit bessere Strategien zu entwickeln. Die Konzepte von Sabatier und Granovetter sind gegensätzlich. Sabatier betont den Vorteil von Koalitionen, folglich die Ausbildung von starken Beziehungen, da die Akteure ihre Kräfte innerhalb einer Koalition bündeln können und dadurch ihre Position im politischen Aushandlungsprozess verbessern. Granovetter hingegen sieht die Stärke eher in schwachen Beziehungen, da diese als Informations- oder Wissenskanäle dienen. Zusätzlich ermöglicht die Diffusion oder Verbreitung politischer Forderungen über schwache Beziehungen eine grössere Anzahl Menschen zu erreichen (Granovetter 1973, S. 1366). Mit der Integration von Granovetters Überlegungen in Sabatiers Modell soll untersucht werden, ob es für eine NGO strategisch nicht von Vorteil wäre, sich nicht bloss auf die Stärke der Koalition zu fokussieren, sondern ebenfalls die Stärke schwacher Beziehungen, also Interaktionen über die Koalitionsgrenzen hinweg, zu berücksichtigen.

5 Methodisches Vorgehen

Im letzten Kapitel wurde der analytische Rahmen dieser Arbeit erläutert und erklärt, weshalb der ACF als ausgewähltes Konzept geeignet ist. Zusätzlich wurde der ACF an die eigene Forschungsperspektive angepasst und mit dem Beziehungsansatz von Granovetter ergänzt. In diesem Kapitel werden die Komponenten des Policy-Subsystems identifiziert. Anschliessend werden die relevanten Akteure definiert. Ein weiteres Kapitel behandelt die für diese Arbeit geeigneten Forschungsmethoden. Zum Schluss wird das weitere Vorgehen erläutert.

5.1 Identifizierung des Policy-Subsystems

Die Regulierungspolitik des Schweizer Rohstoffsektors bildet das „substantive topic“ des Policy-Subsystems. Gemäss Sabatier, sind alle Akteure zu berücksichtigen, die ein Interesse an der dem politischen Aushandlungsprozess zugrundeliegenden Thematik haben. Es müssen daher Akteure identifiziert werden, die sich über einen längeren Zeitraum mit der Schweizer Regulierungspolitik des Rohstoffsektors befassen. Sabatier zufolge gibt es keine exakte Vorgehensweise, um die Akteure eines Subsystems zu bestimmen (Sabatier et al.

2006, 127). In seiner Studie mit Bashier aus dem Jahre 1993 über Gewässerschutzpolitik am Lake Tahoe identifizierte Sabatier Akteure indem er die Lokalgeschichten untersuchte (Rabeneick 2002, S. 71). Eine auf Recherchen basierte Methode, scheint für die vorliegende Arbeit ebenfalls angebracht zu sein, da die Rohstoffthematik äusserst aktuell ist und die diesbezügliche Informationsbeschaffung dank des Internets vereinfacht wird. Über eine Internetrecherche wurde die Akteursgruppe Recht ohne Grenzen (RoG) identifiziert. Diese Koalition fordert unter anderem die Umsetzung einer rechtlich verbindlichen Sorgfaltpflicht für multinationale Konzerne mit Sitz in der Schweiz. Diese Forderung hat regulative Auswirkungen auf den Schweizer Rohstoffsektor. Die Gegenkoalition umfasst die wirtschaftlichen Akteure, die von diesen Forderungen betroffen sind. Als Vertreter der wirtschaftlichen Interessen sind die Handlungen der Gegenkoalition wirtschafts- und unternehmensfördernd ausgerichtet. Für die RoG stehen nicht die wirtschaftlichen Interessen im Fokus ihres Handelns, sondern die Interessen betreffend Menschenrechte und Umweltschutz. In anderen Worten vertritt die Koalition RoG zivilgesellschaftliche Interessen und die Gegenkoalition wirtschaftliche Interessen. Als dritte Komponente des Policy-Subsystems wurde ebenfalls über eine Internetrecherche der Policy-Broker identifiziert. In der Schweiz versucht der Staat, vor allem die Bundesverwaltungsstellen SECO, EDA und DEZA, zwischen den beiden Koalitionen zu vermitteln, um eine gemeinsame Lösung zu finden. Die Handlungen der Koalitionen zielen darauf ab, Verhaltensänderungen bei staatlichen Institutionen zu erwirken, um auf diesem Weg Policy-Entscheidungen zu beeinflussen. Damit erfüllt der Staat in dieser Arbeit zwei Aufgaben. Einerseits ist er der Policy-Broker und andererseits Bezugspartner der Koalitionen. An dieser Stelle ist ebenfalls zu erwähnen, dass der Staat primär als Vermittler fungiert, jedoch nicht gänzlich neutral ist. Er tendiert dazu, die wirtschaftlichen Interessen zu bevorzugen, um den Schweizer Wirtschaftsplatz zu fördern.

5.2 Fokussierung auf ausgewählte Akteure

In dieser Arbeit soll nicht das politische Einflussvermögen aller Akteure analysiert werden, sondern dasjenige der Koalition RoG. Die Fokussierung auf die Mitglieder der Koalition RoG wird damit begründet, dass die Akteure dieser Koalition die Debatte über die Regulierung der Schweizer Rohstoffbranche lanciert haben. Ohne sie würde es den politischen Aushandlungsprozess über klare Regeln für Schweizer Konzerne nicht geben. Die Forderungen der Koalition greifen regulierend in die Schweizer Wirtschaft ein, weshalb die RoG im politischen Aushandlungsprozess schwächer positioniert ist als die Gegenkoalition. Forderungen, die auf eine Regulierung des Schweizer Wirtschaftsstandorts abzielen, haben generell schlechte Chancen auf politischer Ebene erfolgreich umgesetzt zu werden, da befürchtet wird, dass die Regulierungen die Schweizer Wirtschaft schwächen (Chantal Peyer, Bernd Steimann). Die Gegenkoalition hat als Vertreterin der Schweizer Ökonomie daher von vornherein einen grösseren Einfluss als die RoG. Die schwierige Aufgabe der Koalition RoG besteht darin,

ihre Forderungen trotz schwächerer Verhandlungsposition durchzusetzen. Da die Koalition hauptsächlich aus NGOs besteht, bezieht sich diese Arbeit auf den strukturellen Einfluss dieser Organisationsform im politischen Aushandlungsprozess der Schweizer Rohstoffregulierungspolitik.

5.3 Erhebungsmethoden

5.3.1 Literatur- und Internetrecherche

Mit einer Literatur- und Internetrecherche wurde die theoretische und konzeptionelle Wissensgrundlage dieser Masterarbeit erarbeitet, das Thema eingegrenzt, sowie die Ziele und Fragestellungen ausformuliert. Zusätzlich wurden mit Hilfe der Internetrecherche die relevanten Akteursgruppen des Policy-Subsystems identifiziert. Wichtigste Quellen dieser Arbeit sind das Sachbuch über Rohstoffe der Erklärung von Bern, die Internetseite der RoG und die veröffentlichten Berichte des Bundes, wie beispielsweise der Grundlagenbericht über Rohstoffe.

5.3.2 Experteninterviews

Für eine akteurszentrierte Analyse eignet sich als Form der Datenerhebung die Befragung von Experten. Im Expertengespräch kann die Informationsbeschaffung gesteuert und auf den für die Arbeit relevanten Wissensbedarf abgestimmt werden. Aufbauend auf die in der Einleitung erläuterten Zielsetzung und Fragestellungen, wurde der Fragenkatalog ausgearbeitet. Er besteht aus vier Kategorien, die im Folgenden kurz erläutert werden:

Frageblock 1 beschäftigte sich mit dem Aufbau, der Funktion und der Strategiefindung der einzelnen Organisationen. Der Gedanke dabei war, dass die verschiedenen strategischen Vorgehensweisen der einzelnen Organisationen die Strategiefindung der Koalition mitstrukturieren.

Frageblock 2 thematisierte die Goldbranche der Schweiz. Gold ist eines der wichtigsten mineralischen Rohstoffe der Schweiz und wird deshalb in dieser Arbeit besonders hervorgehoben.

Frageblock 3 zielte darauf ab, ein besseres Verständnis der Koalition RoG zu erhalten. Dabei wurden die Beweggründe der einzelnen Organisationen zum Beitritt hinterfragt und die Vor- und Nachteile einer entsprechenden Zusammenarbeit ergründet.

Frageblock 4 behandelte allgemeine Fragen zur Rohstoffbranche und zum entsprechenden Dialog zwischen den unterschiedlichen Akteuren.

Der komplette Fragenkatalog ist im Anhang abgelegt. Die geführten Interviews wurden auf einem Datenträger abgespielt und der Masterarbeit beigelegt.

5.3.3 Auswahl der Experten

Als Experten kamen alle Akteure der Koalition RoG in Frage, weshalb sämtliche Mitgliederorganisationen kontaktiert wurden. Daher wurden nicht bloss NGOs angeschrieben, sondern auch Gewerkschaften und kirchliche Organisationen. Letztere werden je nach Definition nicht zu den NGOs gezählt. In dieser Arbeit sind sie jedoch mit den anderen NGOs gleichgestellt. Gewerkschaftliche Organisationen werden in der Literatur ebenfalls nicht eindeutig von NGOs unterschieden. Gemäss Rolf Beyeler von der Unia, sind Gewerkschaften und NGOs zu differenzieren. Daher werden in dieser Arbeit die Gewerkschaften nicht als NGOs verstanden. Die Organisationen wurden mit einer Interviewanfrage via Email kontaktiert, die über die Beweggründe des Interviews informierte. Ungefähr die Hälfte der kontaktierten Organisationen hat geantwortet. Die in der folgenden Tabelle aufgeführten Experten haben einem Interview zugesagt. Zusätzlich zu den Experten sind auch die entsprechenden Organisationen und der Organisationstyp, sowie Ort und Datum der Interviews angegeben.

Tabelle 1: Interviewpartner mit den zugehörigen Organisationen und Organisationstypen inklusive Datums- und Ortsangaben der Interviews

Wann/Wo	Experte	Organisation
Mo 30.3.Lausanne	Chantal Peyer	Brot für Alle (kirchliche Organisation)
Do 2.4. Zürich	Christoph Wiedmer	Gesellschaft für bedrohte Völker (Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisation)
Fr 10.4. Zürich	Bernd Steimann	Helvetas Swiss Intercooperation (Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisation)
Di 14.4. Bern	Stephan Suhner	Ask! Arbeitsgruppe Schweiz Kolumbien (Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisation)
Do 16.4. Luzern	Dorothea Winkler	Fastenopfer (kirchliche Organisation)
Do 16.4. Zürich	Damian Oettli	WWF (Umweltorganisation)
Mi 29.4. Bern	Rolf Beyeler	Unia (Gewerkschaft)
Mi 29.4. Basel	Liselotte Fueter	EFS Evangelische Frauen Schweiz (kirchliche Frauenorganisation)

Von den über 50 kontaktierten Organisationen haben acht zugesagt, was als eher spärlich einzustufen ist. Viele Organisationen haben mit der Begründung abgesagt, dass sie sich nicht als geeignete Interviewpartner sehen, da sie nicht über das gleiche Wissen verfügen würden, wie die EvB und die Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV), deren Schwerpunkte

insbesondere Rohstoffe und Gold sind. Es gelang nicht, die EvB für ein Interview zu gewinnen, da sie dafür keine Zeit hatte. Das ist aber nicht weiter dramatisch, da alle wichtigen Informationen indem von ihnen veröffentlichten Buch und den diversen Magazinen vorzufinden sind. Des Weiteren zeigte sich, dass mit der vorliegenden Auswahl an Interviewpartnern, ein breites Spektrum der Koalition abgedeckt wird. Mit dem World Wide Fund for Nature (WWF) ist nicht bloss eine der grössten Organisationen dabei, sondern auch eine der wenigen Umweltorganisationen der Koalition. Brot für alle (Bfa), Fastenopfer und die Evangelischen Frauen Schweiz (EFS) decken die katholischen und reformierten Hilfswerke ab. Mit letzterem sind ebenfalls die Frauenorganisationen vertreten. Zudem sind Fastenopfer und Bfa zwei der fünf Organisationen, die den Vorstand der Koalition bilden. Bfa, Fastenopfer, die Arbeitsgruppe Schweiz Kolumbien (Ask) und die GfbV gehören zudem zu den 14 Trägerorganisationen der Koalition. Die beiden letzteren und davon vor allem die GfbV, sind die einzigen NGOs der Schweiz, welche sich hauptsächlich mit dem Rohstoff Gold beschäftigen. Beides sind Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen. Mit der Helvetas Swiss Intercooperation ist eine weitere Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisation vertreten. Sie ist die älteste, in diesem Bereich tätige Organisation der Schweiz. Zudem gehört sie auch eher zu den grossen Schweizer NGOs. Im Gegensatz zur Ask und GfbV arbeitet sie eng mit dem Bund zusammen, was einen spannenden Kontrast bildet und auf eine unterschiedliche Motivation und Strategie schliessen lässt. Als letzte Organisation ist die Gewerkschaft Unia zu nennen. Sie hat sozusagen nichts am Hut mit der Rohstoffthematik. Die Gewerkschaft empfand die Forderungen der Koalition jedoch als unterstützungswürdig, weshalb sie sich zum Beitritt entschlossen hat. Dieser Interviewpartner ist insofern wichtig, da er durch seine thematische Distanz einen differenzierteren Blick auf die gesamte politische Debatte bezüglich Rohstoffe ermöglicht. Zusammen mit der Unia bilden Helvetas Swiss Intercooperation, der WWF und die EFS einen Teil der unterstützenden Organisationen der Koalition.

5.3.4 Durchführung und Auswertung der Interviews

Die Fragebögen wurden den Experten zu Vorbereitungs Zwecken ungefähr zwei Wochen vor dem jeweiligen Interview zugestellt. Die Fragen mussten nicht alle zwingend beantwortet werden, sondern galten eher als richtungweisender Rahmen, in welchem die Experten relativ frei erzählen konnten. Dabei half die Einteilung des Fragenkatalogs in verschiedene Kategorien, da die Experten sich daran orientieren konnten. Die Interviews wurden alle ohne Ausnahme aufgenommen. Anschliessend wurden sie in schriftlicher Form übersetzt. Da die Interviews auf Schweizerdeutsch geführt wurden, mussten die Aussagen in Schriftdeutsch umformuliert werden. Die Transkribierung erleichterte die Analyse der Interviews. Es ist einfacher eine Textpassage zu finden als das Aufnahmegerät nach einer gesuchten Aussage abzuspielen. Nebst den acht Interviews wurde ein Telefoninterview mit Frau Rahel Ruch, Koordinatorin der Koalition RoG, geführt. Die Fragen bezogen sich auf die Gründung, die

Organisation, dem Aufbau und die Zielsetzung der Koalition. Dieses eher als Gespräch zu bezeichnende Telefonat, basierte nicht auf den Fragenkatalog und wurde auch nicht aufgenommen.

5.4 Erläuterungen zum weiteren Vorgehen

Um zu verstehen, weshalb in der Schweiz politische Debatten über Regulierungen der Rohstoffbranche geführt werden, braucht es bestimmte Kenntnisse dieses Sektors. In Kapitel fünf bis und mit sieben werden die wichtigsten Faktoren erläutert, die zur Entstehung des Schweizer Rohstoffhandelsplatzes beitragen. Es werden die mit der Rohstoffförderung und dem Rohstoffhandel verbundenen Probleme eruiert und hinterfragt, wer für die Behebung dieser Missstände die Verantwortung tragen sollte. Dabei wird ein besonderer Fokus auf den Rohstoff Gold gelegt. Gold wurde als exemplarischer Rohstoff ausgesucht, da die Schweiz trotz der fehlenden natürlichen Goldvorkommen ein wichtiger Goldhändler und –verarbeiter ist. Die Eidgenossenschaft ist daher nicht bloss ein zentraler Handelsplatz für Rohstoffe, sondern eine der wichtigsten Drehscheiben im Goldhandel. Die nächsten Kapitel sollen anhand des Rohstoffes Gold verdeutlichen, wie sich die Schweiz als rohstoffarmes Land zu einem wichtigen Rohstoffhandelszentrum entwickeln konnte. Gewisse Faktoren haben speziell den Goldhandel gefördert, während andere Faktoren die Entwicklung der Rohstoffbranche als Ganzes begünstigten.

6 Die Entstehung des Schweizer Rohstoffhandelsplatzes

Obwohl die Schweiz arm an Rohstoffen ist, hat sich das Binnenland zu einem der wichtigsten Rohstoffhandelsplätze der Welt entwickelt (EvB 2012, S. 36). Die zentralen Rohstoffhandelsplätze der Schweiz befinden sich am Genfer- und Zugersee (EvB 2012, S. 41). Mehr als ein Drittel des globalen Handels mit „Erdöl, Baumwolle, Getreide und Reis und ungefähr die Hälfte des globalen Handels mit Zucker und Kaffee“ erfolgen am Genfersee (Kapp 2014, S. 45). Genf ist einer der führenden Handelsplätze für Soft Commodities, sowie „Erdöl, Kohle und Gas“ (Kapp 2014, S. 45). In Genf sind führende Agrarrohstoffhändler, wie Cargill, Bunge, ADM und Dreyfuss als auch der weltgrösste unabhängige Erdölhändler Vitol und weitere, im Erdölhandel tätigen Unternehmen wie Gunvor, Trafigura, Mercuria ansässig (Kapp 2014, S.45). Im Rohstoffzentrum Zug dominiert das multinationale Unternehmen Glencore, das im Jahr 2012 mit Xstrata fusionierte und seither im Rohstoffhandel als auch in der Rohstoffförderung tätig ist. Es ist der weltweit „viertgrösste Bergbaukonzern und das profitabelste Rohstoffhandelsunternehmen“ (EvB 2012, S. 22). Zudem befinden sich vier der grössten Goldraffinerien in der Schweiz. Abbildung 2 zeigt die Anzahl der in der Schweiz beheimateten Rohstoffhandelsunternehmen. Die Grafik beruht auf eine Schätzung, basierend auf Daten der SNB, da in der allgemeinen Statistik der Wirtschaftszweige (NOGA) Rohstoffhandelsun-

ternehmen nicht separat aufgeführt werden, sondern unter allgemeinem Grosshandel gelistet sind (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013, S. 9). Diese Datenschätzung ist deshalb mit Vorsicht zu handhaben, kann aber für grobe Aussagen herangezogen werden: Seit den 90er-Jahren ist ein steigender Zuzug von Rohstoffhandelsfirmen besonders in den Kantonen Genf und Zug zu verzeichnen. Das Wachstum der Rohstoffbranche zeigt sich ebenfalls in den steigenden Einnahmen dieses Sektors. Der Rohstoffhandel hat im Jahr 2011 3.4 % zum BIP beigetragen (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013, S. 8). Im Vorjahr waren es 3 % und im Jahr 2008 rund 2 % (EvB 2012, S. 40). Dieses Wachstum wird jedoch nicht ausschliesslich auf den Zuzug neuer Unternehmen zurückgeführt, sondern auch auf das „massive Wachstum bereits ansässiger Firmen“ (EvB 2012, S. 38).

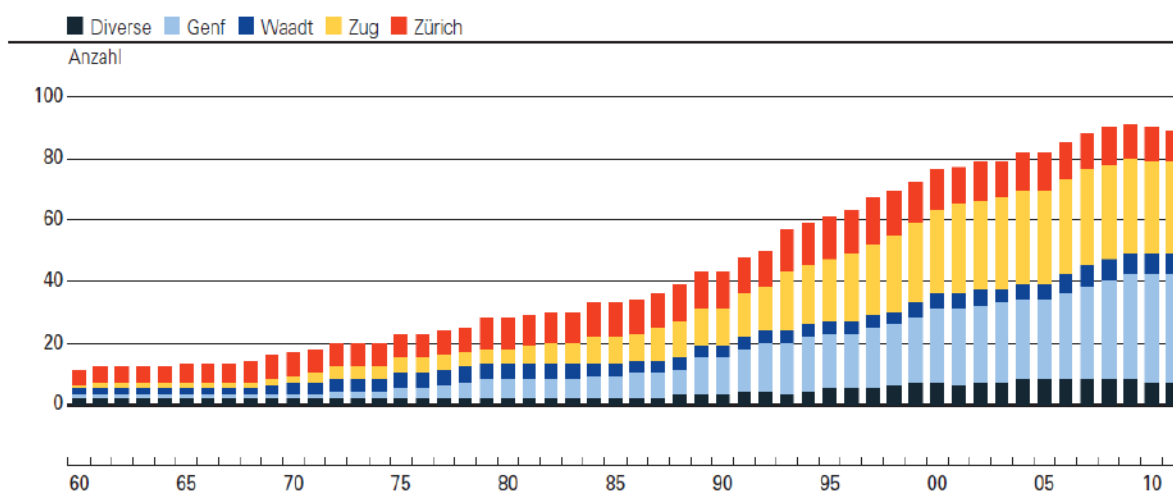


Abbildung 2: Rohstoffunternehmen nach Kantonen aufgeteilt von 1960 bis 2011. (Quelle: Schweizerische Eidgenossenschaft 2013, S.10)

6.1 Die Anfänge des Schweizer Rohstoffhandels

6.1.1 19. Jahrhundert

Im 19. Jahrhundert etablierten Kaufleute den Rohstoffhandel in der Schweiz. Das Handelshaus Gebrüder Volkart wurde 1851 in Winterthur gegründet und war primär im Baumwollhandel mit Indien tätig (EvB 2012, S. 59). 1877 entstand in Nyon das Handelshaus André & C^{ie}, welches binnen kurzer Zeit nach Lausanne umzog. Innerhalb von 30 Jahren stieg dieses Handelshaus zum wichtigsten Getreideimporteure der Schweiz auf (EvB 2012, S. 61). 1859 gründete der Basler Missionar und Kaufmann Hermann Ludwig Rottman die Missionshandels-gesellschaft in Ghana (EvB 2012, S. 59). Daraus entstand 1928 die Basler Handelsgesellschaft BHG mit Afrika als Hauptmarkt (EvB 2012, S. 63). Diese traditionellen grossen Handelshäuser von Winterthur, Lausanne und Basel erlebten das 21. Jahrhundert nicht (EvB 2012, S.64). Fehlende Umstrukturierungen, Verluste, mangelnde Neuausrichtungen und Schulden führten zum Untergang dieser Handelshäuser (EvB 2012, S. 65, 66).

6.1.2 20. Jahrhundert

Anfangs war Lausanne der wichtigste Schweizer Handelsplatz für Rohstoffe, denn dort befand sich „die stark wachsende verarbeitende Industrie“, unter anderem der in Vevey beheimatete Nahrungsmittelkonzern Nestlé (EvB 2012, S. 67). Dieser Industriezweig bedurfte Rohstoffe, weshalb sich nebst dem grossen Handelshaus André & C^{ie} auch zahlreiche weitere Rohstoffhandelsunternehmen in der Gegend ansiedelten, beispielsweise „Panchaud Frères SA (Getreide und Soja-Öl), Cohen (Nüsse) und Schilter (Kaffee)“ (EvB 2012, S. 67). Nach dem Zweiten Weltkrieg zog die Warenprüfungsfirma Société Générale de Surveillance (SGS) nach Genf. 1956 liess sich das noch heute bedeutende amerikanische Getreidehandelsunternehmen Cargill in Genf nieder. Wie die Traditionshäuser handelte dieses Unternehmen mit Soft Commodities. Im gleichen Jahr kamen die Philipp Brothers an den Zugersee. Sie leiteten die „weltgrösste Handelsfirma für Erze und Metalle“ (EvB 2012, S. 70). Ihr Ankommen markierte den Beginn des Handels mit mineralischen Rohstoffen in der Schweiz. 1970 stiegen die Philipp Brothers in den Erdölhandel ein. Ab den 70er-Jahren deckten die Schweizer Rohstoffhandelsunternehmen den Handel mit agrarischen, mineralischen und energetischen Rohstoffen ab. Einige Rohstoffhändler, die bei Philipp Brothers angestellt waren, machten sich selbstständig und gründeten ihr eigenes Handelsunternehmen. Hierbei sind unter anderen Marc Rich und sein Partner Pincus Green zu nennen. Diese gründeten 1974 die Zuger Gesellschaft Marc Rich + Co. AG, die 1993 in Glencore umbenannt wurde. Die Ankunft der Philipp Brothers in Zug und Cargills in Genf im Jahre 1956 läutete das Zeitalter des Schweizer Rohstoffhandels ein. Die bestehenden Rohstoffhandelshäuser zogen neue an und ehemalige Mitarbeiter machten sich selbstständig. Ein bekanntes Beispiel für letzteres ist die Gründung von Trafigura im Jahre 1993 durch Claude Dauphin und Eric de Turckheim, zwei ehemalige Mitarbeiter von Marc Rich + Co. Diese Eigendynamik führte zu einer stetigen Vergrösserung des Schweizer Rohstoffhandelsplatzes und erklärt die heutige Ansiedlung von Rohstoffhandelsunternehmen in der Schweiz.

6.2 Standortfaktoren

Obwohl die Schweiz bereits seit dem 19. Jahrhundert im Rohstoffhandel tätig ist, begann der eigentliche Aufstieg der Schweiz zu einem der wichtigsten Rohstoffhandelszentren erst nach dem zweiten Weltkrieg. Die wichtigsten Faktoren, die zu dieser Entwicklung beitrugen, werden im Folgenden genauer erläutert.

6.2.1 Nicht-UNO Mitglied

Bis 2002 war die Schweiz kein Mitglied der Vereinten Nationen. Die Schweiz war daher nicht an den Beschlüssen der UNO gebunden. Daraus ergaben sich für die Rohstoffhandelsunternehmen willkommene Geschäftsmöglichkeiten. Während UNO-Mitglieder Handelsembargos berücksichtigen mussten, konnten Schweizer Unternehmen diese entstehenden Handelslücken

cken übernehmen. Ein Beispiel dafür ist die Firma Mark Rich + Co, welche Südafrika während des Apartheidsregime trotz UNO-Handelsembargo mit Öl belieferte (EvB 2012, S. 76). Dank der UNO-Abstinz konnten Unternehmen von der Schweiz aus zahlreiche lukrative dafür aber auch umstrittene Geschäfte abwickeln. Trotz der fehlenden UNO-Mitgliedschaft der Schweiz galt Genf als eine der wichtigsten UNO-Städte der Welt. Von dieser Internationalität konnte das global vernetzte Rohstoffhandelsgeschäft nur profitieren.

6.2.2 Finanzierung und Kontrolle

Einer der wichtigsten Partner der Rohstoffhändler sind Banken, denn diese finanzieren den Rohstoffhandel. Um den Rohstoffhandel abzuwickeln braucht eine private Firma Fremdkapital. Sie ist in erster Linie auf Bankkredite angewiesen. Es ist wohl bekannt, dass die Schweiz ein starker Finanzplatz ist, mit grossen in- und ausländischen Banken. In diesem Zusammenhang ist wichtig zu erwähnen, dass nach dem Zweiten Weltkrieg die Schweizer Währung frei konvertierbar war und folglich mit dem Schweizer Franken im Gegensatz zu anderen Währungen unbegrenzt Devisen gekauft werden konnten (EvB 2012, S. 70). Der Kapitalhandel war keinerlei Beschränkungen oder staatlichen Kontrollen ausgesetzt (EvB 2012, S.70). Diese Gegebenheiten favorisierten den Schweizer Bankenplatz und lockten Handelsfirmen an. Die Finanzierung des Rohstoffhandels ist ein sehr risikoreiches aber gleichzeitig auch sehr lukratives Geschäft. Anfangs der 70er-Jahre begann die in Genf ansässige Banque de Paris et des Pays-Bas (Paribas, heute BNP Paribas) als erste Bank mit der Handelsfinanzierung. Sie ist nach wie vor „unbestrittene Marktführerin in der Rohstofffinanzierung“ (EvB 2012, S. 80). Weitere bedeutende Banken der Rohstofffinanzierung sind die französische Crédit Agricole und die Credit Suisse, sowie die Kantonalbanken der Kantone Waadt und Genf (EvB 2012, S. 81). Beim Rohstoffhandel über Bankenfinanzierung dient die Ware der Bank als Sicherheit bis der von ihr bezahlte Kredit inklusive Zinsen zurückerstattet wurde. Dabei überprüft eine Warenprüfungsgesellschaft die Qualität und Quantität der gehandelten Ware, was das Risiko einer Fehlinvestition seitens der Banken minimiert. Für die Genfer Banken ist es folglich ein Vorteil, dass sich „der Hauptsitz der weltweit führenden Warenprüfungs- und Zertifizierungsfirma SGS in Genf“ befindet (EvB 2012, S. 51). Die Spezialisierung der Genfer Banken auf das Rohstoffhandelsgeschäft förderte die Entwicklung des Handelsplatzes Genf. Die Handelsunternehmen in Zug profitierten vom Zürcher Bankenplatz.

6.2.3 Steuerklima

Zug wie auch weitere Schweizer Kantone führten nach dem Zweiten Weltkrieg Steuerprivilegien ein, um die Wirtschaft anzukurbeln und Mehreinnahmen zu generieren (EvB 2012, S. 69). Besonders in Zug profitierten und profitieren nach wie vor Domizilgesellschaften und Holdings von steuerlichen Privilegien. Gemeinsam haben diese beiden Unternehmensformen, dass sie in der Schweiz ausschliesslich eine Verwaltungstätigkeit ausüben dürfen, je-

doch keine Geschäftstätigkeit. Letzteres erfolgt grundsätzlich im Ausland. Holdings verwalten Beteiligungen an andere Unternehmen. Sie sind von der kantonalen Gewinnsteuer befreit und zahlen lediglich eine reduzierte Kapitalsteuer (Schweizerische Steuerkonferenz SSK 2014). Domizilgesellschaften zahlen die Bundessteuern ohne Vergünstigungen profitieren jedoch von kantonsabhängigen Steuerprivilegien (Schweizerische Steuerkonferenz SSK 2014). Multinationale Unternehmen tendieren sich in Ländern mit einer tiefen Besteuerung niederzulassen. Zudem können sie dank der steuerlichen Sonderregeln steueroptimierte Profite generieren. Das attraktive steuerliche Umfeld, bestehend aus Steuererleichterungen und –befreiungen führte unter anderem zu einer Ansammlung von Rohstoffhandelsunternehmen in der Schweiz.

6.2.4 Weitere Standortfaktoren

Die Schweiz kann ihre führende Position im Rohstoffhandel beibehalten, da sie zusätzlich zu den bereits genannten über weitere ausgezeichnete Standortfaktoren verfügt. Der Arbeitsmarkt ist sehr effizient, das Arbeitsrecht flexibel und die Arbeitskräfte hoch qualifiziert. Durch den Bankenplatz verfügt die Eidgenossenschaft über ein quantitatives als auch qualitatives Angebot an Finanzdienstleistungen. Die Schweizer Wirtschaft ist wettbewerbsfähig und die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen sind stabil (Swiss Banking 2013, S.12). Des Weiteren sind die Verkehrsverbindungen hervorragend und die Infrastruktur gut ausgebaut. Das Land verfügt über eine hohe ökologische aber auch kulturelle Vielfalt und die allgemeine Sicherheit ist in der Regel gewährleistet. Die Schweiz bietet nebst den genannten Banken und der Warenprüfungsfirma ein gut ausgebautes Netz an weiteren für den Rohstoffhandel unerlässlichen Dienstleistern an, wie beispielsweise spezialisierte „Versicherungen, Beratungsunternehmen, Sicherheits-, Logistik-, und Speditionsfirmen“ (EvB 2012, S. 81).

7 Der Goldhandel

Der überwiegende Teil des von der Schweiz aus getätigten Handels mit Rohstoffen erfolgt über Transithandel. Im Transithandel überqueren keine Waren die Schweizer Grenze und werden somit auch nicht in der Schweiz verzollt. Gold bildet dabei eine Ausnahme, denn dieses Metall wird physisch gehandelt und folglich in die Schweiz ein- und ausgeführt. Neben London ist die Schweiz (Zürich) der weltweit grösste Goldhandelsplatz für physisches Gold (Eidgenössische Zollverwaltung EZV 2013, S.10). London war bereits vor dreihundert Jahren Zentrum des weltweiten Goldhandels. Seit der Gründung des London Bullion Market (LBM), dem ausserbörslichen Handelsplatz für Gold, im 17. Jahrhundert wird in der Englischen Hauptstadt im Rahmen des Goldfixings der Weltmarktpreis für Gold festgestellt, der von „Herstellern, Konsumenten, Investoren und Zentralbanken weltweit genutzt wird“ (Eidgenössi-

sche Zollverwaltung EZV 2013, S. 10). Die zentrale Goldhandelskoordinationsstelle auch bekannt unter dem Namen London Bullion Market Association (LBMA) wurde im Jahr 1987 ebenfalls in London gegründet. Es ist nicht verwunderlich, dass London seit mehreren Jahrhunderten traditioneller Handelsplatz für den physischen Goldhandel ist, wenn man bedenkt, dass das Vereinigte Königreich einstige Weltmacht ist. Vergleicht man die Schweiz mit London oder Grossbritannien stellt sich die Frage, wie sich ein kleines Binnenland ohne bedeutende Weltmachtstellung und ohne bedeutende Goldvorkommen zu einem der wichtigsten Goldhandelszentren der Welt entwickeln konnte. Diese Frage gilt für den gesamten Rohstoffsektor, da die Schweiz allgemein arm an Rohstoffen, aber trotzdem führend im Rohstoffhandel ist. Die oben genannten Standortfaktoren, im Speziellen die UNO-Abstinentz, haben nebst anderen Faktoren zur Entwicklung des Schweizer Goldhandelsplatzes beigetragen. Nach einer kurzen Erläuterung zum Rohstoff Gold und seiner historischen und aktuellen Verwendung, wird die Entstehung des Schweizer Goldhandelsplatzes näher erklärt.

7.1 Die historische und zeitgenössische Bedeutung von Gold

Gold ist eines der seltensten Elemente unserer Erde. Der Gehalt an Gold beträgt 4 mg pro Tonne Erdkruste (Mineralienatlas 2015). Gold hat nicht nur ein glänzendes Erscheinungsbild, vielmehr ist es korrosionsresistent, gut verform- und biegsam, folglich gut schmiedbar. Bereits 4000 vor Christus wurde Gold verarbeitet (Mineralienatlas 2015). Die ersten Goldmünzen gab es bereits 650 vor Christus (Mineralienatlas 2015). Völker wie die Ägypter, Inkas, Kelten, Griechen und Römer fertigten Goldschmuck an oder verwendeten das glänzende Metall für rituelle Zwecke (Mineralienatlas 2015). Später diente Gold als Zahlungsmittel und ab dem 19. Jahrhundert galt der Goldstandard. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das Bretton-Woods-System etabliert. Im Rahmen dieses Währungssystems war der Dollar an Gold und die Europäischen Währungen fix an den Dollar gebunden (EvB 2012, S. 70). Mit diesem System sollte die Finanzierung von Staatsausgaben über die Notenpresse verhindert werden (NZZ 2002). Nachdem das Bretton-Woods-System 1968 zusammenbrach und 1973 endgültig abgeschafft wurde verlor Gold seine Relevanz als Zahlungsmittel. Man könnte somit meinen, dass Gold seither an Bedeutung eingebusst hat. Doch dem ist nicht so. Gold ist nach wie vor das wichtigste Metall für Schmuck und gilt in Ländern, wie beispielsweise Indien und China, als Statussymbol. Vor allem in Krisenzeiten gewinnt Gold an Bedeutung, wie sich mit der Schweizer Initiative „Rettet unser Schweizer Gold“, über die am 30. November 2014 abgestimmt wurde eindrücklich gezeigt hat. Menschen sehen in Gold nach wie vor eine sichere Investition. Nebst der physischen Goldnachfrage, wird Gold in nicht-physischer Form gehandelt, meistens in Form von Derivaten oder Fonds. Die Inhaber des „Papiergoldes“ besitzen den Wert des Goldes, welcher auf dem Papier geschrieben steht. Papiergold wird am Finanzmarkt gehandelt und muss dabei nicht physisch vorhanden sein. Als Konsequenz wird mehr Gold gehandelt als tatsächlich existiert. Würden alle Besitzer des Papiergoldes echtes

Gold beziehen wollen, hätte es nicht genug reales Gold dafür zur Verfügung (Aust et al. 2012). Der Goldmarkt in seiner physischen und nicht-physischen Form ist sehr komplex nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichsten beteiligten Interessensgruppen, wie Staaten, Banken, Industrien, Investoren und private Konsumenten.

7.2 Aufstieg der Schweiz zum Goldhandelszentrum

Gold galt im Zweiten Weltkrieg aufgrund seiner Wertbeständigkeit als sicheres Zahlungsmittel. Zudem konnte die Herkunft des Goldes leicht vertuscht werden, indem das Gold eingeschmolzen und zu Goldbarren oder anderweitig neu verarbeitet wurde (Unabhängige Expertenkommission Schweiz 2002 S. 1). Einiges an Gold wurde damals in die vom Krieg relativ unberührte Schweiz importiert und gelagert. Um das gelagerte Gold zu verarbeiten entschieden die Banken ihre eigenen Produktionsstätten zu eröffnen (finews.ch 2012, Foulkes 2012). Die Raffinerien Argor Heraeus SA, Pamp SA und Valcambi SA entstanden alle nach dem Zweiten Weltkrieg. Argor Heraeus SA war bis im Jahr 1999 im Besitz „der Schweizerischen Bankengesellschaft, eine der UBS-Vorläuferinnen“ (Eidgenössische Zollverwaltung EZV 2013, S. 9). Valcambi SA gehörte der Credit Suisse, die sich im Jahre 2003 zurückzog. Pamp SA ist eine Tochtergesellschaft der Schweizerischen Finanzgesellschaft MKS. Metalor Group war ebenfalls zwischen 1918 und 1998 im Bankenbesitz. Diese Raffinerie wurde jedoch bereits 1852 gegründet. Sie fungierte als zentraler Goldlieferant für die Uhrenindustrie, eine Branche mit grossem Goldbedarf. Die Lage der Raffinerien war auf dem industriellen Goldbedarf abgestimmt. Metalor befindet sich in Neuenburg aufgrund der Uhrenindustrie. Im Gegensatz dazu wurden die anderen drei Raffinerien in der Nähe der italienischen Grenzen gebaut, da in der zweiten Hälfte des Zwanzigsten Jahrhunderts Italien einer der grössten Schmuckproduzenten war (Mariani 2012). Erst nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems stieg die Schweiz zum führenden Goldhandelszentrum auf. Im Jahr 1968 musste die US-Notenbank den Londoner Goldmarkt für zwei Wochen schliessen (NZZ 2002). Die Schweizerische Kreditanstalt (SKA) als Vorläuferin der Credit Suisse und die Schweizerische Bankengesellschaft (SBG) als auch der Schweizerische Bankenverein (SBV), welche 1998 zusammen die UBS gründeten, lancierten den Zürcher Goldpool und erwarben das Gold der Produzentenländern, die bis anhin nach London lieferten (NZZ 2002). Zürich wurde zum wichtigsten Goldhandelsplatz und handelte mit den damals wichtigsten Goldproduzenten Südafrika und die Sowjetische Union. Erst mit der Einfuhr der Warenumsatzsteuer im Jahre 1981 wurde der Goldhandel wieder nach London verlagert (NZZ 2002, Hosp 2014). Mitte der 80er-Jahre wurde diese Steuer zwar wieder abgeschafft, die Schweiz schaffte es aber trotzdem nicht ihre Vormachtstellung zurückzuholen, unter anderem weil Südafrika nicht ausschliesslich mit der Schweiz Handel betreiben wollte und ab der zweiten Hälfte der 70er-Jahre wieder Gold nach London und Paris lieferte (Hosp 2014). 1975 lancierte Südafrika den Krügerrand, eine Goldmünze für Privatanleger, die hauptsächlich in Europa

nachgefragt wurde (NZZ 2002). Aufgrund des Apartheidregimes in Südafrika erliessen die Vereinten Nationen ein wirtschaftspolitisches Embargo von 1985 bis 1990. Davon betroffen waren nicht die Goldbarren sondern der Krügergoldrand (NZZ 2002). Dass nicht das gesamte Goldsortiment von Sanktionen betroffen war, hatte wirtschaftspolitische Gründe. Ein hoher Goldpreis wäre für die Sowjetunion von Vorteil gewesen, damals zweitgrösster Goldproduzent und Erzfeind der USA (NZZ 2002). Die Schweiz als Nicht-UNO Mitglied beteiligte sich nicht an diesen Wirtschaftssanktionen und führte weiterhin Goldhandel mit Südafrika. Dadurch erzielte sie Mitte der 80er-Jahre hohe Goldimporte. Es wird vermutet, dass der Handel mit problematischen Ländern, wie Südafrika während des Apartheidregimes, mitunter ein Grund für die Einstellung der Veröffentlichung der Goldhandelsstatistik im Jahr 1981 war (Hosp 2014). Von 1972 bis 1981 war die Goldhandelsstatistik nach Ländern aufgeschlüsselt öffentlich einsehbar. Ab 1981 wurde Gold nicht mehr in der Aussenhandelsstatistik erfasst, sondern war „Gegenstand einer separaten Veröffentlichung, ohne Aufschlüsselung nach Ländern“ (Eidgenössische Zollverwaltung EZV 2013, S. 3). Es gab noch andere wirtschaftliche und politische Gründe, weshalb die Schweiz sich damals entschied Daten zum Goldhandel zu verheimlichen. Einerseits galt es den Schweizer Finanzplatz zu schützen, da Konkurrenten wie Grossbritannien keine Angaben zum Goldhandel publizierten (Eidgenössische Zollverwaltung EZV 2013, S. 4). Der Schweizer Finanzplatz war damals auch dem Druck der Sowjetunion ausgesetzt. Westliche Länder nutzten die Schweizer Handelsstatistik, um die Höhe der sowjetischen Produktion abzuschätzen (Hosp 2014). Seit 2014 gibt es wieder eine Goldhandelsstatistik, die nach Länder aufgeschlüsselt öffentlich zugänglich ist.

Die Uhren- und Schmuckindustrie, der Finanzsektor, die Goldreserven aus dem Zweiten Weltkrieg zusammen mit dem Bau der Raffinerien und die fehlenden Umsetzungen internationaler Goldsanktionen haben im Rahmen der internationalen Geschehnisse Mitte der 70er-Jahre (Ende des Bretton Woods Systems und Schliessung der Londoner Goldbörse) dazu geführt, dass sich die Schweiz als einer der wichtigsten Goldhandelsplätze etablieren konnte. Parallel dazu haben vorteilhafte steuerliche Rahmenbedingungen, die Diskretion des Schweizer Standortes, die Internationalität von Genf und der Finanzplatz Zürich dazu beigetragen, dass sich nach dem Zweiten Weltkrieg diverse Rohstoffhandelsfirmen in der Schweiz niederliessen. Wie in einem Schneeballsystem haben sich weitere wichtige Dienstleister der Rohstoffbranche in der Schweiz angesiedelt und zogen weitere Rohstoffhändler an.

8 Rohstoffproblematik

Rohstoffe sind die „Grundlage unserer Gesellschaft und Wirtschaft“ (EvB 2012, S. 26). Manche Länder haben keine Rohstoffe und andere sehr viele. Das heisst aber nicht, dass Rohstoffe im Herkunftsland konsumiert werden. Ein grosser Teil der Rohstoffe gelangt in den Welthandel (EvB 2012, S. 32). Aufgrund der Rohstoffknappheit und der steigenden Nachfrage erhöht sich langfristig der Wert der Rohstoffe. Daher ist davon auszugehen, dass rohstoffreiche Länder vermögend sind. Dem ist leider nicht so. Rohstoffreiche Länder sind meistens Entwicklungsländer (EvB 2012, S.26). Der Rohstoffreichtum scheint die Korruption, befallene Konflikte und die Ungleichheit zu steigern. Dieses Phänomen wird auch als Rohstofffluch bezeichnet.

8.1 Rohstofffluch

Warum verharren Länder, die reich an mineralischen und fossilen Ressourcen sind doch in bitterer Armut? (EvB Magazin 2014, S. 4)

Knapp die Hälfte der 25 Länder mit der „höchsten Kindersterblichkeit sind rohstoffreiche afrikanische Länder“ (EvB Magazin S. 4). In Angola nahm die Armut trotz des Ölbooms zu. Besonders deutlich wird dieser Widerspruch, wenn man bedenkt, dass die Tochter des angolanischen Präsidenten Milliardärin ist, obwohl die Hälfte der Bevölkerung mit weniger als 1.25 Dollar pro Tag leben muss (EvB Magazin S. 4). Das gleiche Phänomen ist in Nigeria zu beobachten. Ein anderes Beispiel ist Äquatorialguinea, das in Bezug auf das BIP pro Kopf weltweit zwar an 45. Stelle platziert ist, betreffend Entwicklungsindikatoren jedoch bloss „Rang 136 des UNO-Indexes der menschlichen Entwicklung belegt“ (EvB Magazin 2014, S.4). Diese Beispiele zeigen, dass trotz rohstoffgetriebenem Wirtschaftswachstum die Armut bestehen bleibt. Gemäss dem Africa Progress Report fördern die folgenden Gründe die Armut in rohstoffreichen Ländern:

- „Staatliche Ausgaben und Investitionen fliessen nicht in die Armutsbekämpfung.“ (EvB Magazin 2014, S. 5)
- „Mangelnde Einbettung des Rohstoffsektors in die nationale Wirtschaft: Dieser schafft zwar Wachstum aber kaum Arbeitsplätze.“ (EvB Magazin 2014, S. 5)
- „Fehlender „Fair Share“ am staatlichen Rohstoffreichtum: Wie gut Regierungen in der Lage sind, einen fairen Teil der Rohstoff-Exporteinnahmen für den öffentlichen Haushalt zu sichern, hängt von der Effizienz des Steuersystems und dem Verhalten der Investoren ab. Viele Länder verlieren Einnahmen durch eine unzureichende Verwaltung von Konzessionen, aggressive Steuervermeidung, Steuerhinterziehung und korrupte Praktiken.“ (EvB Magazin 2014, S. 5)

Der Bundesrat gab in seinem Bericht in Erfüllung der Empfehlung 8 des Grundlagenberichts Rohstoffe und des Postulats 13.3365 „Mehr Transparenz im Schweizer Rohstoffsektor“ ein ähnliches Statement ab:

*„Rohstoffe werden oft in Ländern abgebaut, die über schlecht funktionierende staatliche Strukturen verfügen. Vor diesem Hintergrund besteht bei der Rohstoffextraktion bzw. beim Handel mit Rohstoffen regelmässig ein Risiko, dass die an die jeweiligen Regierungen geleisteten Zahlungen – wie etwa Steuern, Nutzungsabgaben oder weitere bedeutende Ausgaben – aufgrund von Misswirtschaft, Korruption und Steuerflucht versickern oder zur Konfliktfinanzierung missbraucht werden. In der Folge profitiert die Bevölkerung kaum vom Rohstoffreichtum ihres Landes und verbleibt in Armut, was als sogenannter **Rohstofffluch** bezeichnet wird.“ (Schweizerische Eidgenossenschaft 2014, S. 5)*

Dabei ist der Rohstofffluch kein zwingendes Phänomen. Botswana, Ghana, Malaysia, Kanada, Indonesien, Norwegen, Thailand oder Oman sind positive Beispiele rohstoffreicher Länder, die ihren natürlichen Reichtum für ein breites wirtschaftliches Wachstum einsetzen, Arbeitsplätze schaffen und Investitionen tätigen (EvB Magazin S. 4, Schweizerische Eidgenossenschaft 2013, S. 20). Rohstoffe sind bei gerechter Verteilung ein Segen, aber ungerecht verteilt entwickeln sie sich zu einem Fluch.

8.2 Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen

In diesem Kapitel werden zuerst die Umweltprobleme im Zusammenhang mit dem Goldabbau erläutert. In einem zweiten Teil werden die Faktoren beschrieben, die den Rohstofffluch fördern, insbesondere die Korruption, Geldwäscherei und Intransparenz der Finanzflüsse. Es ist dabei wichtig nicht zu vergessen, dass sich dieser zweite Teil nicht ausschliesslich auf die Goldbranche bezieht, sondern den gesamten Rohstoffsektor umspannt.

8.2.1 Umweltschäden

Gold wurde durch hydrothermale Prozesse im Gestein angereichert (Awel 2014). Diese lithogenen Anreicherungen werden als primäre Lagerstätten bezeichnet. Sekundäre Lagerstätten entstehen wenn goldhaltiges Gestein verwittert und sich das herausgelöste Gold durch erosive Prozesse an einer anderen oberflächennahen Stelle anreichert (Awel 2014). Im industriellen als auch handwerklichen Goldabbau wird Gold mittels chemischer Verfahren aus dem Gestein gelöst. Dabei werden Substanzen eingesetzt, die sowohl für Menschen als auch für die Umwelt sehr schädlich sind (GfbV 2012, S. 5). Die steigende Goldnachfrage führt zu hohen Goldpreisen auf dem Weltmarkt. Es wird jedoch immer aufwändiger und dadurch auch teurer, überhaupt Gold zu finden, was dazu führt, dass vermehrt neue Gebiete und ganze Landstriche umgepflügt und abgetragen werden (GfbV 2012, S. 10). Aufgrund der

hohen Goldpreise steigt der illegale Goldabbau, denn bereits eine kleine Ausbeute bringt einiges an Geld ein. Schutzgebiete werden dabei nicht berücksichtigt (GfbV 2012, S. 21).

Industrieller Abbau

Gold wird ungefähr zu 80 – 85 % industriell in Untergrund- und Offentagminen abgebaut (Awel 2014). Im industriellen Prozess wird Gold anhand einer Zyanidlösung (KCN bzw. NaCN-Lauge) aus dem Festgestein (Erz) herausgelöst, anschliessend „mit Aktivkohlefiltern gebunden, aufkonzentriert und schliesslich durch Schmelzen gereinigt“ (Awel 2014, GfbV 2012, S. 6). Mit diesem Verfahren wird momentan die grösste Ausbeute an Gold erzielt. Pro Kilogramm Gold bedarf es durchschnittlich 141 Kilogramm Zyanid (GfbV 2012, S. 6). Der weltweite Einsatz von Zyanid in Goldminen wird auf ungefähr 182'000 Tonnen geschätzt (GfbV 2012, S. 6). Die industrielle Gewinnung von Gold aus geologischen Lagerstätten unterliegt in der Regel einer bestimmten Kontrolle, beeinträchtigt aber dennoch die Umwelt erheblich. Beispielsweise ist die Fläche für die Minenabfälle der Goldmine „Golden Mile Superpit“ in Westaustralien um einiges grösser als „die Fläche der Grube der Offentagbaumine“ (Awel 2014). Pro Tonne Gestein können 4.61 g Gold gewonnen werden (Awel 2014). Für eine Tonne Gold müssen „215'000 Tonnen Gestein umgelagert und verarbeitet“ werden (Awel 2014). Um das gesamte Gold der Mine abzubauen, müssten geschätzte 500 Millionen Tonnen Gestein umgelagert werden (Awel 2014). Diese Minenabfälle beinhalten häufig durch die Zyanidlösung gelöste Elemente wie „Quecksilber, Cadmium, Uran, Blei oder Arsen“, die nebst dem Zyanid ebenfalls in die Umwelt gelangen können (Awel 2014). Dabei kommt es zu Luft-, Boden- und Gewässerbelastungen. Sowohl die Ökosysteme als auch die ansässige Bevölkerung leiden unter diesen Emissionen.

Handwerklicher Goldabbau

Nebst dem industriellen Abbau wird Gold auch handwerklichen abgebaut. Diese Art der Goldförderung ist generell unter dem Englischen Begriff Artisanal and Small-Scale Mining (ASMG) bekannt und macht die restlichen 15 – 20 % des Goldabbaus aus (Awel 2014). Im handwerklichen Goldabbau wird häufig Quecksilber (Hg) eingesetzt, da es ein „sehr effektives Extraktionsmittel ist und mit minimaler Ausrüstung und Ausbildung durch eine Einzelperson eingesetzt werden kann“, sowie allgemein gut verfügbar, transportierbar und sehr günstig ist (Awel 2014). Dabei werden jährlich zwischen 640 und 1'350 Tonnen Quecksilber in die Umwelt emittiert und belasten dadurch Boden, Gewässer und Luft (AWEL 2014).

8.2.2 Menschenrechtsverletzungen

Der Rohstoffabbau und die Emissionen, die dabei entstehen führen nicht nur zu gravierenden Umweltschäden sondern berauben auch die Bevölkerung ihrer natürlichen Lebensgrundlage und führen zu Gesundheitsschäden. Die belasteten Böden und Gewässer kontaminieren Trinkwasser und erschweren oder verunmöglichen die Landwirtschaft (GfbV 2012,

S. 8). Wassermangel und Hunger sind die Folgen. Aufgrund von unzureichenden Schutzmassnahmen ist die Bevölkerung giftigen Dämpfen ausgesetzt und leidet unter diversen Erkrankungen (GfbV 2012, S. 7, 8). Menschenrechtsverletzungen erfolgen aber auch aus Gründen der Geldwäscherei und Korruption. Rohstoffe und Gold werden meist in politisch instabilen Ländern mit einem schwach ausgeprägten Rechtsstaat und schwachen politischen Institutionen abgebaut, welche die genannten Probleme begünstigen (EvB 2012, S.26, Schweizerische Eidgenossenschaft 2014, S. 5).

Korruption und undurchsichtige Finanzflüsse

Die Beteiligung der Rohstoffbranche an der Korruption kann nicht quantifiziert werden. Es ist jedoch eine Branche, mit sehr vielen Korruptionsanreizen. „Schmiergelder und Veruntreuung“ sollen besonders verbreitet sein (EvB Magazin 2014, S. 15). Beispielsweise können Händler durch Bestechung von Beamten Verträge oder Lizenzvergaben mit Sonderkonditionen abschliessen (EvB Magazin 2014, S. 15). Die gesetzlichen Vorschriften verbieten einem Unternehmen zwar Bestechungsgelder zu bezahlen, jedoch nicht mit Personen oder Firmen Handel zu betreiben, welche sich „Rohstoffe durch Bestechung oder Begünstigung“ angeeignet haben (EvB Magazin 2014, S. 15). Es scheint eine enge Verbindung zwischen den Abbaufirmen vor Ort (und Partnerfirmen der Händler) und diversen Amtsträgern zu geben, was auch der Bundesrat im Rohstoffbericht anerkannt hat: „(...) undurchsichtige Geschäfte bei der Vergabe von Minenlizenzen (...), welche zu tiefen Preisen an der Regierung nahe-stehende Geschäftspersonen verkauft werden“ (Schweizerische Eidgenossenschaft S. 18). Nebst korrupten Praktiken bei den Lizenzvergaben und diesbezüglich getätigten Zahlungen, wird ebenfalls bei den Steuerabgaben betrogen. Manche Länder verlangen extrem tiefe Förderabgaben um Investoren anzulocken. In anderen Ländern vermeiden Unternehmen die Zahlung von Steuern mit Hilfe von diversen Tricks wie beispielsweise „Profitverschiebungen oder aufgeblähte Betriebskosten“ (EvB Magazin 2014, S. 11). Gemäss der Afrikanischen Entwicklungsbank verliert Afrika aufgrund von Korruption pro Jahr „ungefähr die Hälfte aller seiner Steuereinnahmen“ (EvB Magazin 2014, S. 15). Der Situation nicht dienlich ist die im gesamten Markt fehlende Transparenz. Zahlungen für Lizenzen, Steuern, Förderabgaben oder für den Kauf von Rohstoffen sind im Allgemeinen nicht bekannt. Gemäss dem Grundlagenbericht Rohstoffe des Bundes sind „internationale Kapitalflucht, einschliesslich Steuerflucht und Steuervermeidung, sowie illegale Finanzströme“ Hauptgründe für das stagnierende oder fehlende Wirtschaftswachstum und die schlechte Regierungsführung in Entwicklungsländern (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013, S. 20).

Geldwäscherei

Unter Geldwäscherei versteht man „schmutzige“ Rohstoffe, die wieder „reingewaschen“ wurden. Schmutzige Rohstoffe sind solche die „illegal oder illegitim erworben wurden, durch

deren Erlös kriegerische Konflikte oder kriminelle Organisationen finanziert werden oder solche, bei deren Förderung Menschenrechte verletzt wurden“ (EvB Magazin 2014, S. 14). Das Geschäft mit schmutzigen Rohstoffen muss dabei nicht absichtlich getätigt werden, doch die Undurchsichtigkeit der gesamten Handelskette, unter anderem bedingt durch komplexe Firmenstrukturen, fördern das unbeabsichtigte Einschleusen solcher Rohstoffe in den Handel. Das seit 1990 in der Schweiz geltende Geldwäschereigesetz verbietet das Einführen illegaler Gelder, bezieht sich aber nicht auf das Einschleusen illegaler Rohstoffe (EvB Magazin 2014, S. 14). Daher müssen Rohstoffhandelsunternehmen „die Produktionsbedingungen der von ihnen gehandelten Rohstoffe oder ihre Geschäftspartner“ nicht hinterfragen (EvB Magazin 2014, S. 14). Diesbezüglich folgt ein Beispiel mit Beteiligung einer Schweizer Raffinerie. Im November 2013 erhielt die Raffinerie Argor-Heraeus SA eine Strafanzeige. Die Verarbeitungsfirma wird der „qualifizierten Geldwäsche von Vermögenswerten“ bezichtigt (EvB Magazin 2014, S. 13). Die Raffinerie soll zwischen „2004 und 2005 ungefähr drei Tonnen Gold aus Uganda verarbeitet“ haben, obwohl damals bereits bekannt war, dass dieser Staat als Transitland für das in der Demokratischen Republik Kongo (DRC) abgebaute Gold diene (EvB Magazin 2014, S. 13). Gemäss ugandischer Statistik stammen über 99 % ihrer Goldexporte nicht aus eigener Produktion (EvB Magazin 2014, S. 13). Rebellen Gruppen eignen sich in der DRC Gold im Rahmen bewaffneter Konflikte durch Plünderungen an und verkaufen es weiter. Im vorliegenden Fall gelangte das Gold über Uganda und einer Gesellschaft auf Jersey an die Schweizer Raffinerie, welche schliesslich durch den Kauf und die Verarbeitung das Gold in „reingewaschener Form“ auf den Weltmarkt brachte und so zur Finanzierung der paramilitärischen Miliz im Kongo beitrug. (Hosp 2014¹, EvB Magazin 2014, S. 13).

8.3 Intransparenz der Rohstoffbranche

In der Schweiz sind seit dem Jahr 2014 die Goldhandelsflüsse in der Aussenhandelsstatistik insofern aufgeschlüsselt, dass die jährlichen Gold Im- und Exporte nach Ländern differenziert dargestellt werden. Diese Entwicklung ist zu begrüssen, doch wie der obige Fall aus Uganda verdeutlicht, reicht es nicht aus, Gold nach Herkunftsländern zu klassifizieren. Um den Handel mit Konfliktgold zu unterbinden, müssen die Statistiken nach Minen aufgeschlüsselt sein. Die Intransparenz der Handelsflüsse gilt nicht bloss für den Goldhandel, sondern ist exemplarisch für die gesamte Rohstoffbranche. Die vorhandenen Förderungs- und Handelsdaten variieren dabei je nach Quelle stark. Zusätzlich fehlen in den Statistiken die Daten zum Minen- und Kleinbergbau sowie zum illegalen Handel. Zu der Datenunsicherheit tragen ebenfalls die Vernetzung der Materialflüsse und die Vielzahl beteiligter Akteure und ablaufender Prozesse bei. Von der Förderung bis zum Endkonsument spielen Geldinstitute, Logistik- und Lagerungsunternehmen, Zwischenhändler und Händler, Verkäufer und Käufer eine wichtige Rolle. Dazugehörige Prozesse sind die Förderung und Bearbeitung, mit anschlies-

sendem Transport, Lagerung, und Lieferung der Rohstoffe und nicht zu vergessen die Finanzierung als Voraussetzung für den Rohstoffhandel.

8.4 Die Verantwortung der Förderländer und der Handelspartner

Wie am Beispiel der Goldbranche gezeigt wurde gibt es in der Rohstoffbranche schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen und Umweltschutzprobleme. Es liegt nicht ausschliesslich in der Verantwortung der Förderländer, sondern auch in der Verantwortung der Handelspartner und ihrer Sitzstaaten die Einhaltung der Menschenrechte und des Umweltschutzes zu gewährleisten.

8.4.1 Die Verantwortung der Förderländer

Grundsätzlich stellen Rohstoffvorkommen für Entwicklungsländer eine Chance dar der Armut zu entfliehen, da der Rohstoffabbau und –verkauf ein Einkommen generiert. Trotzdem leben heute nach wie vor „69 % der Menschen in extremer Armut in rohstoffreichen Entwicklungsländern“ (EvB Magazin, S. 6). Nur Rohstoffe abzubauen und zu verkaufen reicht folglich nicht. Das Einkommen muss gerecht auf die Bevölkerung verteilt werden. Es muss gewährleistet sein, dass das Einkommen aus dem Rohstoffverkauf so in die Wirtschaft investiert wird, dass alle davon profitieren können. Diesbezüglich kommt den Förderländern eine bedeutende Rolle zu. Förderländer müssen in die eigene Entwicklungs- und Armutsbekämpfung investieren und dafür müssen sie Rohstoff-Einnahmen korrekt verwalten. Sie müssen die Bildung und die Gesundheit der Bevölkerung priorisieren und Arbeitsplätze schaffen. Dafür ist ein gutes Management von staatlichen Rohstoff-Fonds nötig, d.h. keine undurchsichtigen Lizenzvergaben, angemessene Steuerpolitik, keine zweifelhaften Investitionen und keine Veruntreuung von Rohstoff-Einnahmen (EvB Magazin 2014, S. 19).

8.4.2 Die Verantwortung der Handelspartner und Sitzstaaten

Um einen Handel abzuschliessen braucht es stets zwei Parteien. Den Förderländern und Verkäufern gegenüber stehen die Abnehmer von Rohstoffen. Direkte Abnehmer sind meistens internationale Handelsunternehmen, welche die Rohstoffe entweder direkt oder über Zwischenhändler oder Tochterfirmen auf internationalen Märkten an diversen Interessenten weiterverkaufen. Die Verantwortung für einen korrekten und sauberen Rohstoffabbau und Rohstoffhandel tragen alle Abnehmer von Rohstoffen egal auf welcher Ebene der Wertschöpfungskette. Als Abnehmer gelten folglich nicht nur Rohstoffhandelsunternehmen, sondern alle Akteure, die auf irgendeiner Art und Weise am Rohstoffhandel und somit an möglichen Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden beteiligt sind. Als Sitzstaat von ungefähr 520 Unternehmen, die entlang der gesamten Wertschöpfungskette aktiv sind (Handel, Frachtgeschäft, Handelsfinanzierung, Inspektion und Warenprüfung) ist die Schweiz ein bedeutender Akteur auf dem Rohstoffmarkt und hat folglich eine politische Verantwortung inne (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013, S.10). Sind Schweizer Firmen in Menschen-

rechtsverletzungen und Umweltproblemen verwickelt, fällt dies auf den Schweizer Staat zurück. Problematische Handlungen von Unternehmen im Ausland stehen denn auch im Widerspruch zur humanitären Tradition der Schweizer Aussenpolitik (EvB Magazin 2014, S. 9).

8.5 Fazit zur Rohstoffbranche

Die Kapitel fünf bis und mit sieben haben in zusammengefasster Form aufgezeigt, mit welchen Problemen und Herausforderungen die Rohstoffbranche und insbesondere auch die Goldbranche konfrontiert werden. Regulierungsbemühungen der Rohstoffbranche zielen darauf ab, Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden zu beseitigen. Das zunehmende öffentliche Bewusstsein der Missstände in der Rohstoffbranche hat dazu geführt, dass länder- als auch branchenspezifische Richtlinien eingeführt wurden. Diese sind meist freiwillig und zielen darauf ab nur bestimmte Bereiche der Rohstoffbranche zu regulieren, sei es mit dem Fokus auf einen ausgewählten Rohstoff oder sei es mit der Fokussierung auf einen ganz bestimmten Regulierungsprozess. Die wichtigsten diesbezüglichen Initiativen sind der Dodd -Frank Act (verbindlich) und die OECD Due Diligence Guidance. Da der Fokus dieser Arbeit auf der Schweiz liegt, werden diese Initiativen nicht näher behandelt. Die Schweiz setzt sich zwar „im Sinne ihrer aussenpolitischen Prioritäten seit langem im Rahmen zahlreicher freiwilliger Initiativen für einen fairen Rohstoffhandel“ ein, wenn es aber darum geht den eigenen Wirtschaftsstandort mit den diversen Rohstoffhandelsunternehmen inklusive Raffinerien direkt anzugehen und verbindliche Regulierungen festzulegen, bleibt sie sehr zurückhaltend und setzt weiterhin ausschliesslich auf freiwillige Massnahmen (Eidgenössische Zollverwaltung EZV 2013, S. 11). Die Koalition Recht ohne Grenzen befürchtet, dass freiwillige Massnahmen nicht ausreichen werden, um die Missstände in der Rohstoffbranche langfristig zu beseitigen. Daher fordert sie die gesetzliche Verankerung der Unternehmensverantwortung, um den Schutz der Menschen und der Umwelt zu gewährleisten. Ihre Forderungen gelten nicht bloss für die Goldbranche, sondern für den gesamten Rohstoffsektor. Das ist sinnvoll, denn die in den letzten Kapiteln dargestellten Missstände betreffen die gesamte Rohstoffbranche, weshalb es keinen Zweck hat bloss einen Teil der Rohstoffbranche oder einzelne Rohstoffe zu regulieren.

9 Koalition Recht ohne Grenzen (RoG)

Die Mitglieder der Koalition RoG sind grösstenteils NGOs, weshalb als erstes der Handlungsspielraum solcher Organisationen erörtert wird. Der zweite Teil widmet sich der Koalition, ihrer Entstehungsgeschichte und ihren Forderungen. Als letztes werden die Beitrittsgründe der verschiedenen Organisationen anhand der Aussagen der Interviewpartner näher erklärt. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass die Entstehungsgründe der RoG nicht detailliert beschrieben werden konnten. Alle Interviewpartner antworteten sehr vage auf Fragen zur

Entstehungsgeschichte der Koalition. Gemäss ihren Aussagen, ist es einfach etwas, das irgendwie passiert ist. Ein Anruf irgendwann und schon war man dabei. Rahel Ruch konnte nichts Genaueres sagen, als das, was in diesem Kapitel steht. Es kann sein, dass diese Frage nicht an die richtigen Personen adressiert war.

9.1 Handlungsspielraum einer NGO

Es gibt keine einheitliche und allumfassende Definition von NGOs, was häufig zu Legitimationsdiskussionen führt (Wegmann 2009, S.3, S.5). Am besten werden NGOs über ihre Abgrenzung zu anderen gesellschaftlichen Akteuren definiert. NGOs sind von wirtschaftlichen Akteuren zu unterscheiden. Die Aufgaben eines Unternehmens bestehen darin, für den Fremdbedarf Güter und Dienstleistungen zu stellen. Sie schaffen Arbeitsplätze und erzeugen Einkommen. Unternehmen sind gewinnorientiert und daher von Non-Profit-Organisationen (NPO) zu unterscheiden. NGOs hingegen sind NPOs. Sie generieren kein Kapital und schaffen keine neuen Arbeitsplätze. Ihre Handlungen können folglich nicht über wirtschaftliche Interessen legitimiert werden. NGOs dürfen auch keine „Entscheidungsmacht beanspruchen“ (Wegmann 2009, S. 5). Sie sind nicht im Parlament vertreten und haben nicht die Befugnis Gesetze zu machen. NGOs sind keine wirtschaftlichen und keine staatlichen Akteure, sondern vielmehr Vereinigungen von Personen, die als Vertreter der Gesellschaft agieren. Folglich sind Handlungen einer NGO legitim, wenn sie soziale, humanitäre und ökologische Forderungen vertreten. Es müssen demnach Handlungen sein, die dem Wohl der Umwelt und der Gemeinschaft dienen. Durch ihre Mitglieder verfügen NGOs eine legitimierte politische Macht. Das Ziel einer NGO ist folglich möglichst viele Mitglieder zu haben. Obgleich die NGOs als Vertreter der Zivilgesellschaft auf gesetzlicher Basis von staatlicher Seite anerkannt werden, bedeutet das nicht, dass NGOs Rechte gegenüber wirtschaftlichen Akteuren einfordern können. Dorothea Winkler fand diesbezüglich treffende Worte:

„Wir haben eine schwierige Position. Was sollen wir schon von Firmen fordern? Wir sind nicht ihre Partner, nicht ihre Abnehmer, wir sind vielleicht das gesellschaftliche Gewissen, aber wir sind eigentlich kein Vis-à-vis, dass sie ernst nehmen müssen. Konkret können wir nichts fordern. Uns kann man ignorieren.“ (Dorothea Winkler, Fastenopfer)

Die NGOs versuchen deshalb den Staat zu beeinflussen, denn der Staat muss die Bedürfnisse der Zivilgesellschaft und folglich NGOs als Vertreter der Zivilgesellschaft ernst nehmen. Die wirtschaftlichen Akteure müssen zwar NGOs nicht respektieren dürfen jedoch staatliche Verordnungen nicht ignorieren.

9.2 Die RoG in Kürze

Im Jahr 2011 schlossen sich über 50 Organisationen zu einer Koalition zusammen und lancierten im Rahmen der Kampagne „Recht ohne Grenzen“ die Petition „Klare Regeln für Schweizer Konzerne. Weltweit“ (Recht ohne Grenzen). RoG ist als Verein organisiert. Die Mitglieder bestehen aus „Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen, Gewerkschaften und kirchliche Gruppierungen, Umwelt- und Frauenverbände und Organisationen für eine verantwortungsbewusste Wirtschaft“ (Recht ohne Grenzen). Es gibt mittlerweile 70 Mitgliederorganisationen, die in Arbeitsgruppen organisiert sind. Der Vereinsvorstand besteht aus fünf NGOs: Alliance Sud, die EvB, Amnesty International, Fastenopfer und Bfa. Diese Organisationen wurden ausgewählt, da sie sich am intensivsten mit der Thematik der Rohstoffregulierung befassen. Die Idee einer Koalitionsgründung kam von einer eher lockeren Gruppierung Schweizer NGOs, die bereits im Vorfeld der Kampagne RoG zu Corporate Justice gearbeitet haben. Diese acht NGOs nannten sich Coalition of Swiss NGOs, die sich aus folgenden Mitgliedern zusammensetzte: Alliance Sud, Amnesty International, Arbeitsgruppe Schweiz Kolumbien, Erklärung von Bern, Fastenopfer, Gesellschaft für bedrohte Völker, Greenpeace und MultiWatch. Die Koalition gab eine Studie in Auftrag, welche die rechtliche Lage und Reformationsbedürfnisse bezüglich Corporate Justice untersuchen sollte und die 2010 unter dem Titel „Switzerland’s home state duty to protect against corporate abuse, Analysis of legislation and needed reforms in Switzerland to strengthen corporate accountability regarding human rights and environmental abuse“ veröffentlicht wurde. (Coalition of Swiss NGOs 2010). Als Vorbild für die Koalition RoG fungierte die European Coalition for Corporate Justice (ECCJ), die sich aus „NGOs, Gewerkschaften, Verbraucherschutzorganisationen und akademischen Institutionen“ zusammensetzt und damit „über 250 Organisationen in 15 verschiedenen europäischen Ländern repräsentiert“ (ECCJ). Innerhalb der Koalition sollten die einzelnen Aktivitäten verschiedener NGOs, Organisationen und Gruppierungen zusammengeführt werden, um gemeinsam eine politische Kampagne starten zu können (Rahel Ruch). Seit Anfang dieses Jahres, nennt sich die Koalition KoVI, wie die Volksinitiative über Konzernverantwortung, die im April gestartet wurde bezieht. Um die Sache zu vereinfachen, beschränkt sich diese Arbeit auf den Namen RoG als Bezeichnung für die Koalition.

9.3 Forderungen der Koalition RoG

Die Schweiz ist Sitzstaat vieler Multis, sogenannter Unternehmen, die international tätig sind, d.h. über die Grenzen des Sitzstaates hinaus handeln. Insbesondere in Staaten mit schwach ausgebildeten Staatsgewalten und Rechtssystemen, sind die Menschen als auch die Umwelt nicht vor „den Aktivitäten international tätiger Konzerne“ geschützt (Recht ohne Grenzen). Aufgrund der günstigen Rahmenbedingungen haben viele ausländische Unternehmen ihren Hauptsitz in die Schweiz verlagert. Davon sind die meisten in „sensiblen Bereichen wie Bergbau und Rohstoffhandel tätig“ (Recht ohne Grenzen). „Von der Schweiz aus kontrollie-

ren sie ihre Niederlassungen und Zulieferer“ (Recht ohne Grenzen). Viele dieser Konzerne haben interne Bestimmungen zur sozialen und ökologischen Unternehmensverantwortung erarbeitet. Immer wiederkehrende Meldungen zu Menschenrechtsverletzungen und Umweltverschmutzungen zeigen jedoch, dass diese freiwilligen Massnahmen nicht ausreichend sind. Die in der Schweiz ansässigen Mutterkonzerne haften nicht für ihre im Ausland tätigen Tochterfirmen (Recht ohne Grenzen). Die RoG fordert deshalb vom Schweizer Staat, „dass alle Firmen mit Sitz in der Schweiz die Menschenrechte und die Umwelt weltweit respektieren müssen“ (Recht ohne Grenzen). Damit die Konzerne ihre Verantwortung wahrnehmen, braucht es, ergänzend zu den bis anhin ungenügenden freiwilligen Massnahmen, eine Sorgfaltsprüfungspflicht, welche die Tätigkeiten multinationaler Konzerne im Ausland regelt. Gemäss Definition der RoG, bedeutet Sorgfaltsprüfungspflicht, „dass alle Unternehmen Vorkehrungen treffen müssen, damit sie selber, aber auch ihre Filialen und wichtigen Zulieferer im Ausland die Menschenrechte und Umweltstandards nicht verletzen“ (Recht ohne Grenzen). Die Sorgfaltsprüfungspflicht ist eine präventive Massnahme. Nebst der Sorgfaltsprüfungspflicht verlangt die Koalition dass Menschen, die von den Tätigkeiten Schweizer Konzerne Schaden erlitten haben, in der Schweiz Klage um Wiedergutmachung einreichen dürfen (Recht ohne Grenzen). Für die Umsetzung der Forderungen in Schweizer Recht, müssen einerseits Zivil- und Strafprozessrechtliche Massnahmen ergriffen und andererseits „die heute geltende Trennung zwischen Mutterkonzernen und Tochterfirmen aufgehoben werden“ (Recht ohne Grenzen).

9.4 Beitrittsgründe der interviewten Akteure

Gemäss Sabatier schliessen sich Akteure mit ähnlichem Gedankengut und ähnlichen Wertvorstellungen (Beliefs) zu Koalitionen zusammen. Die Mitglieder der Koalition RoG teilen grundlegende Wertvorstellungen über Unternehmensführung und Menschenrechte. Bfa, Fastenopfer, die Ask und die GfbV beschäftigen sich generell mit Fragen rund um die Rohstoffbranche und Menschenrechte, weshalb für diese Organisationen der Koalitionsbeitritt selbstverständlich war. Stephan Suhner begründet die Teilnahme der Ask wie folgt:

„Unsere Hauptforderung ist, das beispielsweise Glencore oder die Goldraffinerien sorgfaltspflichtig werden und zwar im Menschenrechts- als auch im Umweltbereich. Das ist gleichzeitig das Anliegen von RoG, welche eigentlich versucht die Sorgfaltspflicht im Gesetz zu verankern. In diesem Sinne sind unsere Forderungen und die Forderungen der RoG deckungsgleich.“ (Stephan Suhner, Ask)

Weniger offensichtlich sind hingegen die Beitrittsgründe des WWF, der Helvetas Swiss Intercooperation, der EFS und der Unia, die mit der Rohstoffthematik nicht direkt zu tun haben. Der WWF kennt die Kommunikationsprobleme zwischen den Konzernen und den zivilgesell-

schaftlichen Akteuren und vertritt die Meinung, dass es in diesem Bereich gesetzliche Massnahmen braucht, da vor allem die auf mineralischen und energetischen Rohstoffen spezialisierten Konzerne die Zusammenarbeit häufig verweigern. Helvetas Swiss Intercooperation trat der Koalition bei, da sie das Anliegen von RoG als unterstützungswürdig empfinden. Gemäss Liselotte Fueter haben die Forderungen der Koalition mit Friedensarbeit zu tun. Friedensarbeit ist einer der Arbeitsschwerpunkte der EFS, weshalb sich die Dachorganisation entschied, der Koalition beizutreten. Da die von der RoG geforderten Regulierungen den Schweizer Wirtschaftssektor betreffen, entschied sich die Unia, die als Gewerkschaft wirtschaftliche Interessen vertritt, ebenfalls Koalitionsmitglied zu werden. Organisationen, die sich intensiv mit der Rohstoffthematik beschäftigen bilden die Trägerorganisationen der Koalition. Die anderen wirken als unterstützende Organisationen mit.

10 Politischer Prozess

Das Einflussvermögen einer Koalition zeigt sich im Verlauf des politischen Aushandlungsprozesses. Je erfolgreicher eine Koalition ihre Forderungen vertreten kann, desto eher werden diese im politischen Entscheid berücksichtigt. Die für diese Arbeit relevanten Instrumente der Einflussnahme werden im Folgenden kurz erläutert. In einem zweiten Teil wird das parlamentarische Verfahren zur Regulierung der Rohstoffbranche seit der Einreichung der Petition beschrieben.

10.1 Politische Instrumente

Die einem Akteur zur Auswahl stehenden politischen Möglichkeiten und Rechte strukturieren und bestimmen seine strategische Vorgehensweise. Akteure versuchen ihre Forderungen auf politischer Ebene einzubringen, damit diese in konkrete Gesetze überführt werden. Stimmberechtigte können ihre Forderungen auf direktem Wege mittels Petitionen und Volksinitiativen einreichen oder indirekt über Motionen oder Postulate. Indirekt bedeutet, dass die Forderungen über einen Vertreter in das politische System eingebracht werden, beispielsweise über Parlamentarier.

10.1.1 Petition

Petition sind „Bitten, Vorschläge Kritiken oder Beschwerden“ (Parlamentswörterbuch). Die Petitionen sind Begehren von stimmberechtigten Personen oder Gruppen an die Behörden (Parlamentswörterbuch). Die Bundesversammlung muss den Inhalt zur Kenntnis nehmen ist aber nicht verpflichtet diesen zu behandeln (Parlamentswörterbuch).

10.1.2 Volksinitiative

„Stimmberechtigte können einen Volksentscheid über eine von ihnen gewünschte Änderung der Bundesverfassung verlangen“ (Schweizerische Bundeskanzlei). Die Initiative muss in-

nerhalb von 18 Monaten mit einer Mindestanzahl von 100'000 Unterschriften eingereicht werden (Schweizerische Bundeskanzlei). Obwohl Volksinitiativen in den meisten Fällen nicht angenommen werden, wirken sie antreibend auf die Regierung, die Gesetzesänderungen selbst durchzuführen (Schweizerische Bundeskanzlei).

10.1.3 Postulat

Das Postulat ist ein „Auftrag an den Bundesrat einen Sachverhalt zu prüfen, einen Bericht und allenfalls einen Antrag zu unterbreiten“ (Moeckli 2008, S.62). Damit das Postulat angenommen wird ist eine „Mehrheit im entsprechenden Rat erforderlich“ (Moeckli 2008, S.62).

10.1.4 Motion

Die Motion ist ein „Auftrag an den Bundesrat, dem Parlament einen Gesetzesentwurf zu unterbreiten oder eine Massnahme zu treffen“ beauftragt den Bundesrat, einen Erlassentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen (Moeckli 2008, S.62). Damit die Motion angenommen wird müssen sowohl der National- als auch der Ständerat mit einer Mehrheit zustimmen (Moeckli 2008, S.62).

10.2 Der parlamentarische Prozess

Im Juni 2012 wurde die Petition „Klare Regeln für Schweizer Konzerne. Weltweit“ mit folgendem Inhalt eingereicht:

„Mit der Petition werden Bundesrat und Parlament aufgefordert, dafür zu sorgen, dass Firmen mit Sitz in der Schweiz die Menschenrechte und die Umwelt weltweit respektieren müssen.“

„Es braucht gesetzliche Grundlagen, damit Schweizer Konzerne für ihre Tätigkeiten, ihre Tochterfirmen und Zulieferer vorsorglich Massnahmen (Sorgfaltspflicht) treffen müssen, um hier und anderswo Menschenrechtsverletzungen und Umweltvergehen zu verhindern.“

„Es braucht gesetzliche Grundlagen, damit Menschen, die durch die Tätigkeiten von Schweizer Konzernen, ihren Tochterfirmen und Zulieferern Schaden erleiden, hier Klage einreichen und Wiedergutmachung verlangen können.“

(12.2042 Petition Recht ohne Grenzen)

Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates prüfte Ende Oktober die Petition und entschied, diese abzulehnen, dafür aber ein Postulat einzureichen. Begründet wurde dieser Entscheid damit, dass die Petition dem Bundesrat zu wenig Spielraum gewähren würde. Mit dem Postulat wird der Bundesrat beauftragt, „dem Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung ein Mandat zur Erstellung eines rechtsvergleichenden Berichtes zu erteilen“ (12.3980 Postulat Rechtsvergleichender Bericht). Im Januar 2013 nahm der Bundesrat das Postulat an. Damit ein Postulat umgesetzt werden kann, muss die Mehrheit des entspre-

chenden Rates dafür stimmen. In der Frühlingssession 2013 wurde das Postulat vom Nationalrat angenommen. Der Ständerat hatte sich in der Zwischenzeit dazu entschieden, keine weiteren Schritte hinsichtlich der eingereichten Petition zu tätigen, sondern den rechtsvergleichenden Bericht des Bundes abzuwarten. Im Mai 2014 wurde der rechtsvergleichende Bericht veröffentlicht. Im August 2014 reicht die Aussenpolitische Kommission des Ständerates das Postulat Zugang zu Wiedergutmachung ein. Dieses Postulat verlangt, dass der Bundesrat im Rahmen eines Berichtes untersuchen soll, wie ein effektiver Zugang zu Wiedergutmachung gesetzlich umgesetzt werden könnte. Im November 2014 nahm der Bundesrat dieses Postulat an. Der Ständerat ebenfalls. Im Oktober 2014 reichte die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates die Motion 14.3671 ein. Damit forderte sie die konkrete Umsetzung der im rechtsvergleichenden Bericht erwähnten Massnahmen betreffend Unternehmensverantwortung. Der eingereichte Text lautet wie folgt:

*„Im Anschluss an seinen Bericht vom 2. Mai 2014 wird der Bundesrat beauftragt, im Rahmen der vorgesehenen Revision des Aktienrechts (oder eventuell in einem eigenen Projekt) eine Sorgfaltsprüfungspflicht (Due Diligence gemäss Uno-Leitlinien) für Unternehmen bezüglich Menschenrechten und Umwelt vorzuschlagen. Diese Pflicht soll sich auf alle Aktivitäten erstrecken, welche die Gesellschaft direkt oder indirekt entfaltet, und eine Rechenschaftsablage über die Sorgfaltsprüfung beinhalten. Dabei ist zu prüfen, ob und allenfalls unter welchen Bedingungen kleine und mittlere Unternehmen von der Pflicht ausgenommen werden sollen.“
(14.3671 Motion)*

Im Dezember 2014 empfiehlt der Bundesrat diese Motion abzulehnen. In der Frühlingssession 2015 stimmte der Nationalrat die Motion ebenfalls dagegen. Daraufhin lancierte die Koalition RoG im April 2015 die Konzernverantwortungsinitiative.

In der folgenden Tabelle sind die parlamentarischen Schritte kurz zusammengefasst.

Tabelle 2: Parlamentarischer Prozess der Forderungen der RoG (Quelle: Curia Vista Geschäftsdatenbank)

2011	Petition 12.2042 Klare Regeln für Schweizer Konzerne weltweit wird von Recht ohne Grenzen gestartet
13.06.2012	Petition 12.2042 Recht ohne Grenzen wird mit 135'285 Unterschriften eingereicht
30.10.2012	Postulat 12.3980 „Rechtsvergleichender Bericht. Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen“ eingereicht von der Aussenpolitischen Kommission NR, eingereicht in Nationalrat
30.01.2013	Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates 12.3980
13.03.2013	Der Nationalrat nimmt das Postulat 12.3980 an
28.05.2014	Erfüllung des Postulats 12.3980. Publikation des Rechtsvergleichenden Berichts – Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen, begleitet von einer Studie des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (SIR), Reaktion auf die Petition Recht ohne Grenzen
11.08.2014	Postulat 14.3663 Zugang zu Wiedergutmachung eingereicht von der Aussenpolitischen Kommission SR
1.09.2014	Kommissionsmotion 14.3671 Umsetzung des rechtsvergleichenden Berichtes des Bundesrates über die Verantwortung von Unternehmen bezüglich Menschenrechten und Umwelt eingereicht von der Aussenpolitischen Kommission NR
5.11.2014	Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates 14.3663
26.11.2014	Der Ständerat nimmt das Postulat 14.3663 an
17.12.2014	Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion 14.3671
11.03.2015	Kommissionsmotion 14.3671 vom Nationalrat abgelehnt
21.04.2015	Lancierung der Konzernverantwortungsinitiative durch RoG

11 Anwendung des ACF auf die Koalition RoG

Aufbauend auf dem im Kapitel 10 dargestellten politischen Aushandlungsprozess und der Interviewaussagen der Experten, wird in diesem Kapitel die strategische und strukturelle Rolle der Koalition RoG, sowie der einzelnen Mitglieder mit Hilfe des AC-Modells analysiert. Dabei werden zuerst die Vor- und Nachteile der Koalition hervorgehoben und im Anschluss ihre strategische Vorgehensweise erläutert. Das letzte Kapitel widmet sich dem Einfluss externer Faktoren auf den politischen Aushandlungsprozess.

11.1 Vor- und Nachteile der Koalition auf deren strukturierenden Rolle

11.1.1 Positive Auswirkung der Koalition auf strukturellen Einfluss der Akteure

Gemäss Sabatier verbünden sich Akteure zu Koalitionen, da sich dadurch ihre Chancen auf einen politischen Erfolg erhöhen (Sabatier et al. 2006, S. 128). Die Mitglieder der RoG versuchen mit ihren Forderungen Schweizer Recht zu verändern. Das ist ein starker struktureller Eingriff, der gemäss Chantal Peyer nicht von einer einzelnen Organisation durchgeführt werden kann. Auch mit 70 Organisationen sind die Chancen auf einen Erfolg eher gering, meinte sie zusätzlich, denn es ist in der Schweiz immer schwierig etwas durchzusetzen, wenn man mit der Mehrheit im Konflikt steht. Eine Koalition, die aus einer Vielzahl von Akteuren besteht, hat eine grössere Legitimierung als eine einzelne Organisation, die weniger Unterstützer stellen kann. Mehr Supporter bedeutet mehr Druck auf die Gegner. Gleichzeitig werden die Ressourcen der einzelnen Organisationen bei einem Zusammenschluss der Akteure innerhalb der Koalition gebündelt. Das Ressourcenpotential, das den Mitgliedern einer Koalition zur Verfügung steht, ist um einiges grösser als dasjenige einer einzelnen Organisation.

Finanzielle Mittel

Innerhalb der Koalition werden die finanziellen Mittel der einzelnen Organisationen zusammengelegt und für die Umsetzung der Koalitionsziele eingesetzt. Fallstudien über die Rohstoffbranche, Projekte zu einzelnen Firmen oder Länderprojekte sind nicht bloss zeit- und arbeitsintensiv, sondern auch kostspielig. Die Koalition kann den Akteuren mehr Geld zur Verfügung stellen als Organisationen alleine generieren können, denn innerhalb der Koalition werden die Gelder umverteilt und denjenigen zugeteilt, die kostenintensive Projekte erarbeiten müssen. Die unterstützenden Organisationen der RoG, beispielsweise der WWF, sammeln Unterschriften und bezahlen ihren Beitrag, der dann von den Organisationen gebraucht wird, die für die Fallstudien innerhalb der Koalition zuständig sind.

Experten und Arbeitsteilung

Die Koalition besteht aus zahlreichen Experten, die unterschiedlichste Sachgebiete abdecken. In anderen Worten, konzentriert eine Koalition Wissen. Die Vielzahl an Experten ermöglicht eine Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedern der Koalition, was ebenfalls ein strategischer Vorteil ist. Die GfbV hat ein grosses Know-how über Lokalbevölkerungen vorzuweisen. Die Bfa und die EvB hingegen sind eher auf gewerkschaftliche Aktivitäten spezialisiert. Die EvB verfügt ebenfalls in finanziellen und Gouvernanzfragen ein fundiertes Expertenwissen. Stephan Suhner von der Ask, der innerhalb der Koalition eng mit der EvB zusammenarbeitet, beschreibt die Arbeitsteilung wie folgt:

„Betreffend Rohstoffe arbeitet die EvB struktureller zum Thema in der Schweiz. Sie hat aber, im Gegensatz zu uns, weniger Kontakte an der Basis in den einzelnen Ländern. Dieser Aspekt fliesst in die Arbeitsteilung mit ein. Die EvB macht Lobbying in der Schweizer Verwaltung auf einer strukturellen juristischen Ebene, während wir dokumentieren und berichten, was konkret im Feld passiert, zum Beispiel in Kolumbien. Wir ergänzen uns somit sehr gut. Wir haben Kontakte in den Ländern vor Ort und die EvB hat eher Kontakte in die Schweizer Verwaltung.“ (Stephan Suhner, Ask)

Gewisse Akteure werden gebraucht um Berichte zu schreiben als auch Kampagnen zu führen und die anderen Akteure werden eingesetzt, um mit den gesammelten Informationen auf politischer Ebene Lobbying zu betreiben. Ein einzelner Akteur könnte die von der Koalition geleistete Arbeit nicht alleine bewältigen.

Organisationsvielfalt und politische Unterstützer

Bei der Koalitionsgründung werden nicht bloss die Organisationen zusammengeführt, sondern auch alle Mitglieder der einzelnen Organisation. Der WWF alleine bringt über 250'000 Mitglieder in die Koalition ein, die über ihre direkte Unterstützung des WWF indirekt die vom WWF mitgetragenen Forderungen der Koalition befürworten. Die Organisationen bündeln durch einen Zusammenschluss ebenfalls ihre Kontakte zu politischen Akteuren, Verwaltungsmitgliedern und Parlamentarier. Je vielfältiger die Organisationsmitglieder desto diverser sind die politischen Unterstützer. Kirchliche Organisationen erreichen eine ganz andere Klientel als beispielsweise Helvetas Swiss Intercooperation, die bewusst nicht konfessionell ist. Umweltorganisationen erreichen wiederum eine andere Kundschaft als Menschenrechtsorganisationen. Besonders wichtig ist die Beteiligung von Organisationen wie Ethos, ein Verein, der versucht, ethische Anlagen zu tätigen. Diese Akteure, die eigentlich keiner zivilgesellschaftlichen Organisation angehören, sondern eher der wirtschaftlichen Seite zuzuordnen sind, zeigen durch ihre Unterstützung, dass ethisches Wirtschaften möglich ist. Gewerkschaften, wie beispielsweise die Unia, die sich primär mit Arbeitsrecht beschäftigen, sind

ebenfalls wichtige Partner einer Koalition, die sich für Menschenrechte einsetzt. Für den Erfolg der Koalition ist eine breite Abstützung sehr wichtig. Es zeigt, dass sich nicht ausschliesslich Hilfswerke für solche Anliegen interessieren, sondern auch andere gesellschaftliche Akteure die Forderungen gutheissen. Die Vielfältigkeit der Organisationen wirkt sich auch positiv auf die interne Zusammenarbeit aus. Für Christoph Wiedmer ist die Koalition RoG die „attraktivste und tollste Allianz“, da wirklich auch grosse Organisationen, wie der WWF, Green Peace und Amnesty dabei sind, aber auch Organisationen, die vom Einfluss her gross sind, wie beispielsweise die EvB. Ein weiterer toller Aspekt ist gemäss Wiedmer das Spektrum der Organisationen. Von den Grossen bis hin zu den ganz kleinen, wie beispielsweise die Ask, sind alle Organisationen dabei und arbeiten zusammen. Das Spezielle dabei ist, dass nicht geschaut wird, wie viel Geld die einzelnen Organisationen repräsentieren, sondern darauf, was jede Organisation zum Erfolg beitragen kann. Herr Wiedmer brauchte dafür die Bezeichnung „Commitment“; Entscheidend ist die Hingabe der einzelnen Akteure und nicht die Ressourcenstärke. Obwohl die teilnehmenden Organisationen unterschiedliche finanzielle Beiträge bezahlen, haben trotzdem alle Organisationen in den entscheidenden Punkten das gleiche Stimmrecht.

Ressourcenpotential und Legitimität

Die Grösse einer Koalition, d.h. die Anzahl der teilnehmenden Organisationen inklusive ihrer Mitglieder, steigert die Legitimität einer Forderung und dadurch die rechtliche Autorität der Koalition und ihrer Mitglieder. Die breite Unterstützung in der Bevölkerung, welche die RoG mit ihren Forderungen genießt, zeigt sich in den 135'000 Unterschriften, die im Rahmen der Petition zusammengekommen sind. Wenn 70 Organisationen zusammen mit ihren Mitgliedern hinter der Forderung von RoG stehen, kann der Bund diese starke zivilgesellschaftliche Äusserung nicht ignorieren meinte Dorothea Winkler. Das Bündeln der Ressourcen erhöht die Chancen der Akteure ihre Forderungen im politischen Aushandlungsprozess erfolgreich umsetzen zu können und dadurch ihren Einfluss auf politische Prozesse zu steigern. Einzeln können die Mitglieder der Koalition bloss bestimmte Gebiete der komplexen Rohstoffbranche bearbeiten, zusammen jedoch decken sie den gesamten Sektor ab. Die Stärke der Koalition zeigt sich im grösseren Ressourcenpotential: Mehr Geld, mehr Experten, mehr Wissen. Die Anzahl und Vielfältigkeit der Organisationsmitglieder ermöglichen Arbeitsteilung und eine breitere zivilgesellschaftliche und politische Abstützung der Koalition und ihrer Forderungen.

Networking

Die aktive Zusammenarbeit zwischen NGOs begann nicht erst im Rahmen der Koalition RoG. Da NGOs über wenig finanzielle Mittel und wenig Personal verfügen, sind sie auf die Zusammenarbeit mit anderen NGOs oder Organisationen angewiesen. Diese Arbeitsweise bezeichnen sie als Networking, der aktiven Suche nach Arbeitspartnern. Aufgrund der be-

schränkten Ressourcenverfügbarkeit gehört Networking zu den grundlegenden Arbeitsweisen einer NGO, denn wie Chantal Peyer sagt:

„Alleine können wir nichts Politisches bewirken. Alleine haben wir nicht genügend Ressourcen, wir können darum nicht jedes Thema bearbeiten. Deshalb teilen wir uns die Arbeit zwischen NGOs.“ (Chantal Peyer, Bfa)

Auch wenn der WWF zu den grössten NGOs der Schweiz gezählt wird, ist er auf ein Netzwerk und den Austausch mit anderen Organisationen angewiesen:

„Wir sind vielleicht gross, sind uns aber auch vollkommen bewusst, dass wir unsere Ziele nie alleine erreichen können.“ (Damian Oettli, WWF)

Bestimmte Organisationen wie Helvetas und Swiss Intercooperation gingen sogar so weit, dass sie zusammen fusionierten. Die Koalition RoG ist trotzdem etwas Neues in der Geschichte der Kooperation zwischen NGOs, da sie eine noch nicht dagewesene Form der Zusammenarbeit ermöglicht. Laut Bernd Steimann von Helvetas Swiss Intercooperation ist die RoG die grösste Allianz aus zivilgesellschaftlichen Organisationen, die es bisher in der Schweiz gegeben hat.

„Alle verschiedenen Organisationstypen sind in der Koalition vertreten, die sich zusammen hinter ein Anliegen stellen und gemeinsam für dieses Anliegen kämpfen. Eine so breite zivilgesellschaftliche Allianz, die eine Volksinitiative lanciert, hat es noch nie gegeben, das ist ein Novum!“ (Bernd Steimann, Helvetas Swiss Intercooperation)

11.1.2 Negative Auswirkungen der Koalition auf strukturellen Einfluss der Akteure

Die Zusammenarbeit zwischen NGOs kann sich auch negativ auf den strukturellen Einfluss einer Organisation auswirken. Sabatier zufolge, konkurrieren Koalitionsmitglieder untereinander um Mitglieder, Unterstützer, finanzielle Mittel und politischen Erfolg (Sabatier 1998, S. 116). Durch dieses Konkurrenzdenken wird die koalitionsinterne Arbeit behindert und dadurch ihr struktureller Einfluss auf politischer Ebene vermindert.

Konkurrenz und Profilierung

Die interviewten Experten nannten hauptsächlich Probleme im Fundraising- und Kommunikationsbereich. Chantal Peyer äusserte sich dazu wie folgt:

„Als Teil einer Koalition, muss man viel Arbeit in die Koalition investieren. Man hat dann weniger Zeit für die eigene NGO. Das kann vor allem für das Fundraising, was ein wichtiger Teil

der NGO-Arbeit ist, schwierig werden. Das führt dann auch zu internen Spannungen zwischen den verschiedenen Abteilungen. Als Teil einer Koalition ist es schwierig auf dem Spendenmarkt zu existieren und sich zu profilieren. Der Nachteil einer Koalition ist ebenfalls, dass man als einzelne Organisation darin verschwindet!“ (Chantal Peyer, Bfa)

Christoph Wiedmer sieht als Mitglied der Koalition ebenfalls ein Problem in der eigenen Profilierung:

„Ein grosser Nachteil der Kampagne ist, dass man als kleine Organisation untergeht. Die GfbV muss sich überlegen, wo sie die Nische findet, in der sie sich auch gegenüber anderen Organisationen, beispielsweise der übermächtigen Amnesty International, behaupten kann. Zur Erreichung der eigenen Ziele ist die Profilierung extrem wichtig. Im Chorus der RoG geht die GfbV nebst den anderen Organisationen vollkommen unter.“ (Christoph Wiedmer, GfbV)

Fundraising und die diesbezügliche Kommunikationsarbeit sind zentrale Arbeitsschwerpunkte einer NGO. Kein Geld, keine NGO. Die eigene Profilierung darf bei einem Koalitionsbeitritt nicht zu kurz kommen. Es ist nicht ausschliesslich die Vielfalt an Organisationen, die sich negativ auf das Fundraising auswirken, sondern auch die jeweilige Thematik der Koalition. Eine politische Kampagne wird nicht von allen Mitgliedern der Organisationen gern gesehen. Dorothea Winkler meinte dazu:

„Wir haben konservative Menschen, sehr soziale Menschen. Die Kirche ist einfach ein sehr heterogenes Feld. Es kann durchaus sein, dass es Mitglieder geben wird, die sich fragen werden, was wir hier machen, die befürchten, dass wir unseren Wirtschaftsstandort gefährden. Es kann durchaus sein, dass wir Mitglieder verlieren.“ (Dorothea Winkler, Fastenopfer)

Interne Machtspiele

Führen Organisationen eigene Kampagnen durch, sind sie niemandem verpflichtet und treffen alle Entscheidungen alleine. Im Gegensatz dazu beruht die Arbeit in einer Koalition auf der Konsensfindung zwischen den einzelnen Organisationen. Die Mitglieder sind sich dabei untereinander nicht immer einig. Die Unstimmigkeit zwischen den einzelnen Akteuren kann koalitionsinterne Machtspiele auslösen. Peyer meint dazu, dass es bei solchen internen Aushandlungsprozessen häufig um die Sturheit einzelner Menschen geht.

„Sturheit ist eine Unternehmenskultur. Es gibt NGOs, die sturer sind als andere Kulturen von NGOs. Es ist natürlich ebenfalls eine Persönlichkeitssache. Die Einen meinen, dass sie immer Recht haben und wollen nie nachgeben. Man kann sich nicht immer durchsetzen. Wenn

man die anderen nicht überzeugen kann, muss man es auch mal akzeptieren. Das nennt man Politik.“ (Chantal Peyer, Bfa)

Besonders in einer grossen Gruppe wie die RoG muss viel gemeinsam verhandelt werden, was sehr zeitaufwändig und energiezehrend ist. Die koalitionsinternen Machtspiele können für Peyer einen Grund sein auf den Beitritt zu verzichten trotz der Vorteile, die eine Zusammenarbeit mit sich bringen. Peyer erklärt das Konfliktpotential einer Koalition wie folgt:

„Wir sind uns gegenüber einer anderen Weltanschauung einig, aber innerhalb dieser Weltanschauung gibt es Nuancen. Wir verhandeln über Strategien, wie man was machen soll und wie aggressiv man in der Kommunikation sein muss oder nicht...da hat es schon ziemlich grosse Unterschiede zwischen NGOs.“ (Chantal Peyer, Bfa)

Sabatier hebt in seinen Studien hervor, dass Koalitionen aus einer Bandbreite unterschiedlichster Akteure bestehen können. Die Unternehmenskulturen, die dabei innerhalb einer Koalition zusammentreffen sind sehr heterogen. Die institutionellen Normen der verschiedenen Mitglieder können die Bereitschaft miteinander zu kooperieren trotz gemeinsamen Überzeugungen einschränken (Sabatier 1998, S. 116). Die Interviewaussagen von Peyer stimmen mit den Studienbefunden von Sabatier überein. Die Grösse und Heterogenität einer Koalition können sich negativ auf die interne Zusammenarbeit auswirken und folglich ebenfalls das strukturelle Einflussvermögen der Koalition als Ganzes und der einzelnen Mitglieder nachteilig beeinflussen.

11.2 Strategische Vorgehensweise der Koalition

Die Vorteile eines Zusammenschlusses scheinen die Nachteile zu überwiegen, denn zahlreiche Organisationen beschliessen der Koalition beizutreten. Je mehr Akteure sich für eine Forderung einsetzen, desto besser für den strukturellen Erfolg scheint die vorherrschende Meinung zu sein. Dorothea Winkler meinte diesbezüglich:

„Es gibt zwar auch Nachteile, aber zusammen ist man viel stärker als jeder für sich allein.“ (Dorothea Winkler, Fastenopfer)

Der Bündnisentscheid ist als erster strategischer Zug der Akteure zu werten. Die Mitglieder der Koalition bündeln ihre Ressourcen, koordinieren ihre Handlungen und entwickeln Strategien, um ihre gemeinsamen Forderungen durchzusetzen. Die strategische Vorgehensweise einer NGO besteht in groben Zügen darin die Zivilgesellschaft anzusprechen, Mitglieder zu gewinnen und die Forderungen anschliessend in die Politik einzubringen. Der Arbeitsprozess der Koalition kann dabei in zwei Handlungsebenen unterteilt werden. Die Lancierung des

Themas als auch das Anwerben von Mitgliedern und der Druckaufbau auf den Staat und die Gegenkoalition erfolgen mit einer Kampagne. Im Anschluss an die Kampagne beginnt die Arbeit auf politischer Ebene.

11.2.1 Kampagnenführung

Da die Koalition ihren strukturellen Einfluss auf politischer Ebene erhöhen möchte, muss sie die Thematik in die Politik einbringen. Gemäss Chantal Peyer ist dieser Prozess immer eine grosse Herausforderung. Im Allgemeinen versuchen NGOs ihre Forderungen über eine Kampagnenführung zu kommunizieren. Dabei geht es darum, die Bevölkerung zu informieren und Druck auf Entscheidungsträger und Gegner auszuüben. Die Bfa hat im Namen der Koalition eine Kampagne über die Aktivitäten von Glencore in der Demokratischen Republik Kongo geführt. Die Recherchen wurden publiziert mit dem Ziel, die Öffentlichkeit zu informieren und mobilisieren und Druck auf das Unternehmen auszuüben. Dieses als „naming und shaming“ bekannte Vorgehen ist das zentrale Instrument der Kampagnenführung. Es wird ebenfalls von der GfbV verwendet. Die GfbV setzt dabei weniger auf Konzerne wie Glencore, sondern auf Goldraffinerien. Mit der Veröffentlichung von Berichten über die Aktivitäten der Goldraffinerien versucht die GfbV nicht bloss die Raffinerien unter Druck zu setzen, sondern insbesondere die verarbeitende Industrie, wie beispielsweise Rolex und Swatch. Die GfbV nutzt dabei die „Business to Consumer“-Beziehungen letzterer aus. Wird Rolex über Medienberichte mit Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung in Zusammenhang gebracht, muss die für „Swiss Quality“ stellvertretende Marke einen Image-Schaden befürchten. Rolex muss mit negativen Kundenreaktionen rechnen, die sich nachteilig auf das Geschäft auswirken können. Dieses Risiko will Rolex mit Sicherheit nicht eingehen, mit der Folge, dass sich die Uhrenindustrien ebenfalls für die Forderungen der NGOs einsetzen und von den Raffinerien verlangen „sauberes“ Gold zu verarbeiten. Daher versucht die GfbV in ihren Kampagnen Verhaltensänderungen bei Raffinerien nicht bloss über naming und shaming zu erzeugen, sondern ebenfalls über Druckausübung vonseiten der verarbeitenden Industrie. Wiedmer findet treffende Worte, um die Kampagnenführung zu umschreiben:

„Campaigning ist wie ein Feldzug, es kommt von Kampagne, vom Militär. Man möchte eine Schlacht zu seinen Gunsten gewinnen unter Einbezug von allen legalen Massnahmen. Wenn es der Sache dient, darf es manchmal auch ein wenig illegal sein.“ (Christoph Wiedmer, GfbV)

Mit einer Kampagnenführung ist viel Arbeit verbunden. Die Recherchearbeiten brauchen Zeit, Geld und Personal. Die veröffentlichten Berichte müssen inhaltlich durchwegs der Wahrheit entsprechen. Ansonsten machen sich NGOs haftbar, verlieren ihre Legitimation

und Glaubwürdigkeit. Belegen ist für die Glaubwürdigkeit einer NGO daher absolut zentral. Dabei ist es nicht selbstverständlich einen wahrheitsgetreuen Bericht zu schreiben.

„Manchmal stellt es sich als äusserst schwierig heraus zu bestimmen, was Fakten und was bloss Gerüchte sind“ (Christoph Wiedmer, GfbV).

Eine Kampagne erfüllt zwei Aufgaben. Einerseits leitet sie den politischen Prozess ein und andererseits hält sie den politischen Aushandlungsprozess am Leben. Im Vorfeld des politischen Prozesses dient die Kampagne dazu, die Öffentlichkeit auf die Thematik oder Problematik aufmerksam zu machen und damit Druck auf die Politik auszuüben. Politische Akteure fühlen sich genötigt, die Diskussion über die Forderungen der NGOs aufzunehmen. Forderungen, die breit in der Bevölkerung abgestützt sind, werden häufig von Politikern aufgegriffen, da diese dadurch eine Chance wittern sich zu profilieren. Der stetige Druck der Kampagne hilft den politischen Prozess am Leben zu erhalten. Dafür müssen jedoch fortwährend Berichte veröffentlicht, Standaktionen durchgeführt, Vorträge abgehalten und sonstige Veranstaltungen geplant werden. Das Ziel dabei ist, das Interesse der Bevölkerung aufrechtzuhalten. Der Erfolg eines politischen Prozesses basiert auf die Produktivität der Kampagne. Eine erfolgreiche Kampagne ist auf das Ressourcenpotential und die Instrumentenwahl zurückzuführen. Eine gelungene Kampagne erhöht den politischen Einfluss einer NGO.

11.2.2 Die politische Arbeit

Die politische Arbeit erfolgt auf parlamentarischer Ebene. Die NGOs lassen sich dabei von Parlamentariern vertreten, da sie selbst nicht im Parlament anwesend sein können. Das bedingt aber, dass die Koalition oder zumindest gewisse Mitglieder, Kontakte zu Politikern pflegen müssen. Die parlamentarische Arbeit besteht darin, Parlamentarier im Umfeld von Parlaments- und Kommissionssitzungen im persönlichen Gespräch zu beeinflussen. Durch das Lobbying versucht die Koalition den weiteren Verlauf des politischen Aushandlungsprozesses indirekt zu steuern. Dabei muss verstanden werden, dass die Politiker nicht bloss aus Gefälligkeit die Koalition unterstützen, sondern sich daraus ebenfalls einen Vorteil erhoffen. Mit den Forderungen der Koalition wollen sich die Politiker profilieren. Will die Koalition interessierte Politiker an Land ziehen, muss sie interessante Informationen liefern, die überzeugen und einen Erfolg glaubhaft machen. Für die Bereitstellung interessanter Informationen sorgen diejenigen Mitglieder der Koalition, die im Campaigning tätig sind.

Der politische Aushandlungsprozess ist sehr dynamisch. Die Koalition muss auf die verschiedenen Momente des politischen Prozesses hinarbeiten. Das ist gar nicht so einfach, denn die politische Agenda behandelt zahlreiche weitere Themen, welche die Rohstoffbranche inhaltlich tangieren und sich folglich ebenfalls auf den von der RoG gestarteten politi-

schen Aushandlungsprozess auswirken können. Diesbezüglich sind vor allem die politischen Debatten über die Veröffentlichung der Goldhandelsstatistik und die Erstellung und Publikation des Grundlagenberichts Rohstoffe zu nennen. Die RoG kann versuchen solche Prozesse zu ihren Gunsten zu steuern oder sogar andere politische Vorstösse lancieren, die inhaltlich ähnliche Themen behandeln. Die Bfa hat beispielsweise das Postulat zu einer Schweizer Ruggie-Strategie geschrieben, die der Parlamentarier Grafenried im Jahre 2012 einreichte. Die Koalition kann ihren strukturellen Einfluss im politischen Aushandlungsprozess erhöhen indem sie Politikdebatten mit inhaltlichen Überschneidungen versucht zu beeinflussen.

Anfangs dieses Jahres wurde die Kommissionsmotion zur gesetzlichen Umsetzung der Sorgfaltsprüfungspflicht abgelehnt. Dieser politische Entscheid hatte zur Folge, dass die Koalition sich dafür entschied, den parlamentarischen Weg aufzugeben und mit einer Volksinitiative weiterzufahren. Die Verfechtung ihrer Forderungen auf parlamentarischer Ebene aufzugeben, war keine einfache, einvernehmlich gefällte Entscheidung, sondern eine konfliktbehaftete koalitionsinterne Debatte. Längst nicht alle Akteure waren und sind mit diesem Weg einverstanden. Da die Initiative den letzten strategischen Schritt im politischen Aushandlungsprozess darstellt wird im Folgenden ein wenig genauer auf die strukturellen Vor- und Nachteile einer Volksinitiative eingegangen.

11.2.3 Strukturelle Vor- und Nachteile der Initiative

Da die Initiative erst im April 2015 lanciert wurde und es noch ungefähr drei bis fünf Jahre dauern wird bis der gesamte Prozess abgeschlossen ist, kann man über den Ausgang der Initiative bloss spekulieren. Bernd Steimann fasste in einem längeren Statement die Vor- und Nachteile der Initiative zusammen:

„Es gab zwei Möglichkeiten. Entweder das Lobbying wie bisher weiterführen und damit den parlamentarischen Prozess weiterverfolgen oder eine Initiative lancieren. Die Akteure, die das Lobbying der Kampagne betreiben, beispielsweise Alliance Sud, waren einhellig der Meinung, dass der parlamentarische Weg nirgends hinführen würde, dass das Thema sterben würde ohne etwas erreicht zu haben. Darum hat man beschlossen, lieber mit wehenden Fahnen unterzugehen als still und heimlich vor sich hin zu sterben. Gewisse Organisationen haben sich mit dieser Entscheidung sehr schwer getan, weil es auch sehr teuer ist, es verlangt mehr finanziellen Effort und es verlangt auch personelle Ressourcen für die ganzen Unterschriftensammlungen. Da es sehr teuer ist, stellt sich die Frage, ob es nicht besser wäre, das Geld in etwas anderes zu investieren. Andererseits gibt es auch wieder Sichtbarkeiten, man ist in den Medien, im Gespräch. Jede Organisation kann unter ihrem eigenen Namen werben, auf die Strasse gehen, Veranstaltungen organisieren. Aus einer Kommunikationssicht ist es natürlich interessant. Ob die Initiative der richtige Weg ist, weiss ich nicht.

Linke Initiativen haben traditionell sehr schlechte Aussichten auf Erfolg. Seit der Petition im 2012 sind wir in kleinen Schritten durch den parlamentarischen Prozess gelaufen und es ist immer etwas passiert. Es hat da mal einen Bericht gegeben, es wurde dort mal eine Motion angenommen. Aber im Prinzip ist es nur um Berichte gegangen. Man hat gesehen, dass, sobald es um gesetzgeberische Prozesse geht, die Mehrheit nicht bereit ist, uns zu unterstützen. Man ist mit dem ganzen parlamentarischen Prozess langsam angestanden. Damit die Debatte nicht im Parlament versandet entschieden wir uns für die Initiative. Wenn wir mit 20 oder 30 % verlieren ist das Thema aber wahrscheinlich für längere Zeit vom Tisch.“
(Bernd Steimann, Helvetas Swiss Intercooperation)

Dorothea Winkler hebt die finanzielle Stärke der Gegner hervor:

„Ich bin mir nicht sicher, ob die Volksabstimmung durchkommen wird. Die Wirtschaft hat viel Geld und wird viel Geld in die Hand nehmen, um das zu bekämpfen.“ (Dorothea Winkler, Fastenopfer)

Mit einer Volksinitiative kann ein grosser zivilgesellschaftlicher Druck aufgebaut werden. Ein weiterer Vorteil ist die eigene Profilierung, die man im Rahmen der Initiativaktivitäten erhöhen kann, da jede Aktivität im eigenen Namen durchgeführt wird. Andererseits ist eine Initiative sehr Ressourcenintensiv und Zeitaufwändig. Daher ist die Frage berechtigt, ob sich eine Initiative überhaupt lohnt, wenn die Karten von Anfang an nicht unbedingt gut stehen und die Gegner weitaus mehr Ressourcenmöglichkeiten haben. Christoph Wiedmer meinte dazu kurz und bündig:

„Mit der Initiative wird sich die Industrie mehr bewegen als ohne die Initiative.“ (Christoph Wiedmer, GfbV)

Es scheint, dass die Mehrheit der Mitglieder dieser Meinung ist, weshalb sich die Koalition schliesslich für die Volksinitiative ausgesprochen hat. Rolf Beyeler von der Unia hingegen, sieht die Sache in einem ganz anderen Licht. Für ihn ist die Initiative eindeutig der falsche Weg:

„Ich bin mir fast sicher, dass die Initiative keine 25 % der Stimmen holen wird und dann ist das Thema vom Tisch. Bis jetzt hat das politische Lobbying im Parlament für das Anliegen „mehr Verantwortlichkeit der Konzerne auf internationaler Ebene“ gar nicht so schlecht funktioniert. Man hat doch ein paar Schritte gemacht. Der Bundesrat hat das Thema aufgenommen. Es ist ein langer Prozess. Eine Veränderung geht nicht so schnell. Vor allem kann ich

mich als Gegner dieses Anliegens im Rahmen der Initiative einfach zurücklehnen und alles aussitzen und abwarten bis die Bürger an der Urne nein stimmen. Die Gegner müssen es ja nicht thematisieren, die Initianten haben ja die ganze Arbeit. Ich bin an der Versammlung gewesen, an welcher über die Initiative diskutiert wurde. Alle haben beteuert, wie viele tausend Unterschriften sie garantieren können. Ich habe mir dann die verschiedenen Organisationen genauer angeschaut und da ist mir klar geworden, dass alle im gleichen Teich fischen, also dem seine 3'000 sind auch dem anderen seine 3'000, die Stimmen kann man ja nicht doppelt zählen. Ich hätte mit Campaigning weitergemacht. Ich hätte mit professionellen Menschen ein Campaigning aufgesetzt, also mit naming und shaming, mit Lobbyarbeit im Parlament und allem Drum und Dran. Ich hätte auf diesem Weg vermehrt probiert, die Kräfte zu bündeln. Damit meine ich, dass wir in diesem Bereich eine ganze Reihe von Klein- und Kleinstorganisationen haben, die irgendetwas machen. Dann alle Allianzen oder Zusammenschlüsse, wie MultiWatch oder Solifonds. Alle wursteln am Thema herum. Ich würde alle diese vereinzelt Aktivitäten auf eine Kampagne bündeln. Und dabei wirklich jeden Fall, sei es Syngenta in Hawaii oder Holzim in Indien, medial effektiv an die Wand nageln, um damit den Menschen zu sagen: „He, schaut was hier läuft, die Kohle die wir hier haben, verdienen wir mit den Toten dort.“ Ich bin für die brutalste Kampagne. Ich bin überzeugt, dass dies mehr bringen würde. Mit so einer Kampagne hätten wir eine Perspektive. Die könnten wir ewig führen und jeden Erfolg, den wir erzielen würden, könnten wir mitnehmen und weiter darauf aufbauend arbeiten. Die aktuelle Kampagne zum Unterschriften sammeln begleitend zur Initiative dauert vielleicht zwei Jahre. Dann kommt der Einreichungsmoment. Theoretisch erfolgt nach zwei Jahren die Abstimmung. In der Zwischenzeit passiert in der Regel nichts, weil niemand das Geld hat, um die Kampagne weiterzuführen, da es schon für die Unterschriftensammlung verschossen wurde. Zusätzlich muss man für die Abstimmungskampagne sparen. Man hat daher einfach ein Loch! Ich bin für kontinuierliche Kampagnen, nicht einfach „hops und hops“ und dann kommt die Abstimmung, bei der wir vermutlich mit 23 % „abgeschiffen“ werden.“ (Rolf Beyler, Unia)

Entscheidend für Beyler ist, dass mit einer Ablehnung der Initiative das Thema definitiv aus der politischen Agenda gestrichen wird. Die Diskussionen um die Regulierungen der Rohstoffbranche würden eingestellt werden und damit hätte die Koalition ihren gesamten strukturellen Einfluss auf diesem Gebiet verloren. Wenn bereits die Initianten von einer Niederlage ausgehen, dann müssen die Gegner erst recht keinen Gedanken an die Initiative verschwenden. In diesem Sinne gibt es für sie auch nichts zu bekämpfen. Sie brauchen bloss die Volksinitiative auszusetzen. Anschliessend können sie argumentieren, dass die Mehrheit der Schweizer sich gegen die Forderungen der Koalition ausgesprochen hat und die Umsetzung der Forderungen deshalb nicht im Interesse der Schweizer Bevölkerung liegt. Dieses

Beispiel zeigt, wie sich strategische Entscheidungen und die Wahl der Steuerungs- oder Lenkungsinstrumente auf die strukturelle Rolle von Akteuren auswirken können.

Nebst den Akteurshandlungen determinieren gemäss Sabatier politikexterne Ereignisse den strukturellen Erfolg der Akteure. Durch externe Ereignisse werden die Handlungsmöglichkeiten der Akteure verändert, was sich positiv oder negativ auf eine Koalition und ihre Forderungen auswirken kann. Im nächsten Kapitel werden die zentralen Ereignisse der letzten Jahre aufgelistet und erklärt, inwiefern sie die Rohstoffdiskussion beeinflusst und damit zum strukturellen Erfolg oder Misserfolg der Koalition RoG beigetragen haben.

11.3 Einfluss externer Ereignisse auf strukturellen Einfluss der RoG

Externe Ereignisse oder Faktoren sind Vorgänge ausserhalb des Policy-Subsystems und können gemäss Sabatier von den Akteuren nicht beeinflusst werden (Sabatier et al. 2006, S. 125/126). Durch externe Schocks entsteht ein neuer Handlungsrahmen mit veränderter Ressourcenverteilung und neuen Handlungsmöglichkeiten. Politische Akteure müssen externe Veränderungen erkennen und zu ihren Gunsten nutzen. Die Frage stellt sich folglich, ob es externe Faktoren gab, welche den bisherigen Verlauf des politischen Prozesses beeinflusst haben. Eines der prägendsten Ereignisse des letzten Jahrzehnts war die Finanzkrise, welche in den Jahren 2007/2008 ausbrach. In diesem Zusammenhang waren in der Schweiz vor allem die Diskussionen über die Bankenregulierung von zentraler Bedeutung. Im Jahr 2009 wurde aus verschiedenen Gründen die Europakrise ausgelöst. In diesem Kontext verlor der Euro an Wert während die Frankenstärke zunahm. Das jüngste Ereignis in diesem Zusammenhang ist die Aufhebung des Euro-Mindestkurses. Am 16. Juni 2011 wurden die UN Guiding Principles on Business and Human Rights von den vereinten Nationen angenommen. Im gleichen Jahr veröffentlichte die EvB das Sachbuch „Rohstoff – Das gefährlichste Geschäft der Schweiz. Gemäss den interviewten Experten haben alle diese Ereignisse den politischen Aushandlungsprozess geprägt. Im Folgenden werden die Experten zitiert:

Wiedmer: „Die EvB hat im richtigen Moment reagiert. Sie hat mit der Veröffentlichung des Buches das Thema wirklich lanciert. Die EvB hat mit dem Buch überhaupt erreicht, dass es Schweiz weit zu einem grossen Thema geworden ist und dass das SECO, die DEZA, die EDA und das Finanzdepartement sich mit diesem Thema nun müssen auseinandersetzen“

Peyer: „Als die UNO die Ruggie-Leitlinien annahm haben wir gedacht, dass es ein wichtiger politischer Moment ist. Es war wie eine Tür, die sich geöffnet hat. Man konnte etwas auf politischer Ebene machen, was vorher so nicht möglich war.“

Peyer: „Die Wirtschaft ist momentan mit vielen Unsicherheiten konfrontiert, mit Europa, Griechenland und dem starken Franken. Vor fünf Jahren hat es mit Ruggie eine Öffnung gegeben, aber seither ist es auch wirtschaftlich schwieriger geworden. Es schon eine schwierige Zeit.“

Steimann: „Die EvB hat sehr viel bewirkt, vor allem mit dem Rohstoffbuch. Damit haben sie in der Schweiz die aktuelle Rohstoffdebatte massgeblich angestossen. Das hat die anderen Organisationen mitgezogen, auch solche wie wir, die keinen so starken politischen Hintergrund haben.“

Durch die Annahme der Ruggie-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, anerkennen die Vereinten Nationen die Notwendigkeit, internationale wirtschaftliche Aktivitäten zu regulieren, um Menschenrechtsverletzungen durch unternehmerische Tätigkeiten zu unterbinden. Der internationale Bedarf nach mehr Unternehmensverantwortung, erhöhte sicherlich die Bereitschaft der Schweiz sich mit diesem Thema auseinanderzusetzen. Ein weiteres Ereignis, welches sich positiv auf den strukturellen Einfluss der Koalition auswirkte, war das durch die EvB veröffentlichte Buch. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Publikation dieses Sachbuches überhaupt als externes Ereignis interpretiert werden kann. Die EvB ist ein politikfeldinterner Akteur, der sich seit langem mit Regulierungsfragen der Schweizer Rohstoffbranche beschäftigt. Die Publikation wirkte sich nicht bloss positiv auf die EvB aus, sondern förderte die gesamte Diskussion über die Regulierung der Rohstoffbranche. Es wurden „über 10'000 Exemplare“ verkauft und seit der Veröffentlichung des Buches zahlreiche parlamentarische Vorstösse zum Thema Rohstoffe und die Schweiz eingereicht (Stadler 2013). Die strukturelle Wirkung des Buches ist enorm. Meines Erachtens kann die Veröffentlichung dieses Werkes nicht als externes Ereignis verstanden werden, sondern als von den Akteuren selbst induziertes Ereignis. Nebst diesen Ereignissen favorisierten andere Geschehnisse die Gegner der Koalition. Die Finanzkrise, die Euro-Krise und die Stärke des Schweizer Franken schwächen den Schweizer Wirtschaftsstandort. Die Menschen fühlen sich in ihrer Existenz bedroht und befürchten, dass sich weitere Regulierungen schlecht auf die Schweizer Wirtschaft auswirken werden. Diese Ängste verstärken sich, wenn die Konzerne bei allfälligen Regulierungen damit drohen die Schweiz zu verlassen.

12 Die Einflussfaktoren und die politische Rolle von NGOs

NGOs nehmen gesellschaftliche, ökonomische als auch ökologische Probleme wahr und formulieren dazu Forderungen aus, welche zur Problembeseitigung beitragen sollten. Diese Forderungen müssen in das politische System auf staatlicher Ebene eingebracht werden, um sie in verbindliche Massnahmen oder Gesetze zu überführen. Letztlich obliegt die gesetzgebende Gewalt dem Staat und seinen politisch aktiven Akteuren. NGOs müssen sich eine Verhandlungsposition erarbeiten, damit sie von den staatlichen als auch gesellschaftlichen Akteuren wahrgenommen werden und einen politischen Aushandlungsprozess lancieren können.

12.1 Beziehungen und Kommunikation als Schlüssel zum Erfolg

Ein politischer Aushandlungsprozess ist im Wesentlichen ein Kommunikationsprozess. In einem Aushandlungsprozess werden Forderungen eingebracht, Informationen ausgetauscht und Lösungen gesucht. Die einzelnen Akteure versuchen, die Anderen zu überzeugen und hierdurch Einfluss zu nehmen. Das politische Einflussvermögen der NGOs basiert daher auf einer erfolgreichen Kommunikation ihrer Forderungen. Kommunikation setzt einen Dialog voraus. Der Dialog basiert auf Beziehungen zwischen Akteuren. Folglich hängt die strukturelle Rolle von NGOs von den unterschiedlichen Beziehungsarten ab, über die sie ihren politischen Einfluss ausüben. Die Reichweite ihres politischen Einflussvermögens liegt demnach in ihrer Fähigkeit Beziehungen zu knüpfen, zu nutzen und zu pflegen. Sabatier geht in seinem Modell nicht explizit auf Beziehungen ein. Er bezeichnet jedoch politische Unterstützer als wichtige Ressource. Politische Unterstützer sind eigentlich nichts anderes als Akteure, die in einer bestimmten Beziehung zur Koalition und ihren Forderungen stehen. Die Beziehungen die dabei zwischen einer NGO und einem politischen Unterstützer entstehen können, sind von stark bis schwach zu klassifizieren. Entscheiden sich politische Unterstützer, beispielsweise eine NGO, der Koalition beizutreten, sind die Beziehungen, die dadurch entstehen, als stark zu interpretieren, denn durch den Beitritt intensiviert sich die Zusammenarbeit zwischen beiden NGOs. NGOs haben als Non-Profit Organisationen weniger Ressourcen zur Verfügung als For-Profit Organisationen. Die NGOs knüpfen Beziehungen zu ähnlich denkenden Akteuren, um innerhalb der dabei entstehenden Koalitionen die knappen Ressourcen zu bündeln. Das grössere Ressourcenpotential erhöht das politische Einflussvermögen der Koalition und daher das des einzelnen Akteurs. Eine einzelne Organisation könnte alleine keine gleichwertige Verhandlungsposition einnehmen, denn der dafür aufzubringende Ressourcen-, Arbeits- und Zeitaufwand übersteigt bei weitem die Kapazitäten einer einzelnen Organisation. Politische Unterstützer können jedoch auch koalitionsexterne Akteure sein und folglich in einer schwachen Beziehung zu den Mitgliedern der Koalition stehen. Dabei sind drei Beziehungstypen zu unterscheiden, die im Folgenden erläutert werden.

12.1.1 Beziehungen zu gesellschaftlichen und politischen Akteuren

Politische Unterstützer sind einerseits Anhänger aus der Bevölkerung. Das können normale Bürger sein oder auch solche mit einem prominenten Hintergrund. Andererseits sind politische Unterstützer auch Akteure, die auf politischer Ebene aktiv sind, beispielsweise Politiker, Mitarbeiter der Verwaltung und Parlamentarier. Die Koalition ist auf beide Beziehungstypen angewiesen. Erst mit der Unterstützung der Zivilgesellschaft kann die NGO ihre Forderungen legitimieren. Je mehr Anhänger eine NGO vorzuweisen hat und je breiter sie abgestützt ist, desto erfolgreicher kann sie ihre Forderungen vertreten und desto grösser ist ihr struktureller Einfluss. Das Ziel einer NGO ist, ihre Forderungen in die Politik einzubringen. Hierbei ist sie auf die Beziehungen zu politischen Akteuren angewiesen. Einerseits erfüllen die politischen Akteure eine Vermittlerfunktion und andererseits übermitteln sie wichtige Informationen, beispielsweise über anstehende politische Prozesse.

12.1.2 Beziehungen zu wirtschaftlichen Akteuren

Rolf Beyeler fungiert als Koordinator diverser europäischer Betriebsräte. Solche Anlässe nutzt er, um mit den Unternehmensleitungen der multinationalen Unternehmen zu diskutieren. Dabei stellte er fest, dass diese wirtschaftlichen Akteure eine andere Wahrnehmung haben als andere Menschen:

„Sie leben in einer anderen Welt. Für sie ist alles „Figures and Facts“ und dass irgendwo am Ende dieser Geschichten Menschen stehen, geht an ihnen vorbei.“ (Rolf Beyeler, Unia)

Chantal Peyer versucht ebenfalls das Verhalten der Konzerne zu erklären:

„Unternehmen sind nicht einfach „böse“. Das wichtigste Ziel eines Unternehmens ist, profitabel zu sein. Sie erfüllen die Statuten und Regeln ihres Unternehmens, d.h. sie müssen in erster Linie einen stetigen Profit garantieren. Ein Unternehmen macht auch gute Sachen für die Gesellschaft, aber der Kern ihrer Arbeit ist Gewinn zu erwirtschaften. Auf die verschiedenen Akteure des Unternehmens lastet ein hoher Druck, die Forderungen des Unternehmens und der Aktionäre zu erfüllen.“ (Chantal Peyer, Bfa)

Peyer und Beyeler versuchen die Unternehmensphilosophie zu verstehen und dadurch das Verhalten der wirtschaftlichen Akteure zu erfassen. Beziehungen zu Ökonomen gewähren einen Einblick in ihre Verhaltensweisen, Denkweisen und Strategien. Dieses Wissen kann effizient auf politischer Ebene strategisch umgesetzt oder im Diskurs mit den wirtschaftlichen Akteuren angewendet werden. Wirtschaftliche Akteure sind Informationsquellen. NGOs generieren über diese Beziehungen neues Wissen und erlangen ein besseres Verständnis des

Gegenübers. Dadurch verbessert sich ihre Verhandlungsposition im politischen Aushandlungsprozess. Einen solchen Kontakt herzustellen ist aber extrem schwierig.

12.1.3 Das Einflusspotential der Beziehungen

Sowohl die starken koalitionsinternen als auch die schwachen koalitionsexternen Beziehungen wirken sich auf den strukturellen Einfluss der Akteure aus. Über schwache Beziehungen werden Forderungen auf politischer Ebene vermittelt, aber auch neue Wissensquellen angezapft. Über starke Beziehungen werden die Kräfte der einzelnen Organisationen gebündelt und dadurch das Ressourcenpotential und die Arbeitseffizienz erhöht. Die vorliegende Untersuchung ergab, dass beide Beziehungsarten das politische Einflussvermögen eines Akteurs und folglich seine strukturelle Rolle im politischen Aushandlungsprozess entscheidend beeinflussen. Anders gesagt, kann ein Akteur auf keiner dieser Beziehungstypen verzichten. Das neue Wissen, welches über koalitionsexterne Beziehungen erlangt wird, muss, damit es den Einfluss eines Akteurs verbessern kann, strategisch umgesetzt und kommuniziert werden. Dieser Prozess ist ressourcen-, zeit- und arbeitsintensiv. Eine einzelne Organisation verfügt nicht über die nötigen Kapazitäten, eine Koalition hingegen schon. Die Bildung von Koalitionen ist demnach für eine effiziente strategische Wissensumsetzung erforderlich.

12.2 Strategische Handlungen mit struktureller Wirkung

NGOs versuchen mithilfe verschiedener Instrumente der Einflussnahme andere Akteure von ihren Forderungen zu überzeugen. Über direkte und indirekte Mittel der Einflussnahme kommunizieren NGOs ihre Forderungen. Kampagnen, Petitionen und Volksinitiativen sind direkte, Postulate und Motionen indirekte Mittel der Einflussnahme. Die beiden letzteren politischen Aktivitäten sind ausschliesslich Parlamentariern vorbehalten.

NGOs suchen aktiv den Dialog zu wirtschaftlichen Akteuren. Solange diese Kontaktaufnahme nicht auf Gegenseitigkeit beruht, wird sich kein Dialog einstellen. Wird eine solche kommunikative Grenze erreicht, versuchen NGOs mit Druck die Kommunikation herbeizuführen. Druck kann in diesem Fall nicht als Lenkungsinstrument interpretiert werden, denn mit Druck wird versucht, Verhaltensänderungen zu erzwingen. Dabei stellt sich die Frage, ob die Druckausübung nicht eher den gegenteiligen Effekt erzielt und sich schliesslich kontraproduktiv auf den strukturellen Einfluss einer NGO auswirkt.

12.2.1 Multistakeholder Dialog

Um bei den Kommunikationsschwierigkeiten zwischen NGOs und wirtschaftlichen Vertretern Abhilfe zu leisten, hat der Bund einen Multistakeholder Dialog ins Leben gerufen. In erster Linie soll damit der Dialog zwischen zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren gefördert werden. Der Bund als Broker übernimmt die Vermittlerrolle zwischen zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren. Die Bundesverwaltung, vor allem das SECO und die EDA, lädt zur Diskussion am runden Tisch ein. Konzerne können solche staatlichen Ein-

ladungen nicht ignorieren. Ein runder Tisch beseitigt demnach das Kommunikationsdefizit zwischen NGOs und den wirtschaftlichen Akteuren. Christoph Wiedmer hält einen runden Tisch prinzipiell für vielversprechend und wünschenswert. Dorothea Winkler findet die Idee eines Multistakeholder-Dialogs grundsätzlich ebenfalls gut, nur darf es nicht das Einzige sein.

„Es reicht nicht, einfach an einem runden Tisch zu sitzen und zu diskutieren. Wie in anderen Bereichen auch, braucht es in der Rohstoffbranche regulative Massnahmen, damit sich Unternehmen nicht einfach „wie im wilden Westen“ verhalten können, sondern wirklich auch gesetzliche Rahmenbedingungen berücksichtigen müssen und die kann man nicht an einem Multistakeholder Round Table entwickeln. Von dem her glaube ich, dass es beides braucht. Das Eine ersetzt das Andere nicht. Ein runder Tisch kann ein möglicher Dialogsort für Unternehmer sein, die sich bemühen möchten, aber es ersetzt nicht staatliche Massnahmen.“
(Dorothea Winkler, Fastenopfer)

Die Koalition kritisiert die fehlende Bereitschaft des Bundes nebst den freiwilligen Massnahmen, die an einem runden Tisch ausgearbeitet werden, auch gesetzliche Richtlinien zu formulieren. Die Mehrheit der Mitglieder empfindet den Multistakeholder Dialog als Hinhaltenaktik, daher hat sich die Koalition daraus zurückgezogen. Wiedmer als Mitglied einer kleinen Organisation sieht in der Mitarbeit am runden Tisch auch ein Ressourcenproblem.

„Wir haben die Probleme nicht verursacht. Wir wollen und können auch nicht Mitarbeiter entbehren, die sich über Wochen und Monate mit einem Regelwerk auseinandersetzen müssen, um dann festzustellen, dass alle rechtsverbindlichen Grundlagen von der Wirtschaftsseite abgelehnt werden. Die Substanz des Regelwerks muss von Staatlicher- und Firmenseite ausgearbeitet und finanziert werden. Wir sehen uns als kritische Begleiter, als Beobachter. Wir kommentieren die Ergebnisse.“ (Christoph Wiedmer, GfbV)

Die Koalition steht dem runden Tisch ambivalent gegenüber. Einerseits ist die Idee des Diskurses mit der gegnerischen Seite wünschenswert. Andererseits besteht dadurch die Gefahr bloss zu diskutieren ohne konkrete Lösungen anzustreben. Es stellt sich aber trotzdem die Frage, ob es strategisch sinnvoll war, die Teilnahme am Multistakeholder Dialog abzulehnen. Der politische Einfluss einer NGO und folglich auch der Koalition erhöht sich über die Anzahl der Verbindungen, die sie eingehen kann. Wahrscheinlich versucht die Koalition mit dieser Entscheidung den Bund unter Druck zu setzen. Der Bund wird jedoch bereits von den wirtschaftlichen Akteuren erheblich unter Druck gesetzt. Er muss wirtschaftliche Interessen mit zivilgesellschaftlichen Interessen abwägen. Der Staat tendiert ökonomische Interessen zu

favorisieren um den Wirtschaftsstandort zu schützen. Folglich ist es fragwürdig, ob sich die NGOs mit ihrer Entscheidung wirklich einen Dienst erwiesen haben. Trotz der negativen Aspekte ermöglicht die Teilnahme am runden Tisch den direkten Kontakt zu wirtschaftlichen Akteuren, welcher der Koalition ansonsten verwehrt bleiben würde. Am runden Tisch sind ebenfalls politische Vertreter anwesend. Im Rahmen des Multistakeholder Dialogs können daher nützliche Kontakte geknüpft und Beziehungen aufgebaut werden.

12.2.2 Interne Prozesse mit strategischer und struktureller Wirkung

Die Stärke der Koalition RoG liegt unter anderem in der Vielfältigkeit der teilnehmenden Organisationen. Die Organisationsvielfalt sollte die interne Wissensvermittlung fördern. In der Koalition RoG scheint sich jedoch bloss eine kleine Gruppe aktiv einzubringen, Wissen zu vermitteln und strategisch mitzuwirken. Diese Gruppe beschränkt sich hauptsächlich auf die Trägerorganisationen. Unterstützende Organisationen wie die EFS oder der WWF sind ausschliesslich als Observer oder Mitläufer dabei, um es in den Worten von Herrn Oettli und Frau Fueter auszudrücken. Sie sammeln Unterschriften und geben Geld. Das fehlende Einbringen vieler Organisationen wird auf zwei Gründe zurückgeführt. Einerseits sind es die mangelnden Kenntnisse über die Rohstoffthematik und andererseits der fehlende Nutzen aus den gewonnenen Informationen. NGOs, die sich zwar mit den Forderungen der Koalition identifizieren können, jedoch innerhalb der eigenen Organisation primär nicht die gleichen Ziele verfolgen, sind nicht bereit, ihre knappen Ressourcen der Koalition zu überlassen und dafür weniger für die eigenen Forderungen einsetzen zu können. Stimmen hingegen die koalitionsinternen Ziele mit den organisationsinternen Zielen überein, sind die Akteure eher bereit, ihre Ressourcen der Koalition zur Verfügung zu stellen, um Forderungen zu bearbeiten, mit denen sie sich auch in der eigenen Organisation befassen würden. Der dafür zu betreibende Aufwand ist für eine Organisation, die auf einem ähnlichen Gebiet arbeitet wie die Koalition, um einiges geringer als der Aufwand, den eine Organisation aufbringen müsste, die keine direkten Parallelen zwischen der eigenen und der koalitionsinternen Zielsetzung ziehen kann und deshalb die gesamte Thematik zuerst erarbeiten muss. Die GfbV beispielsweise, wird im Rahmen der Initiative ein Fallbeispiel zu Gold aufbereiten. Da sich diese Organisation primär mit Gold beschäftigt, hat sie bereits ein Grundlagenwissen zusammengetragen und kann das Fallbeispiel und die dazugehörigen Informationen für die organisationsinterne Arbeit verwenden. Im Vergleich zur GfbV müsste die EFS die Goldthematik von Grund auf erarbeiten, ohne das erlernte Wissen anschliessend für die organisationsinterne Arbeit gross nutzen zu können. Die fehlenden Kenntnisse über die Rohstoffbranche führen ebenfalls dazu, dass sich die unterstützenden Organisationen in den Diskussionen nicht gross einbringen können. Herr Oettli meinte dazu:

*„Es ist nicht einfach, in der Koalition mitzuwirken, denn es ist nicht unser Wissensgebiet.“
(Damian Oettli, WWF)*

Die Enthaltung oder die fehlende Beteiligung vieler Akteure führt dazu, dass Wissen nicht umgesetzt wird. Das koalitionsinterne Potential wird nicht vollständig ausgeschöpft, was sich im politischen Aushandlungsprozess als nachteilig erweisen kann. Die mangelnde Teilnahme der Trägerorganisationen verstärkt die interne Position einzelner Mitglieder. Die dominanten Mitglieder beeinflussen massgeblich die strategische Handlungsweise der Koalition. Mit der Alliance Sud und der EvB als federführende NGOs ist die Vorgehensweise der Koalition als eher konfrontativ zu werten. Hätte der WWF eine leitende Position inne, würde die Koalition wahrscheinlich mehr auf Zusammenarbeit setzen. Der WWF fördert den Multistakeholder Dialog in anderen Bereichen, wie Kakao und Soja, und würde vermutlich ebenfalls einen runden Tisch im aktuellen politischen Aushandlungsprozess befürworten. Eine konfliktbehaf-tete Debatte, wie diejenige der Rohstoffregulierung, verlangt nach einem Dialog zwischen den verschiedenen Parteien. Die fehlende Bereitschaft der Koalition am Multistakeholder Dialog teilzunehmen grenzt die Koalition nach Aussen ab und unterbindet den Kommunikationsprozess zu wirtschaftlichen Akteuren. Für die Bildung koalitionsexterner Beziehungen scheint eine konstruktive Einstellung vorteilhafter zu sein als eine auf Konfrontation ausgelegte Handlungsweise.

12.3 Das konkrete politische Einflussvermögen

Der strukturelle Einfluss der Akteure zeigt sich in erster Linie in der Präsenz der Rohstoffthematik auf politischer und medialer Ebene. Die politischen Vorstösse der Koalition werden aufgenommen, analysiert und diskutiert. Der durch den Bund geschaffene runde Tisch und der von ihm veröffentlichte Grundlagenbericht zu Rohstoffen, aber auch die Veröffentlichung der Goldhandelsstatistik zeigen, dass die NGOs und ihre Forderungen Gehör finden. Die Koalition und ihre Mitglieder konnten im politischen Aushandlungsprozess Erfolge aufweisen mussten aber auch Misserfolge einstecken. Mit der lancierten Volksinitiative wird ein neuer politischer Prozess eingeleitet. In den folgenden Jahren wird sich zeigen, ob die Koalition ihre Position in der kommenden Verhandlungsphase aufrechterhalten oder sogar ausbauen kann. Das konkrete politische Einflussvermögen der Koalition und ihrer Mitglieder wird sich erst mit dem definitiven Ausgang des politischen Aushandlungsprozesses zeigen.

12.3.1 Das zukünftige strukturelle Einflussvermögen

Mit der Volksinitiative versucht die Koalition die Zivilgesellschaft zu mobilisieren und dadurch Druck auf die Politik auszuüben. Die Gegner der Koalition, die Vertreter der Wirtschaft, können jedoch ebenfalls die Politik unter Druck setzen, indem sie bei einer allfälligen Umsetzung verbindlicher Regulierungen einen möglichen Abgang der Unternehmen ankündigen. Damit

beeinflussen sie nicht bloss politische Akteure, sondern ebenfalls die Bevölkerung, die sich durch einen potentiellen Abgang ihrer Arbeitsgeber in ihrer beruflichen und materiellen Existenz bedroht fühlen. Der Gegner der Koalition RoG ist somit sehr stark, nicht bloss im Ressourcenpotential sondern auch in seinem politischen und gesellschaftlichen Einfluss. Trotz des Zusammenschlusses verfügt die Koalition über ein geringeres Ressourcenpotential als die Gegenkoalition. Der gesamte Prozess der Initiative ist sehr ressourcenintensiv. Da die meisten Mitglieder der Koalition bereits von einer Niederlage ausgehen, stellt sich die Frage, ob es Sinn macht, für die Volksinitiative alle Ressourcen zu verbrauchen, wenn dabei am Ende nichts gewonnen wird. Der Faktor Zeit ist ein weiterer Grund, der an der Wahl dieses Lenkungsinstrumentes zweifeln lässt. Eine Volksinitiative, die einen genauen Ablauf mit Anfang und Ende hat und dadurch zeitlich begrenzt ist, scheint nicht das richtige Instrument für einen lang anhaltenden konfliktbehafteten politischen Aushandlungsprozess zu sein. Der zeitliche Aspekt spricht für die Wahl eines Instrumentes, welches keine temporale Limite aufweist. Demnach scheint eine Kampagne ohne fixes Ende, die je nach Bedarf stärker oder schwächer geführt werden kann, ein sinnvoller Instrument zu sein.

12.3.2 Interne Prozesse mit strategischer und struktureller Wirkung

Die Stärke der Koalition RoG liegt unter anderem in der Vielfältigkeit der teilnehmenden Organisationen. Die Organisationsvielfalt sollte die interne Wissensvermittlung fördern. In der Koalition RoG scheint sich jedoch bloss eine kleine Gruppe aktiv einzubringen, Wissen zu vermitteln und strategisch mitzuwirken. Diese Gruppe beschränkt sich hauptsächlich auf die Trägerorganisationen. Unterstützende Organisationen wie die EFS oder der WWF sind ausschliesslich als Observer oder Mitläufer dabei, um es in den Worten von Herrn Oettli und Frau Fueter auszudrücken. Sie sammeln Unterschriften und geben Geld. Das fehlende Einbringen vieler Organisationen wird auf zwei Gründe zurückgeführt. Einerseits sind es die mangelnden Kenntnisse über die Rohstoffthematik und andererseits der fehlende Nutzen aus den gewonnenen Informationen. NGOs, die sich zwar mit den Forderungen der Koalition identifizieren können, jedoch innerhalb der eigenen Organisation primär nicht die gleichen Ziele verfolgen, sind nicht bereit, ihre knappen Ressourcen der Koalition zu überlassen und dafür weniger für die eigenen Forderungen einsetzen zu können. Stimmen hingegen die koalitionsinternen Ziele mit den organisationsinternen Zielen überein, sind die Akteure eher bereit, ihre Ressourcen der Koalition zur Verfügung zu stellen, um Forderungen zu bearbeiten, mit denen sie sich auch in der eigenen Organisation befassen würden. Der dafür zu betreibende Aufwand ist für eine Organisation, die auf einem ähnlichen Gebiet arbeitet wie die Koalition, um einiges geringer als der Aufwand, den eine Organisation aufbringen müsste, die keine direkten Parallelen zwischen der eigenen und der koalitionsinternen Zielsetzung ziehen kann und deshalb die gesamte Thematik zuerst erarbeiten muss. Die GfbV beispielsweise, wird im Rahmen der Initiative ein Fallbeispiel zu Gold aufbereiten. Da sich diese Or-

ganisation primär mit Gold beschäftigt, hat sie bereits ein Grundlagenwissen zusammengetragen und kann das Fallbeispiel und die dazugehörigen Informationen für die organisationsinterne Arbeit verwenden. Im Vergleich zur GfbV müsste die EFS die Goldthematik von Grund auf erarbeiten, ohne das erlernte Wissen anschliessend für die organisationsinterne Arbeit gross nutzen zu können. Die fehlenden Kenntnisse über die Rohstoffbranche führen ebenfalls dazu, dass sich die unterstützenden Organisationen in den Diskussionen nicht gross einbringen können. Herr Oettli meinte dazu:

*„Es ist nicht einfach, in der Koalition mitzuwirken, denn es ist nicht unser Wissensgebiet.“
(Damian Oettli, WWF)*

Die Enthaltung oder die fehlende Beteiligung vieler Akteure führt dazu, dass Wissen nicht umgesetzt wird. Das koalitionsinterne Potential wird nicht vollständig ausgeschöpft, was sich im politischen Aushandlungsprozess als nachteilig erweisen kann. Die mangelnde Teilnahme der Trägerorganisationen verstärkt die interne Position einzelner Mitglieder. Die dominanten Mitglieder beeinflussen massgeblich die strategische Handlungsweise der Koalition. Mit der Alliance Sud und der EvB als federführende NGOs ist die Vorgehensweise der Koalition als eher konfrontativ zu werten. Hätte der WWF eine leitende Position inne, würde die Koalition wahrscheinlich mehr auf Zusammenarbeit setzen. Der WWF fördert den Multistakeholder Dialog in anderen Bereichen, wie Kakao und Soja, und würde vermutlich ebenfalls einen runden Tisch im aktuellen politischen Aushandlungsprozess befürworten. Eine konfliktbehaf-tete Debatte, wie diejenige der Rohstoffregulierung, verlangt nach einem Dialog zwischen den verschiedenen Parteien. Die fehlende Bereitschaft der Koalition am Multistakeholder Dialog teilzunehmen grenzt die Koalition nach Aussen ab und unterbindet den Kommunikationsprozess zu wirtschaftlichen Akteuren. Für die Bildung koalitionsexterner Beziehungen scheint eine konstruktive Einstellung vorteilhafter zu sein als eine auf Konfrontation ausgelegte Handlungsweise.

12.4 Externe Ereignisse vs. Akteurshandlungen

Handlungsmöglichkeiten und Einflussoptionen der NGOs werden massgeblich durch das politische System determiniert. In der Schweiz wird die direkte Demokratie bis auf Bundesebene umgesetzt. Die USA, ebenfalls eine direkte Demokratie, legitimiert keine Initiativen auf Bundesebene (Steiger 2006). Das Modell von Sabatier basiert auf den verschiedenen Studien, die er hauptsächlich in den USA durchgeführt hat. Verglichen mit der Allzuständigkeit der Schweizer Stimmbürger hat die amerikanische Bevölkerung ein restriktiveres Einflussvermögen, was im ACF gespiegelt ist. Auslöser für politische Veränderungen sind primär externe Schocks und nicht Akteurshandlungen. In der Schweiz mag das aufgrund der hohen politischen Beteiligung und Einflussnahme zivilgesellschaftlicher Akteure anders sein. Das

von der EvB veröffentlichte Buch beispielsweise mobilisierte die Öffentlichkeit und förderte die Schweizer Rohstoffregulierungsdebatte. Wie bereits in Kapitel 10.3 erklärt wurde, kann diese Publikation nicht als externes Ereignis interpretiert werden, da die EvB ein am politischen Aushandlungsprozess beteiligter Akteur ist. Der Einfluss externer Ereignisse auf die politischen Entscheide soll damit nicht hinterfragt werden, aber der strukturelle Einfluss eines Akteurs wird in dieser Arbeit höher angesetzt als es in Sabatiers Modell der Fall ist. An dieser Stelle ist ebenfalls anzumerken, dass es eine Vielzahl an externen Ereignissen gibt. Es ist schwierig den Grad des Einflusses dieser Ereignisse auf den Erfolg oder Misserfolg der jeweiligen Koalitionen zu messen. Die in Kapitel 10.3 erwähnten Geschehnisse haben sich aus Sicht der Koalition RoG teilweise positiv aber zum Teil auch negativ auf den politischen Aushandlungsprozess der Rohstoffregulierung ausgewirkt. In anderen Worten hebt sich die Wirkung der externen Faktoren zumindest stückweise auf. In dieser Arbeit konnte daher die Wirkung externer Ereignisse auf den politischen Aushandlungsprozess nicht genau erfasst werden.

13 Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel werden die in der Einleitung gestellten Ziele und Fragestellungen wieder aufgegriffen und die wichtigsten Ergebnisse und Aussagen dieser Arbeit in kurzer Form wiedergegeben. Anschliessend wird die Eignung des analytischen Rahmens kritisch hinterfragt und im letzten Kapitel Ideen zum weiteren Untersuchungsbedarf aufgezeigt.

13.1 Ziel und Fragestellungen

Das Ziel dieser Arbeit war die strukturelle Rolle einer NGO in der Schweizer Rohstoffregulierungspolitik zu erfassen. Das strukturelle Einflussvermögen wurde dabei mit dem um Granovetters Überlegungen zu Netzwerkbeziehungen erweiterten AC-Modell von Sabatier erforscht. Mit diesem Forschungsrahmen konnten die wichtigsten Faktoren eruiert werden, die den politischen Einfluss einer NGO, ihre Handlungsweise und Strategiewahl bestimmen. An dieser Stelle werden die vier in der Einleitung aufgeführten Fragen wieder aufgegriffen und kurz beantwortet.

Was sind die Beweggründe der NGOs, am politischen Aushandlungsprozess über Regulierungen im Rohstoffhandel strukturell mitzuwirken?

NGOs agieren als Vertreter der Gesellschaft. Sie nehmen gesellschaftliche, ökonomische als auch ökologische Probleme wahr. Die Rohstoffbranche ist besonders anfällig auf Menschenrechtsverletzungen und Umweltverschmutzungen, da die Rohstoffunternehmen häufig in Ländern operieren, die über schwache staatliche und rechtliche Strukturen verfügen. Viele dieser international tätigen Rohstoffunternehmen haben ihren Sitz in der Schweiz. Die

Schweiz versucht anhand freiwilliger Massnahmen die Unternehmensverantwortung zu fördern. NGOs befürchten, dass freiwillige Massnahmen nicht ausreichen werden, um die Missstände in der Rohstoffbranche langfristig zu beseitigen. Daher fordern Schweizer NGOs die Aufnahme einer Sorgfaltsprüfungspflicht und „Zugang zu Wiedergutmachung“ in Schweizer Recht. Die gesetzliche Verankerung der Unternehmensverantwortung soll den Schutz der Menschen und der Umwelt gewährleisten.

Wie können NGOs den politischen Aushandlungsprozess strukturell beeinflussen?

Der bestimmende Faktor des politischen Einflussvermögens einer NGO ist im Wesentlichen ihr Beziehungsnetzwerk. NGOs können den politischen Aushandlungsprozess insofern beeinflussen, indem sie ihre Gegenspieler von ihren Forderungen überzeugen. Die Überzeugungsarbeit erfolgt über Kommunikation. NGOs suchen daher aktiv den Dialog, um ihre Forderungen zu kommunizieren. Der Dialog setzt die Bildung von Beziehungen zu unterschiedlichen politischen Unterstützern voraus. Daher ist die strukturelle Rolle von NGOs von den unterschiedlichen Beziehungsarten abhängig, über die sie ihren politischen Einfluss ausüben können. In anderen Worten entscheidet das Beziehungsnetzwerk einer NGO, inwiefern sie im politischen Aushandlungsprozess strukturell mitwirken kann.

Was sind die strategischen und organisatorischen Herausforderungen von NGOs?

NGOs werden grundsätzlich mit vier strategischen und organisatorischen Herausforderungen konfrontiert, die sich gegenseitig bedingen:

- Die Bildung relevanter Beziehungen
- Das geringe Ressourcenpotential
- Die Wahrnehmung auf politischer Ebene
- Die Wahl der richtigen Strategien

Die Überzeugungsarbeit und der Kommunikationsprozess sind ressourcen-, zeit- und arbeitsintensiv. Daher sind NGOs auf die Zusammenarbeit mit anderen NGOs angewiesen, um ihre Kräfte zu bündeln und gemeinsam an Verhandlungsstärke zu gewinnen. Gleichzeitig brauchen NGOs die Unterstützung der Zivilbevölkerung und politischer Akteure. Das Beziehungsnetzwerk besteht folglich aus schwachen und starken Beziehungen. Die grösste Herausforderung einer NGO ist, die für die Durchsetzung ihrer Forderungen geeigneten Beziehungen einzugehen und anschliessend diese strategisch sinnvoll zu nutzen. Beziehungen haben nicht ausschliesslich positive Auswirkungen auf die strukturelle Rolle einer NGO, sondern können das politische Einflussvermögen ebenfalls schwächen. Zwar gewinnen NGOs durch die Bildung von Beziehungen politische Unterstützer, gleichzeitig können sich durch die neuen Kontakte auch bereits geknüpfte Beziehungen auflösen. Die Anzahl und Vielfältig-

keit politischer Unterstützer erhöhen ihre Legitimität und ihr Überzeugungspotential, aber zugleich verliert eine NGO dadurch an Selbstständigkeit und Entscheidungskompetenz. Die Wahl und die Anzahl der gebildeten Beziehungen entsprechen daher einer Gratwanderung.

Wie interagieren NGOs im politischen Aushandlungsprozess mit anderen Akteuren?

- NGOs suchen aktiv die Zusammenarbeit mit anderen NGOs, um ihr Ressourcenpotential zu erhöhen und ihre Aushandlungsposition zu verbessern. Da im Allgemeinen alle NGOs auf Networking angewiesen sind, beruht die Kontaktaufnahme auf Gegenseitigkeit. Je ähnlicher sich die NGOs sind, desto einfacher ist die interne Interaktion, Kooperation und Organisation und desto besser können die Forderungen nach außen kommuniziert werden. Die Zusammenarbeit zwischen stark abweichenden Organisationskulturen kann sich negativ auf die interne Konsensfindung auswirken.
- Der Staat ist der Ansprechpartner der NGOs. NGOs suchen den Kontakt zu staatlichen Akteuren, um diese zu überzeugen, ihre Forderungen in den Gesetzgebungsprozess zu integrieren. Die Kontaktaufnahme beruht ebenfalls auf Gegenseitigkeit, denn der Staat ist einerseits verpflichtet, die Forderungen der Zivilgesellschaft anzuhören und andererseits hat er selbst ein Interesse daran, die Probleme der Bevölkerung zu lösen.
- Zwischen den wirtschaftlichen Akteuren und den NGOs ist die Interaktion schwierig. Wirtschaftliche Akteure verweigern die Kommunikation und NGOs setzen auf Druckausübung. Eine proaktive Interaktion erfolgt generell nur im Rahmen eines vom Staat erzwungenen Multistakeholder-Dialogs.

13.2 Die wichtigsten Ergebnisse und Aussagen

Das politische System und die Beziehungsnetzwerke bestimmen massgeblich das politische Einflussvermögen einer NGO. Das wohl wichtigste Ergebnis dieser Arbeit ist, dass sowohl starke als auch schwache Beziehungen das politische Einflussvermögen eines Akteurs und folglich seine strukturelle Rolle im politischen Aushandlungsprozess entscheidend beeinflussen. Eine NGO ist auf beide Beziehungstypen angewiesen. Koalitionsinterne Beziehungen liefern das nötige Ressourcen- und Arbeitspotential zur strategischen Umsetzung und Kommunikation des über koalitionsexternen Beziehungen angeeigneten Wissens. Das gebildete Beziehungsnetzwerk kann sich jedoch auch negativ auf das Einflussvermögen der Koalition und ihrer Mitglieder auswirken. Die Vielfältigkeit der Organisationen, die Konkurrenz zwischen den einzelnen Akteuren und die Ausbildung unterschiedlicher Machtpositionen stören die interne Zusammenarbeit, sowie die Wissensdiffusion und beeinflussen die Interaktion mit koalitionsexternen Akteuren. Folglich wird das Potenzial starker Beziehungen aufgrund interner Interaktionen nicht ausgeschöpft.

13.3 Kritische Betrachtung des analytischen Rahmens

Das Konzept von Sabatier ist ein wirksames Modell, um politische Prozesse und deren Komponenten zu identifizieren. Es vereinfacht ein komplexes System und ermöglicht dadurch die Analyse verschiedener Vorgänge. Diese Vereinfachung führt jedoch auch dazu, dass bestimmte akteursspezifische Prozesse übergangen werden. Durch die Gliederung der politischen Ordnung in verschiedene politische Subsysteme, die weiter in verschiedene Einheiten oder Koalitionen unterteilt sind, strukturiert Sabatier das System und zieht dadurch automatisch Grenzen. Die unterste in sich abgeschlossene Analyseeinheit des Systems bilden dabei die Koalitionen. Folglich werden einzelne Akteurshandlungen innerhalb der Koalition als auch koalitionsübergreifende Interaktionen nicht berücksichtigt. Mit der Integrierung des Beziehungskonzepts von Granovetter wurde der Fokus weg von der Koalition auf die einzelnen Mitglieder gelegt. Der Fokus auf starke und schwache Beziehungen, daher auf koalitionsinterne und koalitionsexterne Prozesse ermöglichte es, die Mitglieder und die Koalition mit dem politischen Umfeld zu verbinden. Mikrostrukturen (einzelne Akteure) wurden mit Makrostrukturen (parlamentarische Ebene) vernetzt. Das um den Beziehungsfaktor bereicherte Modell von Sabatier eignete sich daher für die Analyse des strukturellen Einflussvermögens einer NGO im politischen Aushandlungsprozess. An dieser Stelle ist jedoch zu erwähnen, dass die Einteilung in schwache und starke Beziehungen nicht über eine empirische Analyse erfolgte, sondern ausschliesslich auf Granovetters diesbezüglichen Überlegungen beruht. Je ähnlicher sich Akteure sind, desto mehr Zeit verbringen sie mit einander und desto stärker ist ihre Beziehung (Granovetter 1973, S. 1362). Mitglieder einer Koalition teilen per Definition ähnliche Beliefs, folglich wurde angenommen, dass die Beziehungen zwischen den Mitgliedern als stark zu werten sind. Im Nachhinein wurde jedoch festgestellt, dass es auch innerhalb der Koalition unterschiedliche Beziehungsmuster gibt. Die Trägerorganisationen scheinen untereinander eine stärkere Beziehung zu haben als mit den Mitgliederorganisationen. Diese unterschiedlichen Beziehungsmuster wirken sich auf interne Prozesse und Strukturen aus (Kapitel 12.3.2). Es stellt sich daher die Frage, ob mit einer simplen Einteilung in starke und schwache Beziehungen ohne weitere Untergliederung womöglich bestimmte strukturbildende Prozesse übersehen werden. Weiter muss hinterfragt werden, ob die von Granovetter genannten Faktoren, welche starke Beziehungen definieren, ebenfalls für die Gewichtung der Beziehungen in politische Akteursnetzwerk geeignet sind. Gemäss Granovetter wird die Stärke einer Beziehung über eine Kombination aus Zeitaufwand, emotionaler Intensität, Vertrautheit und Gegenleistungen definiert (Granovetter 1973, 1361). Auf die RoG trifft nur ersteres und letzteres zu. Da die Mitglieder zusammenarbeiten, verbringen sie vermehrt Zeit miteinander. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die emotionale Bindung und Intimität zwischen den Mitgliedern der RoG nicht gross sind. Es kann vermutet werden, dass zwischen den Mitgliedern eine bestimmte Freundschaft und Vertrauen

existiert, da sie ansonsten einer Zusammenarbeit nicht zustimmen würden. Die Kombination von Granovettiers Theorien mit Sabatiers Modell hat gezeigt, dass die Ausbildung starker Beziehungen zwischen politischen Akteuren nicht von Emotionalität und Vertrautheit abhängig ist, vielmehr scheinen die gemeinsamen Zielsetzungen der Akteure entscheidend zu sein. Teilen Akteure ähnliche Ziele, werden sie die Zusammenarbeit zu anderen suchen und dadurch relativ starke Bindungen eingehen. Relativ, weil der politische Aushandlungsprozess sehr dynamisch ist und die gebildeten Beziehungen wahrscheinlich nicht die Stärke familiärer oder freundschaftlicher Banden erreichen, die von Granovetter als stark bezeichnet werden. Diese Behauptungen basieren ausschliesslich auf Vermutungen, die von den Ergebnissen dieser Arbeit abgeleitet wurden. Um genauere Aussagen zu machen, müsste empirisch erforscht werden, welche Faktoren anstelle der Emotionalität und Vertrautheit die Ausbildung von starken oder relativ starken Beziehungen in policy Netzwerken fördern. Obwohl schon mehrmals erwähnt, muss an dieser Stelle in Form einer Kritik an Granovettiers Studie noch angefügt werden, dass schwache Beziehungen zwar für die Diffusion politischer Forderungen geeigneter sind als starke Beziehungen, letztere jedoch für das konkrete politische Einflussvermögen einer NGO unabdingbar sind.

13.4 Untersuchungsbedarf und Ausblick

Das konkrete politische Einflussvermögen der Koalition und ihrer Mitglieder wird sich erst mit dem definitiven Ausgang des politischen Aushandlungsprozesses zeigen. Es kann noch bis zu fünf Jahren dauern, bis der gesamte Prozess der Volksinitiative abgeschlossen ist. In dieser Zeit kann noch einiges passieren. Es wäre beispielsweise interessant, den strukturellen Einfluss der Flüchtlingsthematik zu untersuchen. Vereinfacht gesagt wirkt sich die verantwortungslose Haltung von international tätigen Rohstoffunternehmen negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung von Entwicklungsländern aus. Die Korruption und die Ungleichheit werden gefördert und dadurch die Unzufriedenheit der Bevölkerung erhöht. Menschen verlassen ihre Heimat, da sie einerseits keine wirtschaftlichen Perspektiven haben und andererseits durch Konflikte bedroht werden. Sie werden zu Flüchtlingen. Das verantwortungsvolle Handeln multinationaler Unternehmen könnte die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes fördern und dazu beitragen, dass die Menschen Arbeit, Lohn und eine Lebensgrundlage erhalten. Als Resultat würden die Konflikte abnehmen und die Flüchtlingsströme abklingen, was sowohl dem Interesse der Schweiz als auch der Herkunftsländer entsprechen würde.

Der Ausgang der Volksinitiative entscheidet den weiteren Untersuchungsbedarf. Gewinnt die Koalition die Initiative, obwohl sie momentan davon ausgeht, diese zu verlieren, wäre es interessant zu ergründen, welche Faktoren letztendlich zum Erfolg beigetragen haben. Sollte die Koalition die Volksinitiative und damit den politischen Aushandlungsprozess tatsächlich verlieren, ist zu hinterfragen, ob der Grund dafür das fehlende strukturelle Einflussvermögen der

Koalition war oder der fehlende Problembezug stimmberechtigter Bürger. Dabei stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, Menschen in einem politischen Aushandlungsprozess zu integrieren, die keinen Problembezug haben.

Diese Arbeit würde sich auch eignen, um die Territorialität und Autorität des Staates im Rahmen der aktuellen Globalisierungsprozesse zu untersuchen. Einerseits verliert die Territorialität an Bedeutung, da Konflikte und gesellschaftliche Prozesse im Ausland auf die nationale Politik der Schweiz Einfluss nehmen können und sich umgekehrt nationale Gesetze im Ausland auswirken. In diesem Sinne verlieren einerseits bestehende Staatsgrenzen an Bedeutung, aber andererseits gewinnt der Staat über die Ausdehnung nationaler Politik auf internationaler Ebene an internationales politisches Einflussvermögen. Indem der Staat die gesamte Produktions- und Handelskette an die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Sitzstaates bindet, verlieren multinationale Unternehmen an Macht, wohingegen der Staat damit an Autorität gewinnt. Die staatliche Autorität und Territorialität kriegen eine neue Bedeutung. Die Frage von Peck, ob die aktuellen politischen Prozesse eine fundamentale Herausforderung an staatliche Autorität stellen oder ob sie eher als Rekonstruktion nationaler politischer Autoritäten zu interpretieren sind, würde gut in diesem Kontext passen (Peck 2011, S. 2).

14 Quellen

AWEL (Baudirektion Kanton Zürich) (2014): Gold Au, Stoffdossier zur Rückgewinnung von Gold aus ausgewählten Abfällen im Vergleich zur Primärproduktion. URL: http://daten.sgtk.ch/rohstoff-monitoring/AWEL_Gold_Literatur.pdf (1.5.2015)

Aust, S. and Ammann, T. (2012): Der Hauptstadtbrief. Wie aus Gold Papiergold wird. URL: <http://www.derhauptstadtbrief.de/cms/index.php/component/content/article/83-der-hauptstadtbrief-109/126-wie-aus-gold-papiergold-wird> (16.4.2015)

Bandelow, N.C. (2003): Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung. URL: http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/Lerntheoretische_Ansaetze_in_der_Policy_Forschung_bandelow.pdf (30.5.2015)

Coalition of Swiss NGOs (2010): Switzerland's home state duty to protect against corporate abuse. URL: http://www.fastenopfer.ch/data/media/dokumente/entwicklungspolitik/soziale_unternehmensverantwortung/menschenrechte_in_tnc/ch_state_duty.pdf (12.7.2015)

Cochrane, A., Ward, K (2012): Guest Editorial: Researching the geographies of policy mobility: confronting the methodological challenges. *Environment and Planning A*, 44 (1) pp. 5-12. URL: http://oro.open.ac.uk/31881/2/Researching_the_geographies_of_policy_mobility.pdf (26.9.15)

Curia Vista – Geschäftsdatenbank. URL: <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/curia-vista/seiten/default.aspx> (15.7.2015)

ECCJ (2015): European Coalition for Corporate Justice. Über ECCJ: URL: <http://www.corporatejustice.org/-about-eccj,012-.html?lang=de> (12.7.2015)

Eidgenössische Zollverwaltung EZV, Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Oberzolldirektion (2013): Offenlegung der Statistik zur Ein- und Ausfuhr von Gold. Schlussbericht der Arbeitsgruppe zu Händen des Oberzolldirektors. URL: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/33166.pdf> (23.4.2015)

Erklärung von Bern (2012): Rohstoff. Das gefährlichste Geschäft der Schweiz

Erklärung von Bern (2014): Mit einer Rohstoffmarktaufsicht gegen die Regulierungsoase, Magazin

Finews (2012): Im Tessin stehen vier der weltgrössten Raffinerien.

URL: <http://www.finews.ch/news/finanzplatz/10480-gold-standort-tessin> (28.4.2015)

Foulkes, I. (2012): Gold refineries – another Swiss money-spinner. BBC News.

URL: <http://www.bbc.com/news/world-europe-20813983> (1.5.2015)

Gesellschaft für bedrohte Völker (2012): Gold, Die Rolle der Schweiz in einem schmutzigen Geschäft. URL: http://assets.gfbv.ch/downloads/goldbericht_1.pdf (30.4.2015)

Granovetter, M.S. (1973): The Strength of Weak Ties, American Journal of Sociology, Volume 78, Issue 6, 1360 - 1380

Hosp, G. (2014): Heisser Goldhandel im Kalten Krieg. Neue Zürcher Zeitung.

URL: <http://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschafts-und-finanzportal/heisser-goldhandel-im-kalten-krieg-1.18247195> (28.4.2015)

¹Hosp, G. (2014): Jedes Goldkorn zählt. Neue Zürcher Zeitung.

URL: <http://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschafts-und-finanzportal/jedes-goldkorn-zaehlt-1.18257743> (28.4.2015)

Jessop, B., Neil, B., Martin, J. (2008): Theorizing sociospatial relations, Environment and Planning D: Society and Space 2008, volume 26, pages 389 - 401

Kapp, J-P. (2014): Bonjour Richesse. Rohstoffe, Von Minen und Milliardenengeschäfte, Neue Zürcher Zeitung Folio, NR. 278, September 2014, S. 45

Mariani, D. (2012): Switzerland: the world's gold hub.

URL: http://www.swissinfo.ch/directdemocracy/precious-goods_switzerland--the-world-s-gold-hub/33706126 (1.5.2015)

Mineralienatlas – Fossilienatlas (2015): Gold. URL: <https://www.mineralienatlas.de/lexikon/index.php/MineralData?lang=de&language=german&mineral=Gold> (1.5.2015)

Moeckli, S. (2008): Das politische System der Schweiz verstehen

Neue Zürcher Zeitung (2002): Gold-Drehscheibe Schweiz. Beziehungen mit Südafrika als logische Folge. URL: <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/article7URC2-1.403031> (23.4.2015)

Painter, J. (2008): Geographies of Space and Power, The Sage Handbook of Political Geography, 75 - 72

Parlamentswörterbuch (2015): Petition. URL: <http://www.parlament.ch/d/wissen/parlamentsworerbuch/seiten/petition.aspx> (15.7.2015)

Peck, J. (2011): Geographies of policy: From transfer-diffusion to mobility-mutation

Peck, J., Theodore, N. (2010): Mobilizing policy: Models, methods, and mutations, Geoforum 41, 169 - 174

Rabeneick, G. (2002): Politikwandel in der EU-Umweltpolitik: Von Advocacy-Koalitionen und Integrationsfortschritt

Recht ohne Grenzen (2015): Klare Regeln für Schweizer Konzerne. Weltweit. URL: <http://www.rechtohnegrenzen.ch/de/> (9.3.2015)

Reuber, P. (2012): Politische Geographie

Sabatier, P. A. (1998): The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe, Journal of European Public Policy, 5:1, 98 – 130. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13501768880000051> (2.6.2015)

Sabatier, P. A., Weible, Ch. M. (2006): A Guide to the Advocacy Coalition Framework. URL: <http://www.ucdenver.edu/academics/colleges/SPA/FacultyStaff/Faculty/Documents/Weible%20and%20Sabatier%20ACF%20chapter%20in%20Fischer%20et%20al.%202006.pdf> (5.6.2015)

Schweizerische Bundeskanzlei (2015): Volksinitiativen. URL: <https://www.bk.admin.ch/themen/pore/vi/index.html?lang=de> (15.7.2015)

Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Bundesamt für Justiz BJ (2014): Bericht in Erfüllung der Empfehlung 8 des Grundlagenbe-

richts Rohstoffe und des Postulats 13.3365 „Mehr Transparenz im Schweizer Rohstoffsektor“. URL: http://www.swissbanking.org/20140625_bericht_rohstoffe_und_postulat.pdf (5.5.15)

Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (2013): Grundlagenbericht Rohstoffe. Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat.

URL: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30133.pdf> (5.5.2015)

Schweizerische Steuerkonferenz SSK (2014): Steuerinformation.

URL: http://www.google.ch/url?url=http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00079/00080/00736/index.html%3Flang%3Dde%26download%3DNLHzLpZeg7t,lnp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDdYR4hGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--&rct=j&q=&esrc=s&sa=U&ved=0CEYQFjAlahUKEwjN3fPY5c3HAhWBoRQKHdYeACI&usq=AFQjCNGiTuGr6QDttQDHEznu0rN2kBWqLQ (28.8.2015)

Stadler, R. (2013): Rendez-vous: Oliver Classen. Der kritische Sympathisant, Neue Zürcher Zeitung. URL: <http://www.nzz.ch/schweiz/der-kritische-sympathisant-1.18117133> (17.7.2015)

Steiger, Y. (2006): Direkte Demokratie, Utopie oder realistische gesellschaftliche Staatsform. URL: http://socio.ch/demo/t_steiger.htm (30.6.2015)

Swiss Banking (2013): Die Schweiz als Rohstoffhandelsplatz.

URL: http://shop.sba.ch/999930_d.pdf (26.4.2015)

Unabhängige Expertenkommission (2002): Die Schweiz und die Goldtransaktionen im Zweiten Weltkrieg. URL: <https://www.uek.ch/de/publikationen1997-2000/gold.pdf> (28.4.2015)

Wegmann, S. (2009): Nichtregierungsorganisationen und Demokratie. Probleme und Chancen für eine globalisierte Welt. In: Sociology in Switzerland: Democracy in Politics and Social Life. URL: http://socio.ch/demo/t_swegmann.pdf (15.4.2015)

12.2042 Petition Recht ohne Grenzen. URL: http://www.parlament.ch/sites/kb/2012/Kommissionsbericht_APK-N_12.2042_2012-10-30.pdf (15.7.2015)

12.3980 Postulat Rechtsvergleichender Bericht. Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechten und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen
URL: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123980
(15.7.2015)

14.3663 Postulat Zugang zu Wiedergutmachung. URL: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20143663 (15.7.2015)

14.3671 Motion Umsetzung des rechtsvergleichenden Berichtes des Bundesrates über die Verantwortung von Unternehmen bezüglich Menschenrechten und Umwelt. URL: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20143671 (15.7.2015)

15 Anhang

15.1 Fragenkatalog

Die Bezeichnung „NGO X“ wird mit den jeweiligen Organisationen ersetzt.
Beispiel: NGO X = WWF

Frageblock 1: Organisation, Aufbau, Funktion, Strategie

- Wer sind wir (NGO)? Positionierung der Organisation
 - Wie ist die NGO X rechtlich organisiert? (Rechtsform: Verein, Stiftung usw.)
 - Auf welche Art und Weise beeinflusst die Rechtsform die Strategie oder Handlungsweise der NGO X?
 - Wie ist die NGO X punkto Strukturen, Abläufe und Funktionen aufgebaut?
 - Welche Funktionen/Rolle übernehmen NGOs im politischen und strategischen Prozess?

- Wo wollen wir (NGO) hin? Wahl der Tätigkeitsschwerpunkte
 - Was für Interessen und Motive verfolgt die NGO X?
 - Welche Forderungen möchte die NGO X umsetzen?

- Wie kommen wir (NGO) dahin?
 - Was sind die strategischen und organisatorischen Herausforderungen von NGOs?
 - Können die Tätigkeitsbereiche und Forderungen einem bestimmten Aktionsfeld zugeordnet werden?
 - Welche Strategien/Strategiemuster oder Aktionsformen erarbeiten Organisationen, um ihre Forderungen durchzusetzen?

Frageblock 2: Goldsektor, Transparenz, Dialog

- Weshalb beschäftigt sich die NGO X mit dem Goldsektor?
- In wie fern passt das Thema Gold und die diesbezüglichen Forderungen zum Konzept und zu den allgemeinen Zielen und Interessen der NGO X?
- Mit welchen Aspekten des Goldsektors setzt sich die NGO X auseinander? (Aktionsfeld)
 - Welche Forderungen hat die NGO X in Bezug auf den Goldhandel?
 - Wie möchte die NGO X diese Forderungen umsetzen?
 - Wie nimmt die NGO X Einfluss auf politische Entscheidungen betreffend Regulierungen im Goldhandel?

- In den Medien wird im Zusammenhang mit der Regulierung der Rohstoffbranche oder Goldbranche oft über Transparenz gesprochen. Gibt es einen direkten Zusammenhang zwischen den Organisationszielen der NGO X, ihren Forderungen bezüglich Goldhandel und Transparenz?
 - Was sind die Beweggründe der NGO X am Dialog über mehr Transparenz im Rohstoffhandel im Speziellen Goldhandel strukturell mitzuwirken?
 - Welche Form der Transparenz im Goldhandel verlangt die NGO X? (Transparente Geldflüsse, Rohstoffflüsse...)
- Wie kann eine erhöhte Transparenz zur Problembeseitigung (Schutz der Menschenrechte und der Umwelt) beitragen?

- Wie gestalten/koordinieren die ausgewählten Organisationen ihre Interessen im politischen Dialog über Transparenz im Goldhandel mit anderen Akteuren (Staat, privater Sektor, weitere Organisationen)?
 - Welche gemeinsamen Positionen und Orientierungen (Interessen, Forderungen) sind im Dialog über den Goldhandel zwischen den verschiedenen Akteuren (Verbündete und Gegner) auszumachen?
 - Wie werden Probleme und Regelungsvorschläge im politischen Dialog über Transparenz im Goldhandel thematisiert/angegangen?
 - Welche netzwerkartigen Strukturen bilden sich zwischen den verschiedenen Akteuren im Rahmen ihrer Interaktions- und Kooperationsbemühungen betreffend der „Goldhandelsdebatte“?
 - In wie fern können die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Beziehungsnetze im Rahmen des Dialogs über die „Goldproblematik“ als „Policy-Netzwerk“ zu verstehen sein?

Frageblock 3: Kampagne Recht ohne Grenzen

- Weshalb nimmt die NGO X an der Kampagne teil?
- Wie kann sich die NGO X mit den Zielen der Kampagne Recht ohne Grenzen identifizieren?
 - Stimmen die Zielsetzungen/Interessen der Kampagne mit den Organisationsinteressen überein?
 - Was sind die Hauptunterschiede zwischen den Forderungen der Kampagne und den Forderungen der NGO?
- In wie fern finden sie die (strategische) Allianz mit anderen NGOs nützlich?
- Hat die Kampagnenteilnahme der NGO X mit „networking“ zu tun?
- Wie beeinflusst „networking“ die Strategie einer NGO oder in anderen Worten; welche Vor- und Nachteile ergeben sich aus einer Vernetzung mit anderen Organisationen, wie es beispielsweise bei Recht ohne Grenzen der Fall ist?
- Gibt es eine strategische Zusammenarbeit oder Koordination der Projekte, beispielsweise Projekte betreffend Goldhandel, zwischen den verschiedenen NGOs der Kampagne oder anderen Allianzen?

Frageblock 4: Allgemeine Fragen

- Die Menschenrechts- und Umweltprobleme aufgrund der Goldförderung und des Goldhandels sind bekannt (Rohstoffbericht des Bundes). Weshalb werden nach wie vor keine verbindlichen Massnahmen zur Beseitigung dieser Problematiken ergriffen?
- Gibt es in der Schweiz einen runden Tisch (Multistakeholder Dialog) bezüglich Rohstoffe oder im Speziellen Gold?
- Die Mitglieder der NGO X identifizieren sich mit der Mission der NGO X (Hypothese). Die Forderungen nach gesetzlichen Rahmenbedingungen und Transparenz könnten Einfluss auf den Preis von Konsumgütern haben. Wie würden sich solche Änderungen auf Ihre Mitglieder auswirken? Haben Sie Angst vor Mitgliederschwund?
 - Könnte es ein Spannungsfeld zwischen Mitglieder der Organisation und den Forderungen der Organisation geben?
- Was könnten die wirtschaftlichen Folgen sein, wenn Schweizer Unternehmen die geforderten gesetzlichen Grundlagen umsetzen müssen und zu mehr Transparenz gezwungen werden?

15.2 Persönliche Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig verfasst und die den verwendeten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'L. J. A.', is centered on the page.