



Papers on International Political Economy

Arbeitspapiere der Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie
Working Papers by the Center for International Political Economy

Hrsg. von Prof. Dr. Susanne Lütz



Sarah Walkenfort

Menschen- und Arbeitsrechte in globalen Produktions-
netzwerken:

Transnationale Advocacy für Finanzberichterstattung auf
Länder- und Projektbasis am Beispiel der EU



No. 17
2013

Freie Universität  Berlin

Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie
Center for International Political Economy

Sarah Walkenfort

Menschen- und Arbeitsrechte in globalen Produktionsnetzwerken:
Transnationale Advocacy für Finanzberichterstattung auf Länder- und Projektbasis am Beispiel der EU.

PIPE Working Paper No. 17 / 2013
Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie, Berlin
Center for International Political Economy, Berlin
Hrsg. von Prof. Dr. Susanne Lütz

6. Mai 2013
Papers on International Political Economy
ISSN 1869-4985 (Print)
ISSN 1869-8468 (Internet)

© 2013 by the author(s)

Papers on International Political Economy are working papers from the current research of the Center for International Political Economy at the Free University of Berlin. They appear in irregular intervals and are available for download free of charge from the homepage of the Center.

Sarah Walkenfort, Jg. 1985, studierte Politikwissenschaft und Geschichte an der Freien Universität Berlin, in Freiburg, Bordeaux und Amsterdam. Sie interessiert sich besonders für Forschungsfragen aus den Bereichen der Internationalen Beziehungen und der Internationalen Politischen Ökonomie. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen in den Bereichen internationale Arbeitsrechte und -standards, Regulierung von transnationalen Unternehmen, internationale NGO- und Gewerkschaftsinitiativen sowie Entwicklungspolitik.
s.walkenfort@googlemail.com

Downloads

<http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/oekonomie/ipoe/index.html>
PIPE Working Papers

Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie
Center for International Political Economy
Freie Universität Berlin
Innstraße 22
14195 Berlin
Germany

Tel. (+49-30) 838-56470
Fax. (+49-30) 838-56474
<http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/oekonomie/ipoe/index.html>

Abstract

Was kennzeichnet erfolgreiche transnationale Advocacy in der EU? Unter welchen Bedingungen können international vernetzte zivilgesellschaftliche Gruppen die europäische Gesetzgebung beeinflussen? Diesen Fragen wird in der vorliegenden Arbeit mit Blick auf die finanziellen Transparenzpflichten internationaler Konzerne nachgegangen. Es wird argumentiert, dass es dem untersuchten Netzwerk gelungen ist, Fragen der internationalen Finanzberichterstattung als Fragen der globalen Steuergerechtigkeit und der Korruptionsbekämpfung zu politisieren mit dem Ergebnis, dass zunächst in den USA und anschließend in der EU legislative Initiativen ergriffen worden sind, um in einigen Sektoren länder- und projektbasierte finanzielle Berichterstattung zu etablieren. Der Fall verdeutlicht somit, welche Mehrebenen-Strategien zivilgesellschaftliche Netzwerke im europäischen und internationalen Kontext verfolgen und lässt Rückschlüsse darauf zu, unter welchen Bedingungen sie die internationale Diffusion von Normen und bestimmter Gesetzgebung beschleunigen können.

What characterizes successful transnational advocacy work in the EU context? Under what conditions may international civil society networks influence European legislative processes? To answer these questions this article tells the story of an advocacy network in the field of corporate financial reporting. It is argued that the network's members succeeded in putting the issue on the U.S. and EU political agendas as a matter of international tax justice and of fighting corruption, and that this has resulted in respective legislative measures establishing country-by-country financial reporting in a couple of sectors. Hence, the case illustrates what kinds of multi-level strategies are being used by civil society networks in the European and international arenas, thereby allowing for conclusions in terms of the international diffusion of norms and policies and regarding the question under what conditions civil society networks may be able to catalyse these processes.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| 1. Einleitung | 1 |
| 2. Fallbeschreibung..... | 3 |
| 2.1 Weltweite steuerliche Intransparenz | 4 |
| 2.2 Der Kampf für länder- und projektbasierte Offenlegungspflichten..... | 5 |
| 2.3 Offenlegungspflichten in der EU..... | 8 |
| 3. Theorieteil | 9 |
| 3.1 Der Analyserahmen: Transnationale Advocacy-Netzwerke | 9 |
| 3.2 Agendasetting-Strategien von TANs im EU-Kontext..... | 12 |
| 3.3 Unterstützer_innen mobilisieren..... | 14 |
| 3.4 Expertise liefern..... | 17 |
| 3.5 Interesse herstellen | 21 |
| 3.6 Verweisen | 25 |
| 4. Überblick: Transnationale Advocacy-Netzwerke und ihre Strategien im EU-Kontext | 29 |
| 5. Methoden | 31 |
| 6. Auswertung | 36 |
| 6.1 Unterstützer_innen mobilisieren..... | 36 |
| 6.2 Expertise liefern..... | 40 |
| 6.3 Interesse herstellen | 43 |
| 6.4 Verweisen | 47 |
| 7. Diskussion..... | 49 |
| 8. Ausblick..... | 55 |
| Literatur | 57 |
| Anhang A: Übersicht über die von TNUs geforderten Angaben..... | 65 |
| Anhang B: Liste der für die Auswertung unmittelbar relevanten Dokumente und Websites: | 68 |
| Anhang C: Leitfragen für die Interviews | 70 |

1. Einleitung

Es ist weitgehend unbekannt, wo die multinationalen Unternehmen dieser Welt ihre größten Gewinne erwirtschaften. Für die Öffentlichkeit ist nicht nachvollziehbar, ob sie in den Ländern, in denen sie operieren, Steuern zahlen, die in einem angemessenen Verhältnis zu den dort erzielten Umsätzen stehen. Denn bisher machen die Konzerne in aller Regel nur publik, welche Gewinne sie als Gesamtunternehmen erzielen, ungeachtet der Tatsache, dass sie in internationalen Produktionsnetzwerken agieren und über eine Vielzahl von Tochterunternehmen und Zulieferbetrieben in diversen Staaten verfügen. Ebenso wenig erfahren Bürger_innen, welche finanziellen Abmachungen zwischen ihren Regierungen und den ausländischen Unternehmen abgeschlossen werden: Wurden beispielsweise Steuerbefreiungen verabredet? Und was zahlen die Unternehmen für den Zugang zu Erdöl-, Erdgas- und Edelmetallreserven, insbesondere in rohstoffreichen Entwicklungsländern?

Aufgrund dieser fehlenden Transparenz und Kontrolle ist es für transnationale Unternehmen (TNU) nicht schwierig, speziell Gewinne, die sie in Entwicklungsländern erwirtschaftet haben, innerhalb des Unternehmens von Standort zu Standort zu verschieben und dort zu versteuern, wo die Sätze besonders niedrig sind oder keine Steuern anfallen. Die betroffenen Regierungen verfügen einerseits über wenig Verhandlungsmacht bzw. Druckmittel gegenüber den Unternehmen, die sie als Investor_innen halten wollen. Es mangelt ihnen andererseits an den nötigen Informationen, um Verhandlungen mit TNU auf Augenhöhe führen zu können. Weltweit fehlt Bürger_innen die Grundlage, um Konzerne und Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen.¹

Als Reaktion auf diese Problemlage hat sich in der letzten Dekade ein transnationales Netzwerk von zivilgesellschaftlichen und politischen Akteuren formiert, das dafür kämpft, dass TNU über Gewinne und Steuern auf *Länderbasis* berichten müssen. Zudem sollen sie Zahlungen an Regierungen für den Zugang zu Rohstoffen nach Projekten gegliedert aufführen, etwa für jedes Ölfeld, jede Mine oder eine geologisch bestimmte Region. Dieses Netzwerk kann als Teil einer größeren Bewegung für mehr unternehmerische Transparenz auch hinsichtlich der ökologischen und sozialen Auswirkungen von Wirtschaftsaktivitäten und für menschenrechtlich begründete Regulierung von TNU verstanden werden.²

Die europäischen Mitglieder des Netzwerks haben in den letzten Jahren dazu beigetragen, dass länderbasierte Offenlegungspflichten im EU-Kontext diskutiert worden sind. Dass nicht nur das Anliegen aufgegriffen worden ist, sondern auch ein konkreter Lösungsvorschlag aus den Reihen des Netzwerks, das so genannte „Publish What You Pay“-Modell, stellt für ein entwicklungspoli-

¹Vgl. Obenland, Wolfgang (2011): Country-by-Country Reporting. Länderbezogene Offenlegungspflichten für Unternehmen – ein Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzen in Entwicklungsländern. Aachen/Bonn/Stuttgart: Global Policy Forum Europe Arbeitspapier 3, 10/2011. Unter URL: http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Arbeitspapier_Country-by-Country-Reporting_10-2011.pdf [28.02.2013].

²Vgl. Saage-Maß, Miriam (2009): „Transnationale Unternehmen im nationalen und internationalen Recht“, in: Zeitschrift für Menschenrechte, 3/2. S.102-122; vgl. Martens, Jens/Oesterheld, Werner/Eisenblätter, Peter (2006): Verbindliche Regeln für Multis – Corporate Accountability. Zwischenbilanz und Zukunftsperspektiven. Hrsg. von WEED u.a. Unter URL: <http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/doku2005.pdf> [07.03.2013].

tisch motiviertes Netzwerk einen großen Erfolg dar - vielleicht sogar den bisher bedeutsamsten in der EU. Denn die Forderungen werden in abgewandelter Form nicht lediglich in ein Grün- oder Weißbuch, sondern in zwei Richtlinien eingehen.³ Deshalb ist dieser Fall transnationaler Advocacy im europäischen Kontext der Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

Die Frage ist, welche besonderen Bedingungen in Kombination mit welchen Strategien und Aktivitäten zu diesem Erfolg geführt haben. Wie sind die beteiligten Akteure vorgegangen, um die EU-Agenda und die Politikformulierung zu beeinflussen und welche Faktoren haben sie dabei berücksichtigt?

Die Arbeit soll somit einen Beitrag zum Verständnis der Rolle transnationaler Advocacy im europäischen Kontext leisten. Dabei werden das Netzwerk und der betreffende EU-Gesetzgebungsprozess nicht isoliert, sondern vor dem Hintergrund internationaler Einflüsse betrachtet. Denn zum einen wird die Advocacy-Arbeit zu dem Thema nicht nur in der EU, sondern international betrieben, was die Strategien und Aktivitäten in Europa in vielerlei Hinsicht beeinflusst, wenn nicht ermöglicht hat. Zum anderen ist vor den Initiativen auf EU-Ebene ein vergleichbares US-amerikanisches Gesetz verabschiedet worden, was für die europäische Advocacy eine relevante Kontextbedingung gewesen ist.

In theoretischer Hinsicht fließen deshalb neben dem Konzept der transnationalen Advocacy-Netzwerke (TANs) und der Literatur zu Agendasetting und Politikformulierung in der EU auch Policydiffusions-/transfer-Ansätze und Überlegungen dazu ein, welche „Mehrebenen-Strategien“ zivilgesellschaftliche Netzwerke im europäischen Kontext gerade auch unter Berücksichtigung der internationalen Ebene verfolgen können. Zudem wird das Repertoire an Begründungsmustern (Frames) für länder- und projektbasierte finanzielle Offenlegungspflichten thematisiert sowie die Frage, welche politische Relevanz diese Begründungen bisher auf EU-Ebene erlangen konnten. Somit mag die Arbeit auch einen Beitrag zum Verständnis von Framing-Strategien leisten.

Obwohl die finanzielle Berichterstattung von TNUs das Ergebnis politischer Auseinandersetzungen ist und klare Verteilungsimplicationen hat, sind Forscher_innen erst in der vergangenen Dekade dazu übergegangen, das Thema aus Sicht der internationalen politischen Ökonomie (IPÖ) zu behandeln.⁴ Welchen Sinn geographische Angaben in Finanzberichten erfüllen können, welcher politischer Voraussetzungen sie bedürfen und welche politischen, ökonomischen und sozialen Implikationen sie womöglich haben, sind Fragen, die bisher vernachlässigt worden sind. Wójcik (2012) hat sich deshalb an einer ersten theoretischen Einordnung des Themas entlang der IPÖ-Großtheorien versucht, um einen Aufschlag zu machen.⁵ Eine weitere Ausnahme stellt ein

³Wortlaut zum Erfolg des Netzwerks in der EU: „If we speak from the perspective of advocacy for development, you can say that this is actually one of the cases where we took a policy of the EU which was incoherent with development policies and managed to change it. So, overall, I'm very, very proud and I think that it's one of the most successful lobby stories of development organisations in the EU.“ (Interviewpartnerin NGO-DK)

⁴Vgl. Cooper, David J./Sherer, Michael J. (1984): „The Value of Corporate Accounting Reports. Arguments for a Political Economy of Accounting“, in: *Accounting, Organizations and Society*, 9/ 3 u.4. S.207-232, hier S.208; vgl. Baker, Richard C./Barbu, Elena M. (2007): „Evolution of Research on International Accounting Harmonization. A Historical and Institutional Perspective“, in: *Socio-Economic Review*, 5/4. S. 603–632.

⁵Vgl. Wójcik, Dariusz (2012): *Shining Light on Globalization. The Political Economy of Country-by-Country Reporting, Employment, Work and Finance Working Paper 7*, Oxford: School of Geography and the Environment,

Aufsatz von Gallhofer/Haslam (2010) dar, in dem die Legitimität des *International Accounting Standards Board* (IASB) in Frage und die sozioökonomischen Implikationen von Berichtsstandards diskutiert werden.⁶ Diese politische Dimension von internationaler Finanzberichterstattung verdeutlicht auch der vorliegende Fall.

Der Titel der Arbeit („Menschen- und Arbeitsrechte in internationalen Produktionsnetzwerken“) ist zu einem frühen Zeitpunkt des Arbeitsprozesses gewählt worden, doch hat sich mit zunehmender Kenntnis des Falls der inhaltliche Fokus verschoben. Er hat sich weg von den Menschen- und Arbeitsrechten hin zu dem Recht auf Information im Kontext von internationaler Produktion und globalem Handel bewegt. Da es um eine Frage mit entwicklungspolitischen Implikationen geht, wird der Aspekt der Menschenrechte, zu denen das Recht auf Entwicklung zählt, mit aufgegriffen. Einen arbeitsrechtlichen Bezug gibt es allerdings nicht mehr.⁷

Methodisch wurde für die Fallstudie die Verfahrensweise des Process-Tracing gewählt. Es sind elf semi-strukturierte Expert_innen-Interviews mit NGO-Vertreter_innen, Assistent_innen von Mitgliedern des Europäischen Parlaments (MEPs) und einem Kommissionsmitglied geführt worden. Zusätzlich wurden zwei Expert_innen schriftlich befragt und diverse Dokumente ausgewertet. Eine weitere wichtige Quelle sind die Stellungnahmen, die im Rahmen von zwei öffentlichen Konsultationen der Europäischen Kommission zum Thema eingereicht worden sind.⁸

Der erste Teil der Arbeit widmet sich der Fallbeschreibung, d.h. der Problemlage, den Akteuren des Netzwerks, deren Forderungen und dem bisherigen Regulierungskontext weltweit sowie dem Stand des europäischen Gesetzgebungsverfahrens. Im nachfolgenden Theorieteil wird zunächst das TAN-Konzept vorgestellt und dann eine Typologie mit vier Kategorien von Advocacy-Strategien im EU-Kontext entwickelt. Entlang dieser Kategorien werden dann die erwähnten theoretischen Bezüge dargelegt. Es folgt eine Übersicht der zu identifizierenden Aktivitäten des Netzwerks.

Im Methodenteil geht es um das Forschungsdesign des Process-Tracing und erfolgt die Begründung der Auswahl der Interviewpartner_innen. An die Auswertung der Daten, die gemäß der entwickelten Typologie strukturiert ist, schließt die Diskussion der Ergebnisse an.

2. Fallbeschreibung

Im Folgenden werden die adressierte Problemlage und der Stand internationaler Regulierung in der Frage dargestellt. Welches Problem soll durch länderbasierte Offenlegungspflichten gelöst werden? Welche internationalen Organisationen und nationalen Regierungen haben sich bisher damit auseinandergesetzt? Was ist der Stand der Regulierungen?

and St. Peter's College, Oxford University. Unter URL:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2163449 [28.02.2013]. S.8-16.

⁶Vgl. Gallhofer, Sonia/Haslam, Jim (2010): „Exploring Social, Political and Economic Dimensions of Accounting in the Global Context. The International Accounting Standards Board and Accounting Disaggregation“, in: *Socio-Economic Review* 5/4. S.633–664.

⁷Diese inhaltliche Entwicklung der Arbeit ist in Absprache mit der Erstgutachterin erfolgt.

⁸Diese hat die Kommission in der CONECCS-Datenbank veröffentlicht. Die Konsultationen sind dokumentiert unter URL: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/transparency_en.htm [02.03.2013] (Transparenzrichtlinie) und <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp> [02.03.2013] (Country-by-country reporting).

2.1 Weltweite steuerliche Intransparenz

Im letzten Jahr hat Transparency International die Websites von 105 großen, börsennotierten Unternehmen hinsichtlich deren Finanzberichtspraxis ausgewertet. Der Bericht der Organisation bestätigt und dokumentiert umfassend, was Aktivist_innen weltweit seit etwa zehn Jahren anprangern: Der Öffentlichkeit werden beinahe jegliche Informationen darüber vorenthalten, wo transnationale Unternehmen wie viele Steuern zahlen und welche finanziellen Abmachungen sie mit Regierungen treffen, z.B. um Zugang zu Rohstoffen zu erhalten. Wenn ein Unternehmen die Einnahmen/Verkäufe, Investitionen, das Einkommen vor und nach der Besteuerung und Zahlungen an Gemeinden oder karitativer Art für jedes Land, in dem es operiert, offen gelegt hätte, wäre es mit 100 Prozent bewertet worden: Im Ergebnis ist ein Unternehmen (Statoil) mit 50 Prozent beurteilt worden, vier weitere kommen auf mehr als 20 Prozent. Der Durchschnitt liegt bei nur vier Prozent und 41 Unternehmen legen keine der genannten Zahlen auf Länderbasis offen.⁹

Die Aktivist_innen vertreten die Ansicht, dass Transparenz, wie sie durch länderbasierte finanzielle Offenlegung, also das so genannte „country-by-country reporting“ (CBCR), hergestellt werden würde, ein Schritt hin zu mehr weltweiter Steuergerechtigkeit sei. Wenn bekannt würde, wo und in welcher Höhe TNUs Steuern zahlen, könnten lokale und transnational vernetzte zivilgesellschaftliche Akteure Regierungen und Unternehmen zur Rechenschaft ziehen.¹⁰

Eine Erfahrung aus Sambia gibt Grund zu dieser Annahme: Dort wurde Ende 2010 bekannt, dass eine Tochtergesellschaft des schweizerischen Unternehmens Glencore, nämlich die im Kupferabbau tätige Bergbaufirma Mopani, nur 0,6 Prozent ihrer erwirtschafteten Gewinne in Sambia versteuert hatte. Das war möglich aufgrund eines niedrigen Steuersatzes und gefälschter Verrechnungspreise - eines weit verbreiteten Tricks zur Steuerhinterziehung. Hinzu kam, dass Glencore Geld von der Europäischen Investitionsbank zu Entwicklungszwecken bekommen hatte.¹¹ Dass dieser Fall publik und als Steuerhinterziehung kritisiert wurde, blieb offenbar nicht ohne Folgen: „Media stories about the low taxation of the copper mining companies created embarrassment for the country and the government faced institutional pressure from the International Monetary Fund to address the situation“¹².

Gefälschte Verrechnungspreise und weitere Methoden, wie die Fälschung von Handelspreisen, führen dazu, dass erwirtschaftetes Kapital an Holdings und Briefkastenfirmen in Steueroasen

⁹Vgl. Kowalczyk-Hoyer, Barbara (2012): Transparency in Corporate Reporting. Assessing the World's Largest Companies. Hrsg. von Transparency International. Unter URL: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/transparency_in_corporate_reporting_assessing_the_worlds_largest_companies [28.02.2013].

¹⁰Vgl. Murphy, Richard (2009): Country-by-Country Reporting. Holding Multinational Corporations to Account Wherever They Are. Washington DC: Task Force on Financial Integrity and Economic Development, 6/2009. Unter URL: http://www.financialtaskforce.org/wp-content/uploads/2009/06/Final_CbyC_Report_Published.pdf [09.02.2013]. S.7.

¹¹EURODAD (15.02.2011): "Press Release. Publicly funded Swiss company is dodging taxes in Zambia“, unter URL: <http://eurodad.org/4399/> [28.02.2013]; Simpere, Anne-Sophie (2010): The Mopani Copper Mine, Zambia. How European Development Money Has Fed a Mining Scandal. Hrsg. von Counterbalance. Unter URL: <http://www.counterbalance-eib.org/wp-content/uploads/2011/03/Mopani-Report-English-Web.pdf> [07.03.2013]. S.8.

¹²Christians, Allison (2012): Tax Activists and the Global Movement for Development Through Transparency. Hrsg. von Stewart, Miranda/Brauner, Yariv (Edward Elgar Publishing). Unter URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2029055 [28.02.2013]. S.9.

übertragen wird und die Entwicklungsländer auf diese Weise jährlich geschätzte 50 Milliarden US-Dollar verlieren.¹³ Den afrikanischen Staaten sind zwischen 1970 und 2008 nach einer weiteren Schätzung Einnahmen in der vier- bis neunfachen Höhe der gesamten externen Schuldenlast entgangen.¹⁴ Zu diesen Zahlen kommen noch jene Einbußen, die entstehen, wenn Regierungen niedrige Steuersätze veranschlagen. Im Fall von Mosambik beispielsweise zahlen TNU für die Nutzung von Minen weder Unternehmens- noch Umsatzsteuern, keine Import- und Exportzölle und teilweise auch keine Einkommenssteuer.¹⁵

2.2 Der Kampf für länder- und projektbasierte Offenlegungspflichten

Im Jahr 2003 ist „country by country reporting“ erstmals von dem britischen Ökonom Richard Murphy, Mitbegründer des *Tax Justice Networks*, in den öffentlichen Diskurs eingeführt worden.¹⁶ Diese und weitere NGOs (Non-Governmental Organizations), wie *Global Financial Integrity* oder EURODAD, fordern, die Verpflichtung der TNU zu jährlichen auditierten Berichten auf Länderbasis.

Murphy und seine Organisation haben sich nach der Veröffentlichung des Vorschlags darum bemüht, dass das IASB ihn bei der Gestaltung eines internationalen Rechnungslegungsstandards namens IFRS 6 (*International Financial Reporting Standard 6*) für die extraktiven Industrien berücksichtigt - jedoch ohne Erfolg.¹⁷ Wenn CBCR in einem Standard der IASB festgeschrieben würde, hätte dies einen großen Effekt. Denn eine Vielzahl von Staaten orientiert sich an den Standards dieser internationalen Vereinigung von Wirtschaftsprüfungsverbänden und macht sie für ihre Unternehmen verbindlich.¹⁸

Auf der Agenda der OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) tauchte die länderbasierte Finanzberichterstattung erstmals 2010 auf, nachdem der britische Steuerminister Stephen Timms dafür geworben hatte.¹⁹ Doch die daraufhin gegründete OECD-Arbeitsgruppe zum Thema ließ sich von den Argumenten der Gegenseite leiten, CBCR würde hohe Kosten verursachen und wenig neue Informationen erbringen. Sie bezog keine klare Position, verwies allerdings

¹³Vgl. Obenland, Wolfgang (2011), S. Cobham, Alex (2005): Tax Evasion, Tax Avoidance Policy Research Centre Queen Elizabeth House Working Paper Series 129, 9/2005. S.12.

¹⁴Ruiz, Marta/Romero, Maria José (2011): Exposing the Lost Billions. How Financial Transparency by Multinationals on a Country by Country Basis Can Aid Development. Hrsg. von EURODAD, 11/2011. Unter URL: http://eurodad.org/uploadedfiles/whats_new/reports/cbc%20report.pdf [09.02.2013]. S.10.

¹⁵Vgl. Kowalczyk-Hoyer (2012), S.26.

¹⁶Murphy, Richard (2003): Reporting Turnover and Tax by Location. A Proposed International Accounting Standard. Cambridgeshire: Association for Accountancy and Business Affairs Limited (AABA) 2003. Unter URL: <http://www.richard.murphy.dial.pipex.com/A%20New%20International%20Accounting%20Standard.pdf> [28.02.2013.]

¹⁷Vgl. Wójcik (2012), S.6.

¹⁸Vgl. Botzem, Sebastian/Quack, Sigrid (2009): „(No) Limits to Anglo-American Accounting? Reconstructing the History of the International Accounting Standards Committee. A Review Article“, in: *Accounting, Organizations and Society* 34. S.988–998.

¹⁹Vgl. Christians (2012), S. 17.

Action Aid UK beansprucht für sich, ihn dazu bewegt zu haben. Vgl. Action Aid (02.11.2009): „Treasury promises to tackle the tax dodgers at the G20“, unter URL: <http://www.actionaid.org.uk/102019/blog.html?article=757> [28.02.2013].

auf eine zivilgesellschaftliche Initiative im Rohstoffsektor, die ebenfalls zum transnationalen Advocacy-Netzwerk für CBCR gehört, und zwar auf *Publish What You Pay* (PWYP).²⁰

Während sich die internationalen standardsetzenden Organisationen somit bisher ablehnend oder zögerlich verhielten, erfuhr das Anliegen der länderbasierten Berichterstattung jedoch von der norwegischen Regierung Unterstützung, die das *Tax Justice Network* mit finanzierte und 2007 die „Task Force on the Development Impact of Illicit Financial Flows“ gegründet hatte, um die Problematik ins Bewusstsein der so genannten „Leading Group on Solidarity Levels to Fund Development“ zu rücken - einer Nord-Süd-Koalition von 55 Ländern, die 2006 von den Regierungen Frankreichs und Brasiliens ins Leben gerufen worden war. Einen ersten Bericht hat die „Task Force“ kurz vor der Doha-Konferenz im Jahr 2008 veröffentlicht.²¹ Das *Tax Justice Network* und *Global Financial Integrity* haben offenbar eine wichtige beratende Rolle hierbei gespielt.²²

Im Juli 2010 wurde CBCR in den USA zum ersten Mal in nationaler Gesetzgebung verankert, und zwar im *Dodd-Frank Wallstreet Reform and Consumer Protection Act* (im Folgenden: Dodd-Frank Act, DFA). Sektion 1504 des Gesetzes sieht vor, dass alle bei der US-amerikanischen Börsenaufsichtsbehörde, der Securities of Exchange Commission (SEC), registrierten Rohstoffunternehmen ihre Zahlungen an Regierungen für den Zugang zu Erdöl, Erdgas und anderen Bodenschätzen offenlegen müssen, und zwar auf Länder- und Projektbasis.

Da hier nur über Zahlungen an Regierungen im Rohstoffsektor Rechenschaft abgelegt werden muss, entspricht die Regelung nicht dem umfassenden Prinzip der länderbasierten Offenlegung. Diese bezieht sich auf alle Sektoren und sieht die Darstellung von Ver- und Einkäufen innerhalb des Unternehmens sowie nach außen und vom Wert der verwendeten Ressourcen, Beschäftigungskosten, Umsätze, Profite und Steuern vor.²³ Trotzdem ist durch das Gesetz ein Präzedenzfall geschaffen worden. Mitglieder und verbündete Organisationen der PWYP-Initiative hatten sich im Vorfeld stark für eine solche Regelung im DFA engagiert.²⁴

Neben den Befürworter_innen von CBCR zur Bekämpfung von globaler Steuerflucht stellt das PWYP-Netzwerk den zweiten bedeutenden Flügel des transnationalen Advocacy-Netzwerks für finanzielle Offenlegungspflichten dar. Es beschränkt sich allerdings auf die extraktiven Industrien und fordert Offenlegung, damit die Bevölkerungen rohstoffreicher Länder in einem gerechten Maß an den Gewinnen aus dem Handel mit Erdöl, Erdgas und Edelmetallen beteiligt werden. Da Korruption dazu führe, dass die Zahlungen, welche Regierungen für den Zugang zu Rohstoffen erhalten, nicht sinnvoll investiert würden, ist die Korruptionsbekämpfung stärker als die globale

²⁰Vgl. Christians (2012), S.17-20; OECD (2001): Preparatory Note from the Sub Group on Transparency in Reporting Financial Data by Multinational Corporations. 2nd Meeting of the Informal Task Force on Tax and Development, 11.-12. April 2011, Paris, Frankreich. Unter URL: <http://www.oecd.org/ctp/47521678.pdf> [28.02.2013], S.6.

²¹Vgl. Task Force on the Development Impact of Illicit Financial Flows (2008): Final Report. A Task Force led by Norway, set up under the Leading Group on Solidarity Levies to fund Development, 11/2008. Unter URL: http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf_Final_report_Task_Force_EN.pdf [28.02.2013].

²²Vgl. Lesage, Dries/Mcnaair, David/Vermeiren, Mattias (2010): „From Monterrey to Doha. Taxation and Financing for Development“, in: Development Policy Review, 28/2. S.155-172, hier S.166.

²³Vgl. Congress of the United States of America (2010): Dodd-Frank. Wall Street Reform and Consumer Protection Act. H. R. 4173. Unter URL: <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf> [28.02.2013]. S.845ff.

²⁴Vgl. z.B. Oxfam America (15.07.2010): „Congress passes law to end secrecy in oil, gas, and mining industry“, unter URL: <http://www.oxfamamerica.org/press/pressreleases/congress-passes-law-to-end-secrecy-in-oil-gas-and-mining-industry> [28.02.2013].

Steuergerechtigkeit das Anliegen von PWYP: „CBCR would help to establish the so-called corruption gap: difference between the amount paid by companies to governments and that spent by governments“²⁵. Zusätzlich zur länderbasierten Offenlegung bestimmter Zahlen (Umsätze, Produktions- und Entwicklungskosten, Höhe der Rücklagen, Produktionsumfang) fordert PWYP, dass die Zahlungen an Regierungen für den Zugang zu Rohstoffen, also Lizenzgebühren, Steuern, Dividenden, Bonuszahlungen und Konzessionsgebühren auf Projektbasis dargestellt werden, wobei ein Projekt definiert wird als „the contract, licence, lease, concession or other legal agreement which gives rise to a company's tax and revenue liabilities in each country where it operates“²⁶. Nur so würden die großen Diskrepanzen in der Bewertung von Projekten innerhalb von Ländern sichtbar.

In Reaktion auf einen *Global Witness*-Bericht von 1999 zum Zusammenhang zwischen Erdölhandel, Korruption und Finanzierung des Bürgerkriegs in Angola²⁷ haben Global Witness, CAFOD, das Open Society Institute, und die britischen Ableger von Oxfam, Save the Children und Transparency International die PWYP-Koalition 2002 gegründet, um für Transparenz im Rohstoffsektor einzutreten. Die Dachorganisation sitzt in London und hat inzwischen in mehr als sechzig Ländern Partnerorganisationen.²⁸ PWYP hat laut eigener Darstellung wesentlich dazu beigetragen, dass der britische Regierungschef Tony Blair 2002 die *Extractives Industries Transparency Initiative* (EITI) initiiert hat, eine freiwillige Multi-Stakeholder-Initiative.²⁹ Allerdings strebt PWYP darüber hinaus verbindliche Regulierung an.

Somit setzen die beiden Flügel des Netzwerks verschiedene Schwerpunkte: Einerseits soll die Offenlegung ein weltweites, strukturelles Gesetzgebungsdefizit im Bereich der Besteuerung von TNU ausgleichen helfen. Andererseits soll nachvollziehbar werden, was die nationalen Eliten rohstoffreicher Länder mit den Gewinnen aus dem Ressourcenhandel machen und inwiefern diese Eliten und TNU in Korruption involviert sind.

Die gemeinsamen Advocacy-Aktivitäten beider Lager begannen hinsichtlich des IASBs im Jahr 2006. Beide Seiten fordern als Lösungsstrategie die Etablierung der finanziellen Offenlegungspflichten auf Länderbasis. In der Praxis liegt der Fokus bei PWYP jedoch auf den Zahlungen an Regierungen, während der Flügel um das *Tax Justice Network* Transparenz hinsichtlich weiterer Zahlen wie den Umsätzen, Ein- und Verkäufen, Finanzierungskosten, Lohn- und Gehaltskosten, Beschäftigtenzahlen, Gewinnen vor Steuern und gezahlten Steuern fordert. Eine detaillierte Übersicht dazu, welche wichtigen Akteure welche Angaben fordern, befindet sich in Anhang A.

²⁵Wójcik (2012), S.6.

²⁶Publish What You Pay (01.12.2011): „The European Commission's Proposal on Extractive Sector Transparency. A Civil Society View“, unter URL: <http://www.publishwhatyoupay.org/resources/european-commissions-proposals-extractive-sector-transparency-civil-society-view-uk-brief> [28.02.2013].

²⁷Global Witness (1999): *A Crude Awakening*. Global Witness Ltd.: London. Unter URL <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/A%20Crude%20Awakening.pdf> [28.02.2013].

²⁸Vgl. Publish What You Pay (2011): „History“, unter URL: <http://publishwhatyoupay.org/about/history> [19.02.2013].

²⁹Vgl. Publish What You Pay (2011): „Extractive Industries Transparency Initiative. (EITI)“, unter URL: <http://publishwhatyoupay.org/activities/advocacy/extractive-industries-transparency-initiative> [28.02.2013].

2.3 Offenlegungspflichten in der EU

In der EU hat die PWYP-Koalition die Advocacy-Aktivitäten nicht nur der Mitgliedsorganisationen, sondern auch der weiteren unterstützenden NGOs in den europäischen Ländern koordiniert. Dort hat die Europäische Kommission am 25. Oktober 2011 Vorschläge für die Überarbeitung der Transparenzrichtlinie (2004/109/EG) für an europäischen Börsen notierte Unternehmen und zweier Buchungsrichtlinien (78/660/EWG, 83/349/EWG), die für sonstige große Unternehmen gelten, an das Europäische Parlament (EP) und den Rat übermittelt. Die Kommission, genauer die Generaldirektion für Binnenmarkt und Dienstleistungen, schlägt vor, dass an europäischen Börsen notierte und große Unternehmen der extraktiven Industrien und der Forstwirtschaft ihre Zahlungen an Regierungen in einem gesonderten Bericht jährlich offenlegen sollen.³⁰ Die Definition von Projekten wird den Unternehmen überlassen, denn als Projekt gilt „die Tätigkeit einer bestimmten operationellen Berichterstattungseinheit auf unterster Ebene des Unternehmens, die regelmäßig interne Lageberichte zur Überwachung der Unternehmenstätigkeit erstellt“³¹. Zudem ist eine Ausnahmeregelung aufgenommen worden: „Dieser Bericht schließt Zahlungen an staatliche Stellen in einem Land aus, in dem die Offenlegung dieser Zahlungen eindeutig durch in diesem Land geltende Strafrechtsbestimmungen verboten ist.“³² Diese Regelung ist von den NGOs kritisiert worden, da sie es zweifelhaften Regierungen leicht machen würde, die Bestimmungen der Richtlinie durch eigene Gesetze auszuhebeln.³³

Somit sind die Kommissionsvorschläge in einigen Punkten weitgehender als der DFA/Sektion 1504, da nicht nur börsennotierte, sondern alle großen Unternehmen betroffen sind und da auch die Forstwirtschaft reguliert werden soll. In anderen Punkten bleiben sie wegen des Verzichts auf eine einheitliche Projektdefinition und der Ausnahmeregelung hinter den Bestimmungen des DFAs zurück.

Der Vorschlag des EPs ist weitgehender: Die Ausnahmeregelung soll demnach gestrichen werden und Zahlungen ab 80.000 Euro sollen offengelegt werden. Dies entspricht in etwa der Schwelle von 100.000 US-Dollar, die im August 2012 in den endgültigen Implementierungsbestimmungen des DFAs/Sektion 1504 festgeschrieben worden ist. Außerdem hat das EP CBCR auch für Ban-

³⁰Europäische Kommission (2011): Vorschlag zur zur Änderung der Richtlinie 2004/109/EG zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, sowie der Richtlinie 2007/14/EG der Kommission, Brüssel, den 25.10.2011, KOM(2011) 683. Unter URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0683:FIN:DE:PDF> [10.02.2013]. S.12f u. 18.

³¹Europäische Kommission (25.10.2011): Vorschlag über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen, Brüssel, den 25.10.2011, KOM(2011) 684 endgültig. Unter URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0684:FIN:DE:PDF> [10.02.2013]. S.69.

³²Europäische Kommission (25.10.2011): Vorschlag über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen, Brüssel, den 25.10.2011, KOM(2011) 684 endgültig. Unter URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0684:FIN:DE:PDF> [10.02.2013]. S.70.

³³Publish What You Pay (26.04.2012): „Any exemptions to EU rules would only benefit the corrupt“, unter URL: <http://www.publishwhatyoupay.org/newsroom/blog/any-exemptions-eu-rules-would-only-benefit-corrupt> [28.02.2013].

ken und Bau- und Telekommunikationsunternehmen sowie eine einheitliche Projektdefinition gefordert.³⁴

Derzeit laufen die Verhandlungen zwischen Rat und Parlament, welche die Richtlinienentwürfe im so genannten „Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ gemeinsam beschließen müssen.³⁵ Nach der ersten Lesung im EP im September letzten Jahres liegt es demnach nun beim Rat, dessen Änderungsvorschläge entweder zu billigen oder einen abweichenden Standpunkt zu verabschieden, woraufhin dieser im Parlament in eine zweite Lesung ginge.

In den Verhandlungen zeichnet sich bereits ab, dass die endgültige Richtlinie den Forderungen des TANs nicht in vollem Maße entsprechen wird. Da die beteiligten Organisationen die beiden Flügel des TANs repräsentieren, können zudem einige mit dem Ergebnis zufriedener sein als andere. Jedoch hat es derzeit den Anschein, dass aufgrund der Bemühungen der TAN-Vertreter_innen eine Revisionsklausel in die Richtlinien eingehen wird, welche eine weitere Überarbeitung in fünf Jahren vorschreibt. Welche Punkte überarbeitet werden sollen, ist noch offen. Die TAN-Mitglieder streben an, dass durch die Klausel die Diskussionen über potentielle weitere Sektoren und Zahlungstypen vertagt wird.³⁶

3. Theorieteil

3.1 Der Analyserahmen: Transnationale Advocacy-Netzwerke

Das in dieser Arbeit betrachtete Campaigning und Lobbying von zivilgesellschaftlichen Gruppen wird als Advocacy bezeichnet. Das Ziel von Kampagnen ist es, „über ein Set von Instrumenten öffentliche Meinung zu generieren, Themen auf die Agenda der Politik zu setzen und darüber staatliche Akteure zu einem bestimmten Handeln zu bewegen“³⁷. Zu den Instrumenten gehören insbesondere Medienarbeit und weitere Interventionen im öffentlichen Raum. Lobbying umfasst Gespräche und Konsultationen mit politischen Akteuren.

³⁴Vgl. Europäischer Rat (2011): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings - General approach, Brüssel, 14.06.2012, 2011/0308 (COD). Unter URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st11/st11238.en12.pdf> [10.02.2013], S.20 u. S.100ff.; Europäisches Parlament, Rechtsausschuss (2012): Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2004/109/EG zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, sowie der Richtlinie 2007/14/EG der Kommission, 26.03.2012, (COM(2011)0683 – C7-0380/2011 – 2011/0307(COD))2011/0307(COD). Unter URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/pr/896/896951/896951de.pdf [10.02.2013]. S.5f; Europäisches Parlament, Plenum (2012): Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, 25.09.2012, (COM(2011)0684 – C7-0393/2011 – 2011/0308(COD)). Unter URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2012-0278+0+DOC+PDF+V0//EN> [10.02.2013].

³⁵Vgl. Europäische Union (2008): Konsolidierte Fassung des Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Amtsblatt C 115/47. Unter URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:de:PDF> [10.02.2012]. Art.294.

³⁶Diese Informationen stammen aus den Interviews: NGO-F1, NGO-D3, NGO-DK und NGO-B.

³⁷Eberlei, Walter (2001): „Zivilgesellschaftliche Akteure in globalisierten Politikarenen“, in: Brunnengräber, Achim/Klein,Ansgar/Walk, Heike (Hg.): NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Leske und Budrich: Opladen. S.157-173, hier S.163f.

Im vorliegenden Fall hat eine transnationale Koalition von NGOs Verbündete innerhalb der EU gesucht und gefunden. In dieser Absicht sind verschiedene Ebenen und politische Arenen adressiert und bestimmte Frames und Narrative verwendet worden, um auf die Option der länder- und projektbasierten finanziellen Offenlegungspflichten aufmerksam zu machen und politische Akteure davon zu überzeugen. Da es um die Arbeit dieser international vernetzten Akteure in der EU geht, wird das Konzept des transnationalen Advocacy-Netzwerks mit Ansätzen zu Agendasetting in der EU sowie Thesen zu Policy-Diffusion/-Transfer kombiniert. Anhand der folgenden theoretischen Ausführungen soll deshalb ein breites Spektrum möglicher und erfahrungsgemäß relevanter Strategien der betrachteten Akteure erfasst werden.

Welche Annahmen werden also mit transnationalen Advocacy-Netzwerken verbunden?

Keck/Sikkink (1998) definieren TANs als „those relevant actors working internationally on an issue, who are bound together by shared values, a common discourse, and dense exchanges of information and services.“³⁸ Im Anschluss an Sabatier/Jenkins' Konzept der Advocacy-Koalitionen wird davon ausgegangen, dass sich TANs aus diversen Akteursgruppen zusammensetzen können, d.h. gewählten und nicht gewählten staatlichen Vertreter_innen, Interessengruppen, Forscher_innen, Journalist_innen etc. Da geteilte Werte nicht automatisch zu denselben Prioritäten und strategischen Entscheidungen seitens der Mitglieder führen, sondern ein hohes Maß an interner Koordination den Erfolg solcher Allianzen bedingt³⁹, betonen Keck/Sikkink deren Netzwerkcharakter, der die Verbreitung von Informationen begünstigt.

Ein wichtiges Element ihrer Konzeption ist die Diskursorientierung, d.h. dass die strategische Kommunikation als wichtigste Ressource der TANs erachtet wird: „What is novel in these networks is the ability of nontraditional international actors to mobilize information strategically to help create new issues and categories and to persuade, pressure and gain leverage over much more powerful organizations and governments.“⁴⁰ In der Diskursorientierung liegt der sozialkonstruktivistische Anteil des Konzepts, davon ausgehend, dass „states [and other political actors or units] are embedded in dense networks of transnational and international social relations that shape their perceptions of the world“⁴¹. Während Sozialkonstruktivist_innen jedoch zunächst Prozesse der Sozialisation in der internationalen Gemeinschaft betont haben⁴², vertreten Keck/Sikkink (1998) einen strategischen, d.h. nicht immer an Verständigung orientierten Diskursbegriff, der deutlich an die Machtbegriffe und Diskurstheorien Michel Foucaults und Laclau/Mouffes (2000) anschließt⁴³ und den die beiden mit rationalistischen

³⁸Keck, Margaret/Sikkink, Kathryn (1998): *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, New York: Cornell University Press. S.2.

³⁹Sabatier, Paul A. (1988): „An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein“, in: *Policy Science* 21. S.129-168, hier S.139; Sabatier, Paul A. (1998): „The Advocacy Coalition Framework. Revisions and Relevance for Europe“, in: *Journal of European Public Policy*, 5/1. S.98-130.

⁴⁰Keck/Sikkink (1998), S.2.

⁴¹Finnemore, Martha (1996): *National Interests in International Society*. Ithaca u.a.: Cornell University Press. S.2.

⁴²Ebd.

⁴³Vgl. Laclau, Ernesto/Mouffe, Chantal (2000): *Hegemonie und radikale Demokratie. Zur Dekonstruktion des Marxismus*. Wien: Passagen Verlag. S.105; Foucault, Michel (2007): *Die Ordnung des Diskurses*. Frankfurt/M: Fischer-Taschenbuch-Verlag; Foucault, Michel (2002): *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Perspektiven verbinden. Rationalistische Ansätze können die Entstehung von Normen und deren Verbreitung via Überzeugung in Verbindung mit Macht (Neorealismus) und Interesse (Neoliberaler Institutionalismus) erklären. Das heißt:

„Normen können sich nur dann bilden, wenn sie entweder im Interesse eines mit genügend Handlungsmacht ausgestatteten Akteurs liegen, Akteure komplementäre Interessen an einer Normbildung haben oder aber die Kosten für eine Nichteinigung durch externe Faktoren (etwa öffentlichen Druck) so erhöht werden, dass sie den Nutzen der Ablehnung überschreiten.“⁴⁴

Politische Akteure genuin von einer neuen Norm und entsprechenden Handlungsweisen zu überzeugen oder sie systematisch unter Druck zu setzen stehen als Vorgehensweisen von TANs somit gleichberechtigt nebeneinander. Um Druck zu erzeugen, setzen sie auf die Öffentlichkeit und versuchen mitunter auch diskursive Macht mit materieller „leverage“ zu verknüpfen, wie etwa im „Boomerang-Modell“: Hierbei gehen zivilgesellschaftliche Akteure aus einem Staat A, in dem sie kein Gehör finden bzw. unterdrückt werden, transnationale Allianzen mit Organisationen in anderen Staaten B, C... ein, die über mehr Optionen verfügen, ihre eigenen Regierungen oder IOs zu beeinflussen. Im Idealfall gelingt es den Regierungen B, C... bzw. der IO, Regierung A wirksam unter Druck zu setzen und zu dem geforderten Handeln zu bewegen. Dabei kommt materielle „leverage“ ins Spiel, wenn auf der zwischenstaatlichen Ebene damit gedroht wird, beispielsweise Entwicklungszahlungen, Handelsprivilegien o.ä. zu entziehen. Mithilfe der Vernetzung gelingt es den blockierten zivilgesellschaftlichen Akteuren im Ausgangsland, die für sie ungünstigen „politischen Gelegenheitsstrukturen“ (s.u.) zu umgehen und das Blatt zu wenden.⁴⁵

Zu den diskursiv orientierten Strategien von TANs zählt es, einen Informationsvorsprung gegenüber Entscheidungsträger_innen oder konträr positionierten Interessenvertreter_innen zu generieren, Teile der Realität mittels Framing in kondensierter und vereinfachender Weise darzustellen und Rechenschaft von mächtigen Akteuren einzufordern. Zudem betreiben sie wie gesehen materielle und moralische „leverage politics“. Die moralische Variante basiert auf der Annahme, dass politische Akteure nicht immun gegen die moralische Bewertung ihrer Aktivitäten durch andere Regierungen bzw. ihrer Bevölkerungen sind. Sie wird durch breit in die internationale Öffentlichkeit getragene Anschuldigungen erreicht („naming and shaming“).⁴⁶

Eine häufig geäußerte Kritik an dem „Phänomen TAN“ ist, dass diese ähnlich der „transnationalen Zivilgesellschaft“ von ressourcenstarken internationalen NGOs aus OECD-Staaten dominiert würden, während andere Organisationen mit weniger Ressourcen nicht dieselben Chancen auf Partizipation in internationalen politischen Arenen bzw. Foren und auf transnationale Artikulati-

⁴⁴Deitelhoff, Nicole (2006): Überzeugung in der Politik. Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen Regierens. Frankfurt a.M.: Suhrkamp. S.15.

⁴⁵Vgl. Keck/Sikkink (1998), S.12-25.

⁴⁶Vgl. z.B. Jetschke, Anja (2003): „Weltöffentlichkeit' und internationale Menschenrechtsnormen“, in: Ulbert, Cornelia/Weller, Christoph (Hg.): Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik. Wiesbaden: VS Verl. f. Sozialwissenschaften. S.283-312; Klotz, Audie (1995): „Norms Reconstituting Interests. Global Racial Equality and U.S. Sanctions Against South Africa“, in: International Organization, 49/3. S.451-478.

on ihrer Interessen hätten.⁴⁷ Deshalb würde die „transnationale Zivilgesellschaft“ dem weltweiten Einfluss von TNU und westlich dominierten IOs nicht im notwendigen Umfang etwas entgegenzusetzen können. Insbesondere neue Formen des globalen Regierens wie Public-Private Partnerships (PPPs), an denen vornehmlich westliche NGOs partizipieren, werden deshalb kritisiert.⁴⁸ Was TANs betrifft, - im Gegensatz zu PPPs -, lässt sich allerdings auch argumentieren, dass die transnationale Vernetzung gerade dabei helfen kann, organisatorische Schwächen und mangelnde Ressourcen nationaler Organisationen aus dem Norden wie dem Süden auszugleichen. Dadurch werden Akteure auf der supranationalen, bzw. internationalen Ebene aktiv, die dieses alleine nicht geschafft hätten.⁴⁹ Somit würde das TAN-Konzept zivilgesellschaftliche Gruppen als proaktive, sich selbst ermächtigende Akteure begreifen, die Prozesse globalen Regierens beeinflussen. Allerdings besteht stets die Gefahr, dass die TANs als reine „Legitimationsbeschaffer“ der IOs wirkungslos bleiben oder sich kooptieren lassen, - nicht zuletzt aufgrund der Abhängigkeit einiger Organisationen von Subventionen.⁵⁰

3.2 Agendasetting-Strategien von TANs im EU-Kontext

Um dabei nicht den Überblick über die strategischen Möglichkeiten für zivilgesellschaftliche Netzwerke im EU-Kontext zu verlieren, ist bei der Analyse des Falls eine Typologie verwendet worden. Sie basiert auf einer von Princen (2001) entwickelten Typologie zu Agendasetting-Strategien in der EU (Fig.1), die er unabhängig von den Akteuren, die diese Strategien verfolgen (NGOs, Interessengruppen, Mitglieder der europäischen Institutionen, Vertreter_innen der Mitgliedstaaten und sonstige) für anwendbar hält.⁵¹ Sie eignet sich gut für die Betrachtung des Falls, da sich jene Strategien, die TANs im internationalen Kontext zugeschrieben werden, problemlos integrieren lassen. Was die in der Forschung zu EU-Agendasetting diskutierten und untersuchten Strategien betrifft, hat Princens Typologie den Vorteil, dass diverse Strategien nicht aufgezählt, sondern entsprechend dem dahinter stehenden Kalkül zusammengefasst werden.

⁴⁷Vgl. Klein, Ansgar/Walk, Heike/Brunnengräber, Achim (2005): „Einleitung. Mobile Herausforderer und alternative Eliten“, in: Dies.: NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge, umstrittene Riesen. Bonn: BPB. S.10-79, hier S.58f.; Kuhn, Berthold (2005): Entwicklungspolitik zwischen Markt und Staat. Möglichkeiten und Grenzen zivilgesellschaftlicher Organisationen. Frankfurt/New York: Campus. S.176; Heins, Volker (2002): Weltbürger und Lokalpatrioten. Eine Einführung in das Thema Nichtregierungsorganisationen. Opladen: Leske+Budrich. S.110; Wahl, Peter (2000): „Mythos und Realität internationaler Zivilgesellschaft. Zu den Perspektiven globaler Vernetzung von Nicht-Regierungs-Organisationen“, in: Altvater, Elmar u.a. (Hg.): Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Münster: Westfälisches Dampfboot. S. 293-314, hier S.93; Uvin, Peter (1995): „Scaling Up the Grass Roots and Scaling Down the Summit. The Relations Between Third World Nongovernmental Organisations and the United Nations“, in: Third World Quarterly, 16/3. S.495-512.

⁴⁸Brunnengräber, Achim/Randeria, Shalini (2008): „Multi-Level-Governance in der transnationalen Politik – neue Perspektiven auf Nord-Süd-Verhältnisse?“, in: Brunnengräber, Achim u.a. (Hg.): Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung? Multi-Level-Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik. Baden-Baden: Nomos Verlag. S. 19-40, hier S.29.

⁴⁹Vgl. Princen, Sebastiaan (2007): „Agenda-setting in the European Union. A Theoretical Exploration and Agenda for Research“, in: Journal of European Public Policy, 14/1. S.21-38, hier S.20.

⁵⁰Zu Subventionen von NGOs vgl. Greenwood, Justin (2011): Interest Representation in the European Union. Basingstoke, Hampshire [u.a.]: Palgrave Macmillan. S.136-140; für ein Beispiel einer womöglich mehr der Legitimation der IO als den Zielen der Zielgruppe dienlichen NGO-Partizipation in einem internationalen Forum vgl. Sobotka, Eva (2011): „Influence of Civil Society Actors on Formulation of Roma Issues within the EU Framework“, in: International Journal on Minority and Group Rights 18. S.235–256.

⁵¹Vgl. Princen, Sebastiaan (2001): „Agenda-setting Strategies in EU Policy Processes“, in: Journal of European Public Policy, 18/7. S.927-943.

Auch die bereits erwähnte „Akteursblindheit“ der Typologie ist im vorliegenden Fall vorteilhaft. Denn ein TAN vereinigt verschiedene Akteurstypen, nicht-institutionelle sowie institutionelle, und die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten verfolgen eigene Agendasetting-Strategien, auf welche das TAN womöglich wiederum reagiert.

Fig.1: „Four Strategies in EU agenda-setting“

| | | |
|--------|------------------------------|---------------------------|
| | Gaining Attention | Building Credibility |
| Venues | Mobilizing supporters | Capacity-Building |
| Frames | Arousing interest | Claiming Authority |

nach Princen (2011, S.931)

Im Anschluss an Princen basieren die Kategorien der Typologie (Fig.2) auf zwei zentralen Annahmen: 1. Alle Bestrebungen, die Agenda zu beeinflussen, müssen darauf abzielen, Aufmerksamkeit zu generieren. 2. Es kommt darauf an, im jeweiligen politischen Kontext plausibel darzustellen, warum genau diese politische Arena sich mit dem Anliegen befassen soll und warum sie dies in einer bestimmten Weise tun soll. Auch die Unterscheidung von Princen zwischen „venues“ (politischen Arenen) und „frames“ (in etwa: sprachliche Elemente, die Aspekte der Realität auswählen und mit Bedeutung versehen, s.u.) wird übernommen. Mit Blick auf TANs bietet sich dies an: Wegen ihrer transnationalen Vernetzung sind sie in der Lage, diverse politische Arenen auf diversen politischen Ebenen strategisch auszuwählen („venue shopping“), die Bezüge zwischen den Ebenen in Mehrebenensystemen für sich zu nutzen und die jeweiligen Akteure in je angepasster Weise zu adressieren. Strategisches Framing stellt den Kern ihrer kommunikativen Strategien dar.

Doch muss die Typologie auch in einigen Punkten abgewandelt werden: Mobilisierung von Unterstützer_innen läuft in Princens Darstellung durch horizontales und vertikales „venue shopping“ ab. Im Folgenden soll als „venue“ auch die Öffentlichkeit gelten, damit die Interventionen der NGOs in den öffentlichen Raum (Petitionen, Medienarbeit u.ä.) in die Analyse integriert werden können. Unter „Capacity-Building“ versteht Princen die Versuche von Advocacy-Akteuren, Expertise und Personal in die Ziel-Institutionen einzuspeisen. Im Folgenden soll jedoch nicht die gesamte Literatur zu Expertise in der EU diskutiert werden, sondern nur jene in Bezug auf NGOs als „Experten“. Denn NGOs sind zwar nicht die einzigen Akteure des betrachteten TANs, doch haben sie die entscheidenden Impulse für dessen Genese und Aktivitäten geliefert.

Frames dienen einerseits dazu, Aufmerksamkeit zu generieren, sollen in ihrer Bedeutung allerdings nicht nur im europäischen, sondern im internationalen Kontext interessieren. Mit „claiming authority“ bezieht Princen sich auf die Versuche der betrachteten Akteure, ein Anliegen als „europäisch“ zu kommunizieren und davon zu überzeugen, dass sich die EU der Sache annehmen sollte. Da sich dieser Punkt für den vorliegenden Fall auch unter anderen Kategorien besprechen lässt (Aufmerksamkeit wecken/*Venues* → „venue shopping“), wird der Fokus bei dieser Kategorie auf Strategien des Verweisens auf ausländische „Vorbilder“, wie hier

den Dodd-Frank Act, liegen. Dazu wird Literatur zu Policy-Diffusion/-transfer herangezogen.

Es ergibt sich die folgende, angepasste Typologie:

Fig.2: „Vier Agendasetting-Strategien von TANs im EU-Kontext“

| | | |
|--------|--|--------------------------|
| | Aufmerksamkeit wecken | Überzeugen |
| Venues | Unterstützer_innen mobilisieren | Expertise liefern |
| Frames | Interesse herstellen | Verweisen |

3.3 Unterstützer_innen mobilisieren

Unterschiede zwischen TANs und sozialen Bewegungen bestehen darin, dass TANs institutionelle sowie nicht-institutionelle Akteure umfassen können und hinsichtlich ihres Repertoires an Vorgehensweisen: „Social movements employ collective action and must mobilize large numbers of people for protests. By contrast, TANs create networks [and] multiply access routes to policy-making arenas.“⁵²

Welche Zugangswege wählen TANs also und wie erlangen sie den Zugang? Ihre transnationale Vernetzung schafft auf jeden Fall eine gute Voraussetzung dafür, dass sie viele verschiedene Akteure in sich ergänzender Weise ansprechen können. Optimalerweise gelingt es ihnen, die verschiedenen Ebenen in Mehrebenensystemen in sich ergänzender Weise für ihr Anliegen zu nutzen: Beispielsweise stellt die europäische Ebene eine das nationale Level ergänzende politische Möglichkeit für TANs (und soziale Bewegungen) dar.⁵³ Typischerweise, - Zippel spricht hier in Anlehnung an das Boomerang-Modell von einem „Ping-Pong-Modell“ - gehen nationale NGOs und Policy-„Advokat_innen“ die europäische Ebene an, wenn sie bei den Mitgliedstaaten nichts erreichen können.⁵⁴ Sobald bindende EU-Rechtsakte oder Empfehlungen verabschiedet sind, konzentrieren sich die TANs darauf, in den Mitgliedstaaten auf die Implementierung zu drängen. Ist diese Strategie erfolgreich, nutzen sie die neuen politischen „Vorreiter“ und die mit bestimmten Regulierungen gesammelten Erfahrungen um auf der europäischen Ebene auf diese zu verweisen und veränderte oder verbindlichere EU-Regulierung zu fordern etc.⁵⁵

Aus der Europaforschung stammt auch das Konzept des „venue shopping“, das die strategische Auswahl von politischen Arenen auf derselben sowie auf verschiedenen Ebenen bezeichnet (horizontales vs. vertikales „venue shopping“). Im EU-Kontext, in dem die Vielzahl von Institutionen multiple Zugangsmöglichkeiten für Policy-Akteure liefern, bietet sich strategisches „venue-

⁵²Zippel, Kathrin (2004): „Transnational Advocacy Networks and Policy Cycles in the European Union. The Case of Sexual Harassment“, in: Social Politics, 11/1. S.57-85, hier S.63.

⁵³Vgl. Imig, Doug/Tarrow, Sidney (2001): Contentious Europeans. Protest and Politics in an Emerging Polity. Lanham, MD: Rowman and Littlefield; Princen (2007), S.33f.

⁵⁴Vgl. Richardson, Jeremy (2000): „Government, Interest Groups and Policy Change“, in: Political Studies 48. S.1006-1025.

Ein Beispiel dafür ist das Politikfeld der Geschlechtergerechtigkeit: Vgl. Mazey, Sonia (1998): „The European Union and Women's Rights. From the Europeanization of National Agendas to the Nationalization of a European Agenda?“, in: Journal of European Public Policy, 5/1. S.131-152.

⁵⁵Vgl. Zippel (2004), S.66f.

shopping“ in besonderem Maße an. Hier können verschiedene Generaldirektionen und neben der Kommission auch das EP und dessen verschiedene Komitees oder auch die ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten adressiert werden.⁵⁶ „Umwege“ über die subnationale und insbesondere die internationale Ebene machen es möglich, „vertikal“ auf den politischen Kurs der EU einzuwirken.⁵⁷ Unter anderem ist der Einfluss der OECD auf die europäische Arbeitsmarktpolitik, der Weltgesundheitsorganisation beim Thema der mentalen Gesundheit sowie der Effekt diverser internationaler Gipfel, Leitlinien und Standards auf die europäische Politik zum Schutz von Fischbeständen dokumentiert worden.⁵⁸ Offensichtlich haben sich auch die internationalen Entwicklungen im Politikfeld der Unternehmensverantwortung, d.h. die Überarbeitung der „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ sowie die Verabschiedung der „UN Guiding Principles on Business and Human Rights“ stark auf die neue *Corporate Social Responsibility*-Definition und -Strategie der EU ausgewirkt.⁵⁹

Vertikales „Venue-shopping“ findet somit auch dort statt, wo ein Einfluss der internationalen auf die EU-Ebene oder umgekehrt vermutet wird, bzw. wird es in seiner horizontalen Ausprägung auch auf der internationalen Ebene betrieben. Das Konzept lässt sich daher auch mit jenem der Multi-Level-Governance verbinden, welches davon ausgeht, dass „durch Globalisierungsprozesse die Vielfalt an staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zunimmt [...] und dabei die etablierten Ebenen und Arenen der politischen Aushandlung erweitert bzw. transformiert werden.“⁶⁰ Doch auch Multi-Level-Governance-Ansätze sind vor allem in der Europaforschung entwickelt worden und implizieren häufig eine klare Hierarchie zwischen den Ebenen, die im transnationalen Raum so nicht gegeben ist. Die Umsetzung internationaler Abkommen und Richtlinien lässt sich nicht ohne Weiteres erzwingen, weshalb Vorstellungen von internationaler Sozialisation, „Normkaskaden“ etc. hier besonders zum Tragen kommen.⁶¹ (Dazu mehr im Abschnitt „Verweisen“).

⁵⁶Vgl. Richardson, Jeremy (1996): „Policy-making in the EU. Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup“, in: Ders. (Hg.): *European Union. Power and Policy-Making*. London/New York: Routledge. S. 3-23.

⁵⁷Vgl. Princen, Sebastiaan (2011): „Agenda-setting Strategies in EU Policy Processes“, in: *Journal of European Public Policy*, 18/7. S.927-943, hier S.931f.

⁵⁸Vgl. Dostal, Jörg Michael (2004): „Campaigning on Expertise. How the OECD Framed EU Welfare and Labour Market Policies – and Why Success Could Trigger Failure“, in: *Journal of European Public Policy*, 11/3. S.440-460; vgl. Kelly, Brendan D. (2008): „The Emerging Mental Health Strategy of the European Union. A Multi-Level Work-in-Progress“, in: *Health Policy* 85. S.60-70; vgl. Princen, Sebastiaan (2010): „Venue Shifts and Policy Change in EU Fisheries Policy“, in: *Marine Policy*, 34. S.36-41.

⁵⁹Vgl. Organisation for Economic Development (2011): „Guidelines for Multinational Enterprises“, unter URL: <http://www.oecd.org/investment/investmentpolicy/48004323.pdf> [17.02.2013]; Ruggie, John (2011): „Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework“, unter URL: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A-HRC-17-31_AEV.pdf [17.02.2013]; Europäische Kommission (2011): „A Renewed EU Strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, Brussels, 25.10.2011, COM(2011) 681 final“, unter URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:EN:PDF> [17.02.2013].

⁶⁰Brunnengräber/Randeria (2008), S.19.

⁶¹Vgl. Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn (1998): „International Norm Dynamics and Political Change“, in: *International Organization*, 52/4. S.887-917; Risse, Thomas/Sikkink, Kathryn (1999): „The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices. Introduction“, in: Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn (Hg.): *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Cambridge/New York/Melbourne: Cambridge University Press. S.1-38.

Mit horizontalem „venue-shopping“ ist die Nutzung verschiedener „venues“ auf derselben politischen Ebene gemeint. Im Fall der EU könnten dies z.B. die Kommission, deren diverse Generaldirektionen, das EP, dessen für ein Dossier zuständiger Ausschuss und die in der Angelegenheit beratenden Ausschüsse, die Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten, der Europäische Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), Beratergremien der Kommission u.a. sein. Die Aktivitäten von TANs legen es zudem nahe, auch die europäische Öffentlichkeit, eher im Sinn der diversen nationalen Öffentlichkeiten als eigenständige „venue(s)“ mit zu bedenken. Denn die auf „Expertise“ basierenden Lobbying-Bemühungen bezüglich der MEPs werden durchaus von Aktivitäten wie Petitionseingaben und Medienarbeit flankiert, die öffentlichen Druck auf die EU-Akteure herstellen sollen.⁶²

Das „venue shopping“-Konzept weist Schnittmengen mit dem Konzept der politischen Gelegenheitsstrukturen aus der Literatur zu sozialen Bewegungen auf. Demgemäß sind bestimmte politische Institutionen für bestimmte Forderungen empfänglicher als andere.⁶³ Gelegenheitsstrukturen werden in der Literatur zum einen als fixe, institutionsbedingte Beschränkungen von Interessengruppen aufgefasst. In den „venues“ gelten verschiedene Partizipationsregeln oder -gepflogenheiten und liegen unterschiedliche thematische Aufgabengebiete vor. Das hat jeweils Auswirkungen darauf, welche nicht-institutionellen Akteure „gehört“ werden. Zum anderen werden die Gelegenheitsstrukturen als Ergebnis von sozialen und politischen Prozessen verstanden, an denen die Gruppen selbst mitwirken können, also als die Empfänglichkeit der politischen Akteure für die Forderungen der Gruppen konzeptionalisiert.⁶⁴

Neben den mehr oder weniger günstigen Gelegenheitsstrukturen beeinflussen akteurspezifische Faktoren, wie „venue shopping“ verläuft: Vor allem handeln Advocacygruppen oder politische Akteure nur eingeschränkt rational, d.h. sie sind unvollständig informiert oder gehen in der Frage, wie effektiv es ist, die eine oder die andere Institution anzugehen von falschen Annahmen aus. Ihr Handeln basiert mitunter auf gewohnten Verhaltensweisen. Mögliche Präferenzen hindern die Advocacy-Gruppen daran, diese oder jene politische Arena für ihr Anliegen zu wählen, was Konsequenzen hat: Gerichte, nationale Regierungen, supranationale Organisationen oder standardsetzende Institutionen generieren verschiedene, mit diversen Implikationen behaftete Lösungen für ein Problem, etwa was den Grad der Verbindlichkeit des Instruments oder dessen geographische Reichweite betrifft.⁶⁵

⁶²Vgl. Haunss, Sebastian (2012): „Innovation oder Piraterie? Framing-Konflikte um geistige Eigentumsrechte in der EU“, in: PVS, 46. S.319-343, hier S.325.

⁶³Vgl. Kriesi, Hanspeter (2007): „Political Context and Opportunity“, in: Snow, David A. /Soule, Sarah A. /Kriesi, Hanspeter (Hg.): *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford: Blackwell. S. 67–90; Meyer, David S. (2004): „Protest and Political Opportunities“, in: *Annual Review of Sociology* 30. S.125–145.

⁶⁴Guiraudon, Virginie (2000): „European Integration and Migration Policy. Vertical Policy-Making as Venue Shopping“, in: *Journal of Common Market Studies*, 38/2. S.251-271, hier S.258; vgl. Princen, Sebastiaan/Kerremans, Bart (2008): „Opportunity Structures in the EU Multi-Level System“, in: *West European Politics*, 31/6. S.1129-1146; vgl. Swibel, Joke (2009): „Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Human Rights. The Search for an International Strategy“, in: *Contemporary Politics*, 15/1. S.19-35.

⁶⁵Vgl. Pralle, Sarah B. (2003): „Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change. The Internationalization of Canadian Forest Advocacy“, in: *Journal of Public Policy*, 23/3. S.233-260.

Schließlich lernen die Akteure aus ihren Erfahrungen, was ihre Auswahl ebenfalls beeinflussen kann. Die wachsende transnationale Vernetzung von Advocacy-Gruppen kann als eine Reaktion auf die Zunahme der Institutionen und der Zugangspunkte für nichtstaatliche sowie institutionelle Akteure interpretiert werden. Sie verdeutlicht aber auch, dass die Akteure in den letzten Jahren die Überzeugung „erlernt“ haben, dass viele Probleme globale Implikationen haben und deshalb auch auf der internationalen politischen Ebene angegangen werden sollten.⁶⁶

Daraus ergeben sich für die Analyse zwei Fragen: Welche „venues“ haben die TAN-Mitglieder adressiert? Und auf welche Reaktionen sind sie dabei gestoßen?

Für die wirksame Nutzung der „venues“ müssen so genannte „windows of opportunity“ von dem TAN erkannt oder geschaffen werden. Laut Kingdon (1995) entstehen diese entweder durch externe, politische Veränderungen wie z.B. Wahlen oder durch das Auftauchen neuer Probleme, an welche die Akteure („policy entrepreneurs“) ihre präferierten Lösungen „anheften“ können. In diesem Sinne können die Akteure solche Gelegenheiten *herbeiführen*, indem sie die Problemwahrnehmung der politischen Akteure beeinflussen. Kingdon hat diese Möglichkeit allerdings weniger thematisiert. Er hat die Strategie des „Anheftens“ von Policy-Vorschlägen betont: „Advocates [...] try to couple their solutions to whatever problems are floating by“⁶⁷. Entscheidend sei es, dass „policy entrepreneurs“ die Fenster erkennen, die ihnen das „Anheften“ eigener Vorschläge erlauben, und rechtzeitig darauf reagieren, bevor sich diese wieder schließen. Auch symbolische Ereignisse können externe „windows of opportunity“ darstellen. Keck/Sikkink (1998) verweisen unter dem Begriff „symbolic politics“ auf die Praxis von TANs, ihre Anliegen besonders effektiv in der Öffentlichkeit zu platzieren, indem sie sie mit symbolträchtigen Ereignissen in Verbindung bringen.⁶⁸

3.4 Expertise liefern

3.4.1 Expertise in der Europäischen Kommission

Expertise in IOs übernimmt drei Funktionen: Sie kann erstens instrumentell verwendet werden, d.h. jenes Wissen liefern, das die Organisationen benötigen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Zweitens kann man davon ausgehen, dass IOs dann einflussreich sind, wenn sie ihren Mitgliedstaaten wertvolle Informationen aus unabhängigen „Expertenquellen“ liefern können. Ihre Expertise verleiht ihnen also Autorität und untermauert ihren Anspruch auf politische Zuständigkeiten und Ressourcen. Sie dient dann der Legitimierung. Darüber hinaus kann sie den Mitgliedern jene Argumente liefern, die nötig sind, um überzeugend für bestimmte Policies, bzw. politische Positionen einzutreten.⁶⁹

Boswell (2008) argumentiert, dass neben der Beschaffenheit des Politikfelds auch Merkmale der Organisation Einfluss darauf haben, in welcher Weise Expertise verwendet wird. Je „politischer“

⁶⁶Vgl. Pralle (2003), S.256.

⁶⁷Kingdon, John W. (1995): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins. S.204.

⁶⁸Vgl. Keck/Sikkink (1998), S.22f.

⁶⁹Vgl. Barnett, Michael/Finnemore, Martha (2004): *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. Ithaca/London: Cornell University Press. S.24-29;

Für ein Beispiel im Bereich Armutsbekämpfung in Europa vgl. Bauer, Michael (2002): „Limitations to Agency Control in European Union Policy-Making. The Commission and the Poverty Programme“, in: *JCMS*, 40/3. S.81–400.

Organisationen seien, desto stärker zögen sie zur eigenen Legitimierung und Untermauerung ihrer Positionen Expertise heran, und dies mit höherer Wahrscheinlichkeit, wenn der Status der Organisation oder ihre Ausstattung mit Ressourcen relativ zu konkurrierenden Organisationen nicht gesichert erscheinen.⁷⁰ Die Kommission scheint die These zu bestätigen: Sie besteht weder aus gewählten Vertreter_innen, noch ist sie mit der Umsetzung eines demokratisch legitimierten Programms betraut worden, und setzt stark auf Expertise: Um die Zuständigkeit für bestimmte Themenfelder beanspruchen zu können, sammelt sie europaweite Daten, die den nationalen Regierungen nicht zur Verfügung stehen. Die Mitglieder der Kommission suchen den Kontakt zu Policy-Gemeinschaften, um sich auf den Stand der Debatten zu bringen und um „epistemische Autorität“ zu erlangen. Folglich muss das bestehende Bild der Kommission als einer technokratischen Bürokratie, in der Expertise eine rein instrumentelle Rolle spielt⁷¹, relativiert werden.

In den letzten Jahren ist zudem das Interesse der Kommission an „grass-roots information“ gewachsen und hat sich in den letzten Jahren in neuen Partizipationspraktiken bzw. -grundsätzen niedergeschlagen. Mit dem „White Paper“, das seit 2003 in Kraft ist, wurden unverbindliche Prinzipien für die Beziehungen zur Zivilgesellschaft festgelegt.⁷² Diese kommen zur Anwendung, wenn die Kommission im Vorfeld größerer politischer Vorhaben verschiedene Gruppen konsultiert, insbesondere im Rahmen von „impact assessment studies“. Auf diese Weise soll breit konsultiert werden, um der Dominanz der unternehmensnahen Gruppen in den Beratungsgremien etwas entgegenzusetzen.⁷³ Die Prinzipien besagen im Groben, dass die Kommission transparent machen muss, was diskutiert und mithilfe welcher Mechanismen wer konsultiert wurde. Die Organisationen sollen ihrerseits offenlegen, welche Interessen sie wie umfassend repräsentieren.

Einerseits soll auf diese Weise die Input-Legitimität der EU-Institutionen verbessert werden.⁷⁴ Andererseits ist das Interesse an Austausch mit „policy communities that may provide a source of grass-roots and European-level information“⁷⁵ auf das Kalkül zurückzuführen, dass ein solcher Input die Verhandlungsposition gegenüber den Mitgliedstaaten und starken Lobbies verbessert.

TANs, so die Annahme, können die im europäischen Kontext bedeutsame transnationale Expertise liefern. Häufig arbeiten sie bereits seit einigen Jahren zu bestimmten Themen und verfügen über entsprechend gute und umfangreiche Sachkenntnisse: „Activists rely on this expertise to influence the policy-making process [...] TANs can help transform what are regarded as radical

⁷⁰Vgl. Boswell, Christina (2008): „The Political Functions of Expert Knowledge. Knowledge and Legitimation in European Union Immigration Policy“, in: *Journal of European Public Policy*, 15/4. S.471-488, hier S.473-477.

⁷¹Vgl. Radaelli, Claudio M. (1999): „The Public Policy of the European Union. Whither Politics of Expertise?“, in: *Journal of European Public Policy*, 6/5. S.757-774.

⁷²Vgl. Bouwen, Pieter (2007): „Competing for Consultation. Civil Society and Conflict Between the European Commission and the European Parliament“, in: *West European Politics*, 30/2. S.265-284.

⁷³Vgl. Mahoney, Christine (2004): „The Power of Institutions. State and Interest Group Activity in the European Union“, in: *European Union Politics*, 5/4. S.441-466, hier S.446 u. 450.

In dieser Studie zur Partizipation von Interessengruppen in den Beratungsgremien der Kommission kommt Mahoney zu dem Ergebnis, dass zwar knapp die Hälfte der EU-Subventionen für Interessengruppen an zivilgesellschaftliche Organisationen gehen und nur etwa 14 Prozent an wirtschaftsnahe. Letztere dominieren jedoch in den Beratungsgremien, wo sie etwa 72 Prozent der gesellschaftlichen Interessenvertreter_innen stellen.

⁷⁴Coen, David/Richardson, Jeremy (2009): *Lobbying the European Union. Institutions, Actors, and Issues*. New York: Oxford University Press. S.30.

⁷⁵Broscheid, Andreas/Coen, David (2003): „Insider and Outsider Lobbying of the European Commission. An Informational Model of Forum Politics“, in: *European Union Politics*, 4/2. S.165-189, hier S.170.

demands into concrete policy initiatives contributing their expertise to debates“⁷⁶. Dies liegt daran, dass sie insbesondere zu Themen aktiv werden, die mit hohem normativem Gehalt und wenig Faktensicherheit behaftet sind. Bezogen auf die Kommission gilt auch, dass so genannte „unifying issues“⁷⁷ mit hohem normativem Gehalt den Effekt haben können, vermeintlich technische Angelegenheiten zu politisieren. Denn nicht zuletzt sind die Kommissionsmitglieder auch „trained to depoliticise macro-political issues“⁷⁸.

Princen (2011) argumentiert, dass zivilgesellschaftliche Gruppen auf der EU-Ebene durch „kleine Schritte“ wie die Veröffentlichung von Studien und die Ausrichtung von Konferenzen Interesse für ihre Anliegen und Positionen wecken könnten. Das bezeichnet er als alternative Strategie zu jener der „großen Worte“, also des normativen „Framens“.⁷⁹ Sicherlich sind die „kleinen Schritte“ relevant, sollten jedoch nicht als „Alternative“ aufgefasst werden, denn die Framing-Strategien geben den Rahmen der gesamten kommunikativen Überzeugungshandlungen der TANs vor und sind somit jederzeit relevant. (Hierzu mehr im Abschnitt „Interesse wecken“).

Eine spezifische Form von Informationen, die TANs typischerweise im Gegensatz zu anderen Akteuren liefern, sind investigative Berichte und Schilderungen von Menschen, die von den adressierten Problemlagen betroffen sind. Allerdings werden solche Berichte selten in ungefilterter Weise weitergegeben: „Transnational actors may identify what kinds of testimony would be valuable, then ask an NGO in the area to seek out people who could tell these stories. They may filter the testimony through expatriates, through traveling scholars [...] or through the media“⁸⁰. Es kann also zu beachtlichen Unterschieden zwischen der Original- und der Nacherzählung kommen, so dass die lokalen Akteure die Kontrolle über ihre Berichte verlieren.

Neben den öffentlichen Konsultationen ist das so genannte „lobby sponsoring“ seitens der Kommission beobachtbar: Durch Runde Tische, Konferenzen und die Einladung von Sprecher_innen zu Meetings etc. bieten Generaldirektionen den gewünschten zivilgesellschaftlichen Gruppen und Individuen die Gelegenheit, sich zu artikulieren. Diese Gelegenheiten werden ad hoc geschaffen oder auch verstetigt, um gezielt „policy communities“ zu schaffen. „Lobby sponsoring“ wird besonders in Phasen betrieben, in denen die Verhandlungen im Rat oder zwischen dem Rat und der Kommission stagnieren, und wenn besonders „wichtige“, etwa finanzielle Entscheidungen anstehen.⁸¹

Obschon die Interaktion zwischen der Kommission und zivilgesellschaftlichen Gruppen somit an Bedeutung gewonnen hat, spielen die Mitgliedstaaten als Lieferanten von „Expertise“ für die Kommission bei Weitem die entscheidendste Rolle: Die meisten der institutionalisierten Beratungsgremien der Kommission setzen sich ausschließlich aus deren Vertreter_innen zusammen.

⁷⁶Zippel (2004), S.64.

⁷⁷Vgl. Knill, Christoph/Lenschow, Andrea (1998): „Coping with Europe. The Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy“, in: Journal of European Public Policy, 5/4. S. 595–615.

⁷⁸Beyers (2008), S.1192.

⁷⁹Princen (2011), S.934.

⁸⁰Keck/Sikkink (1998), S.19.

⁸¹Bauer, (2002), S.389.

In 40 Prozent der Gremien sind auch Interessengruppen vertreten, die jedoch nur in sieben Prozent der Fälle die ausschließlichen Mitglieder stellen. Wissenschaftler_innen nehmen an circa einem Drittel der Gremien teil. Das heißt: „Generally, the Commission does not boost its authority by enlisting scientists or societal actors alone as independent sources of information“.⁸² Wenn sie zivilgesellschaftlichen Akteuren die Teilnahme an den institutionalisierten Beratungsgremien gewährt, dann bevorzugt sie Unternehmens- und Industrievertreter_innen, europaweit organisierte Gruppen mit europäischer Programmatik und Akteure, die ein Büro in Brüssel unterhalten.⁸³

Aus alledem folgt für TANs, dass dessen Mitglieder erstens an den öffentlichen Konsultationen der Kommissionen teilnehmen können, um deren gestiegenes Interesse an „grassroots information“ zu nutzen. Zweitens ist es für sie erfolgversprechender, an nicht- und halb-institutionalisierten Formen des Informationsaustauschs zu partizipieren, als Mitgliedschaften in den Beratungsgremien anzustreben, in denen die Dominanzverhältnisse recht zementiert sind. Wenn TANs sich für die Mitglieder der Kommission interessant machen wollen, sollten sie drittens europaweit über Mitgliedsorganisationen verfügen. Damit die Kommission eine Initiative ergreift, sollten viertens nicht nur die zuständigen Personen in der Kommission adressiert werden. Aus der Mehrebenendynamik der EU und dem Einfluss der Mitgliedstaaten lässt sich das Fazit ziehen: Wenn TANs die Kommission beeinflussen wollen, sollten sie ihr Anliegen zuvor oder zugleich auch den relevanten Akteuren auf dem nationalen Level nahebringen, um dort Unterstützer_innen zu finden. Dies ist ohnehin notwendig, um die nachfolgende Phase der Verhandlungen zwischen EP und Rat vorzubereiten. Somit werden Lobbying-Aktivitäten via „Expertise“ auf der EU-Ebene notwendigerweise durch ebensolche Aktivitäten und durch öffentlichkeitswirksames Campaigning auf der nationalen Ebene ergänzt.

3.4.2 Expertise im Europäischen Parlament

Welche Rolle spielt Expertise bzw. „Expert_innen-Lobbying“ beim Europäischen Parlament? Zu der Frage, was Europa-Abgeordnete dazu bringt, sich für die Anliegen von Interessengruppen einzusetzen, ist bisher wenig geforscht worden.⁸⁴ Zwei Annahmen sind allerdings naheliegend: Als gewählte Vertreter_innen sind sie im Vergleich zu Kommissionsmitgliedern empfänglicher für „pressure-based lobbying“⁸⁵. Außerdem rücken gegenüber dem EP andere Überzeugungsstrategien in den Vordergrund als gegenüber der Kommission. Hier sind einfache und eingängige Argumente wichtiger als technische Informationen.⁸⁶ Europa-Abgeordnete reagieren zudem auf öffentliche Aufmerksamkeit: „[Press] coverage, sometimes combined with legal proceedings covered by the specialized media, is a determining factor both for the supply and the demand side of

⁸²Gornitzka, Åse/Sverdrup, Ulf (2011): „Access of Experts. Information and EU Decision-making“, in: *West European Politics*, 34/1. S.48-70, hier S.56.

⁸³Mahoney, Christine (2004), S.462.

⁸⁴Vgl. Marshall, David (2010): „Who to Lobby and When. Institutional Determinants of Interest Group Strategies in European Parliament Committees“, in: *European Union Politics*, 11/4. S.553-575.

⁸⁵Vgl. Broscheid/Coen (2003), S.169.

⁸⁶Baumgartner/Mahoney (2008), S.439f.

the opinion market.“⁸⁷ Darüber hinaus pflegen die Parlamentarier_innen in der Regel enge Kontakte zu nationalen Interessengruppen aus ihren Herkunftsländern, da die nationalen Parteien mehr Kontrolle über die Listen für die Europawahlen ausüben als die transnationalen Parteienverbände des EP.⁸⁸ Themen, die viele Bürger_innen ihrer Herkunftsländer beschäftigen, sind für die Abgeordneten besonders interessant, ebenso wie sie bestimmte Informationen bevorzugen: „Particularly useful are comparative research and evidence that will enable decision-makers to assess the impact of their proposal on the law and practices and the individual situation of large groups of citizens in each of the Member States.“⁸⁹

Welche Lobbyingstrategien bieten sich also gegenüber dem EP an?

Die Position des Parlaments wird in den Komitees bestimmt, wo zunächst ein_e Berichterstatter_in auf Basis des Kommissionsvorschlags und quasi im Alleingang einen ersten Entwurf für den abschließenden EP-Bericht entwickelt. Laut den Untersuchungen von Marshall (2010) wird den Berichterstatter_innen in der ersten Lobbying-Phase somit die größte Aufmerksamkeit zuteil, und zwar unabhängig davon, ob deren politischen Positionen sie dafür prädestinieren. Denn die Berichterstatter_innen haben ein Interesse daran, einen Bericht vorzulegen, der von möglichst vielen Parteienverbänden unterstützt wird. Dies ermöglicht dem Parlament im Folgenden eine starke Verhandlungsposition gegenüber dem Rat und erklärt die relative Offenheit der Berichterstatter_innen gegenüber diversen Positionen und Vorschlägen.⁹⁰

Marshall hat zweitens empirische Hinweise darauf gefunden, dass Lobbyisten sich während der Verhandlungen im Ausschuss, die sich an den Bericht des Berichterstatters oder der Berichterstatterin anschließen, nur noch zu den aktiven und einflussreichen Individuen im Komitee Kontakt aufnehmen. Es kommt darauf an, den „friendly legislators“ die präzisen Argumente zu liefern, mit denen sie in der Debatte bestehen und ihre Vorschläge überzeugend positionieren können.⁹¹

Spätestens in dieser Phase sollte sich ein TAN im EU-Kontext um verbündete MEPs erweitert haben. Jetzt sind die Qualität von Informationen und die Geschwindigkeit, mit welcher die TAN-Akteure sie liefern können, besonders entscheidend: Es müssen neue Argumente der gegenseitig gekontert werden, möglichst auf Faktenbasis, weshalb die Ressource „Expertise“ im instrumentellen Sinn auch im EP zum Tragen kommt - dies jedoch eher am Ende des Prozesses. In den vorherigen Phasen, in denen es darum geht, Unterstützung aufzubauen, sind insbesondere Framing-Aktivitäten und die oben erwähnten „kleinen Schritte“ in Form von Konferenzen, Studien etc. wichtiger.

3.5 Interesse herstellen

Weniger in der Europaforschung, aber umso mehr aber in der Literatur zu sozialen Bewegungen ist die Bedeutung von Frames für den Erfolg einer Bewegung betont worden. In den IB interes-

⁸⁷Lehmann, Wilhelm (2009): „The European Parliament“, in: Coen, David/Richardson, Jeremy: Lobbying the European Union. Institutions, Actors, and Issues. New York: Oxford University Press. S.39-69, hier S.53.

⁸⁸Bouwen (2004), S.493.

⁸⁹Lehmann (2009), S.55.

⁹⁰Marshall (2010), S.558ff.

⁹¹Ebd. (2010), S.561-571.

sieren Frames aus einer sozialkonstruktivistischen Perspektive, um die Genese und Verbreitung von Normen und Präferenzen zu untersuchen.

Laut der Definition von Snow und Benford (1992) sind Frames dadurch gekennzeichnet, dass sie Aspekte der Realität auswählen, betonen, mit Bedeutung versehen und Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge vereinfachend darstellen, also Wirklichkeit „kondensieren“.⁹² Auf diese Weise ermöglichen sie es, kohärente Problemdefinitionen und damit auch Zuständigkeiten und Handlungsstrategien festzulegen. Harcourt (1998) beispielsweise hat dargestellt, wie Framing-Prozesse gerade die Zuständigkeiten von Generaldirektionen in Frage stellen und zu entsprechenden Verschiebungen von Dossiers zwischen ihnen führen können.⁹³

Eine Sonderform, welche in der Forschung zu sozialen Bewegungen populär geworden ist, sind „collective action frames“, die der Mobilisierung dienen: „Collective action frames are action-oriented sets of beliefs and meanings that inspire and legitimate the activities and campaigns of a social movement organization“⁹⁴. Sie sind typischerweise entweder „diagnostisch“ (Problem- und Ursachendefinition), „prognostisch“ (Problemlösung) oder „motivational“ (Warum sollen bislang Unbeteiligte sich beteiligen?).

Des Weiteren lässt sich im Anschluss an Lakoff (2006) zwischen „surface frames“ und „deep frames“ unterscheiden, wobei letztere Weltsichten meinen und somit an Wertsysteme anschließen und abstrakter sind als „surface frames“. Diese wiederum sind näher an der „einfachen“ Bedeutung von Wörtern und deren Konnotationen angesiedelt, und werden genutzt, um „deep frames“ zu aktivieren. Man kann sagen: „A surface frame sets the context for what a situation or discourse is about – effectively it names the subject matter, and at the same time provides an angle for viewing it“⁹⁵. Ein Beispiel ist der „war on terror“. Die 9/11-Anschläge hätten auch als Verbrechen geframt werden können, doch haben die Frames „war“ und „terror“ bestimmte Vorstellungen von Sicherheit und der Rolle von Regierungen angesprochen: „The [war] frame has implications [...] there are bombs, bullets and battles, victory, defeat, and so on. If one frames the event as a crime, and the response as a law-maintaining operation, the implications are different: criminals are detected, caught, and tried according to law“⁹⁶.

Laut Lakoffs Argumentation hängt der Erfolg von Framing-Prozessen davon ab, dass sie „deep frames“ aktivieren. Dies kann mithilfe einer Reihe diverser „surface frames“ geschehen, - welche Person bei welchem „surface frame“ welche Wertvorstellungen und Weltsichten abrufen, variiert

⁹²Snow, David A./Benford, Robert D. (1992): „Master Frames and Cycles of Protest“, in: Morris, Adlon D./McClurg Mueller, Carol (Hg.): *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven, CT: Yale University. S.133–155, hier S.137.

⁹³Vgl. Harcourt, Alison J. (1998): „EU Media Ownership Regulation. Conflict Over the Definition of Alternatives“, in: *Journal of Common Markets*, 36/3. S.369-389, hier S.370.

⁹⁴Benford, Robert D./Snow, David A. (2000): „Framing Processes and Social Movements. An Overview and Assessment“, in: *Annual Review of Sociology*, 26. S.611-639. Hier S.614.

⁹⁵Darnton, Andrew/Kirk, Martin (2011): „Finding Frames. New Ways to Engage the UK Public in Global Poverty“, S.75, unter URL:

<http://www.findingframes.org/Finding%20Frames%20New%20ways%20to%20engage%20the%20UK%20public%20in%20global%20poverty%20Bond%202011.pdf> [19.02.2013].

⁹⁶Crompton, Tom (2010): „Common Cause. The Case for Working with our Cultural Values“, S.42, unter URL: http://assets.wwf.org.uk/downloads/common_cause_report.pdf [19.02.2013].

jedoch. Somit bietet es sich an, verschiedene „surface frames“ ineinander zu „weben“, um sicherzustellen, dass der gewollte „deep frame“ angesprochen wird.⁹⁷

Narrative wiederum sind Geschichten, die um ein zentrales Frame herum oder aus mehreren Frames konstruiert werden. Der „Ressourcenfluch“ oder die mit „Konfliktrohstoffen“ verbundenen Sinnzuschreibungen stellen z.B. solche Narrative dar. Ähnlich den Frames ist auch bei ihnen Einfachheit das Schlüsselwort, da jene Akteure, die sie in der Praxis verbreiten, darauf angewiesen sind, dass die Geschichten kurz und knapp erzählt werden können: Journalist_innen stehen nur wenige Zeilen oder Minuten zur Verfügung, um Inhalte verständlich und eingängig zu transportieren. Politische Berater_innen und Referent_innen müssen ihre Vorgesetzten knapp und prägnant briefen. Hilfs- und Advocacy-Organisationen sind ebenfalls auf einfache Narrative angewiesen, um breit zu mobilisieren.⁹⁸

Die Empirie spricht dafür, dass Frames gut funktionieren, wenn sie 1. die Ursache eines Problems in den Handlungen angegebbarer Individuen verorten, 2. wenn sie auf Körperverletzung rekurrieren und dafür klare Ursache-Wirkungszusammenhänge postulieren, 3. wenn sie Fragen der rechtlichen Gleichheit betreffen, 4. wenn sie auf eine einfache Lösung verweisen, und 5. wenn sie „anschlussfähig“ sind, d.h. mit Aspekten bereits bestehender Frames und Narrative und den daraus resultierenden Weltbildern kompatibel sind.⁹⁹

Insbesondere zwei *Re-Framing*-Techniken bieten sich an, wenn die Adressat_innen sich mit den Zielen und Werten, die durch den ursprünglichen Frame angesprochen werden, nicht identifizieren oder sie ablehnen. Im ersten Fall kann versucht werden, den Frame *auszudehnen*, d.h. Aspekte des Anliegens zu betonen, die den Gestalter_innen des Frames nebensächlich erscheinen, für die Adressat_innen aber wichtig sind. Er wird auf diese Weise anschlussfähig gemacht. Bei expliziter Ablehnung des Anliegens kann nur helfen, die Frames *zu transformieren*. Dabei geht es darum, dieselben Aktivitäten, Ziele etc. mit „anderen Augen“ zu betrachten, so dass sie wie etwas ganz Anderes erscheinen. Zum Beispiel können schicksalhaft erscheinende Ereignisse zu Ungerechtigkeiten oder Rechtsverstößen „umgedeutet“ werden: „In the case of Mothers Against Drunk Driving, for instance, the misfortune of the tragic loss of a loved one has been redefined as an injustice that demands an increase in the [...] penalties for drunk driving“¹⁰⁰. Sell/Prakash (2004) argumentieren, dass erst *Re-Framing*-Strategien zu der Vorstellung von Eigentumsrechten an intellektuellen Gütern geführt hätten, da Patente historisch gesehen die meiste Zeit über als gewährte *Privilegien* aufgefasst worden seien. In dieser Absicht sei u.a. auf „Piraten“ und „Piraterie“ verwie-

⁹⁷Vgl. Darnton/Kirk (2011), S.77.

⁹⁸Vgl. Autesserre, Séverine (2012): „Dangerous Tales. Dominant Narratives on the Congo and their Unintended Consequences“, in: African Affairs, 111/443. S.202-222.

⁹⁹Keck/Sikkink (1998), S.27; Lanz, David (2009): „Save Darfur. A Movement and Its Discontents“, in: African Affairs, 108/433 (2009), S.669-677, hier S.670f.

¹⁰⁰Snow, David A./Rochford Jr., Burke E. Worden, Steven K./Benford, Robert D. (1986): „Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation“, in: American Sociological Review 51/4. S.464–481, hier S.475.

sen worden, um die Konnotation von Gesetzlosigkeit zu aktivieren und den Frame so mit einer wirksamen Schuldzuweisung auszustatten.¹⁰¹

Allgemein gilt, dass in politischen Kontexten Begründungszusammenhänge und Interpretations-schemata in Verbindung mit „Claims“ artikuliert werden, d.h. „Forderungen, Vorschläge, Kritiken, Entscheidungen etc. in Form von Erklärungen oder kollektiven Mobilisierungen von Akteuren, die im betreffenden Konfliktfeld aktiv sind“¹⁰². *Claims-Making* stellt die Rückkoppelung der Lobbying-Aktivitäten an die Öffentlichkeit her und hat beispielsweise in Konflikten um geistige Eigentumsrechte in der EU den Softwarepatente-Gegnern dabei geholfen, ihre Interessen wirksam zu verfolgen.¹⁰³

Die Studie von Sell/Prakash (2004) beschreibt, wie es den untersuchten NGOs mithilfe eines starken Frames („copy = live“) gelungen ist, ausländische Regierungen, IOs, Unternehmen und Studierendengruppen für die Freigabe der Rechte an HIV-Medikamenten zu mobilisieren.¹⁰⁴ In dieser Hinsicht belegt sie aktuell die These Schattschneiders (1960), dass politische Konflikte häufig über deren Ausweitung ausgetragen werden, dass also die Konfliktparteien zuvor unbeteiligte oder gegenläufig eingestellte Gruppen für ihr Anliegen zu gewinnen versuchen.¹⁰⁵

Für konkurrierende Lobbying- und Advocacyakteure, die Dritte überzeugen wollen, gilt deshalb, dass sie ihre Frames möglichst offen gestalten sollten, damit sich diverse Akteure und Gruppen dadurch angesprochen fühlen können. Offene Frames sind in viele Richtungen anschlussfähig, was am ehesten durch die Bezugnahme auf „kleinste gemeinsame normative Nenner“ erreicht wird oder durch die Anwendung der Techniken der Ausdehnung und Transformation.

Was den Nexus zwischen Frames und „venues“ betrifft, so haben Baumgartner und Jones (1992) argumentiert, dass Advocacy-Gruppen und politische Akteure auf eine duale Strategie, die „manipulation of image and venue“¹⁰⁶, zurückgreifen, um bestimmte Themen auf die politische Agenda zu setzen. Demnach versuchen die Akteure einerseits, das vorherrschende Bild eines politischen Problems zu beeinflussen. Andererseits passten sie dieses Bild an die jeweiligen „venues“ an. Die beiden Seiten der Strategie könnten sich gegenseitig verstärken: Veränderte Bilder könnten den Zugang zu neuen Arenen ermöglichen und in diesen würden das veränderte Bild reproduziert und ggf. Entscheidungen getroffen, die das Anliegen verstärken und dafür sorgen, dass es in Zukunft in weiteren Arenen behandelt werden müsste. Studien weisen allerdings darauf hin, dass Interessengruppen Frames nicht immer an die adressierte Institution anpassen. In der EU tun sie dies offenbar in etwa einem Drittel der Fälle.¹⁰⁷ Dass in zwei Drittel der Fälle keine Anpassung vorgenommen wird, mag daran liegen, dass die Interessenvertreter nicht manipulativ erscheinen wollen, um ihre Glaubwürdigkeit nicht zu gefährden. Zudem ist denkbar, „that the

¹⁰¹Vgl. Sell, Susan K./Prakash, Aseem (2004): „Using Ideas Strategically. The Contest Between Business and NGO Networks in Intellectual Property Rights“, in: *International Studies Quarterly*, 48. S.143-175, hier S.157f.

¹⁰²Haunss (2012), S.325.

¹⁰³Ebd.(2012), S.337.

¹⁰⁴Vgl. Sell/Prakash (2004).

¹⁰⁵Vgl. Schattschneider, E. E. (1960): *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.

¹⁰⁶Vgl. Baumgartner, Frank R./Jones, Bryan D. (1991): „Agenda Dynamics and Policy Subsystems“, in: *The Journal of Politics*, 53/4. S.1044-1074.

¹⁰⁷Baumgartner/Mahoney (2008), S.437f.

advocate is attempting to shape the collective debate and this might be better done by repeatedly hammering a single frame rather than raising a number of different dimensions with different targets“¹⁰⁸.

Dieser letzte Punkt verweist auf eine weitere relevante Frage, der in dieser Arbeit aufgrund der gewählten Methodik (s. Kapitel 5) jedoch nicht weiter nachgegangen werden kann: Wie verhalten sich individuelle Framing-Prozesse und die Dynamiken kollektiver „issue formation“ zueinander? Schließlich werden zu jeder Zeit von verschiedenen Akteuren verschiedene Frames und Narrative artikuliert und die Frage ist, welche kollektiven Dynamiken, dazu führen, dass sich einige durchsetzen und andere nicht. Hierzu könnten Theorien des kollektiven Handelns womöglich Erklärungsansätze liefern.

3.6 Verweisen

Was geschieht in Fällen, in denen EU-Agendasetter innovative Policies anstreben, die bisher weder auf der EU-Ebene, noch in den Mitgliedstaaten vorliegen? Hier gilt erstens, wie in allen anderen Fällen auch, dass einige einflussreiche Regierungen überzeugt werden müssen. Zweitens kann die internationale Ebene als zusätzliche Gelegenheitsstruktur hinzugezogen werden. Mit diesem Schritt kommen somit international vernetzte TANs ins Spiel. Sie verfügen mitunter über den nötigen Informationsvorsprung, um zur richtigen Zeit auf politische Prozesse und Beschlüsse in anderen Staaten zu verweisen und so die Verbreitung bestimmter Policies zu beschleunigen. Insofern lässt sich das hier betrachtete TAN auch als „transfer agent“ betrachten:

„The emphasis [in transfer literature] has been on the role of *official* agencies [...] However, the agents of lesson-drawing and policy transfer are a much broader category of individuals, networks and organizations [...] [There is] transnationalization of policy via three sets of actors: states, international organizations and non-state actors.“¹⁰⁹

Das Phänomen der Ausbreitung politischer Programme und Instrumente vom Ort ihrer ersten Anwendung über die Grenzen von Städten, Bundes- und Nationalstaaten hinaus wird unter den Begriffen der „Policy-Diffusion“ oder des „Policy-Transfers“ diskutiert. Die Konzepte weisen einige Schnittmengen auf bzw. werden nicht immer explizit und in einheitlicher Weise voneinander abgegrenzt.¹¹⁰ Die zentrale Annahme beider Konzepte ist jedoch, dass politische Entscheidungsträger_innen nicht gänzlich unabhängig voneinander handeln, sondern sich beobachten und in ihrem Handeln mehr oder weniger bewusst aneinander orientieren. Die Akteure stehen international durch Informationsaustausch, Wettbewerb und sozialisierende Netzwerke mitei-

¹⁰⁸Ebd. S.439.

¹⁰⁹Stone, Diane (2004): „Transfer Agents and Global Networks in the ‘Transnationalization’ of Policy“, in: Journal of European Public Policy, 11/3. S.545-566, hier S.550.

¹¹⁰Lütz, Susanne (2007): „Policy-Transfer und Policy-Diffusion“, in: Benz, Arthur u.a. (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S.132-143.

inander in Verbindung. Das führt zu interdependenten Entscheidungen, auch wenn keine kollektiven Beschlüsse vorliegen, die dies vorgeben würden.¹¹¹

Der Diffusionsbegriff wird mitunter recht breit verwendet, etwa im Sinne eines eher unbewusst vonstatten gehenden „Herdentriebs“ („contagious diffusion“¹¹²) oder annähernd synonym mit dem Begriff der Konvergenz. Dieser beschreibt allgemein Prozesse der Angleichung von Policies, ohne dass es sich dabei notwendig um ein aneinander orientiertes Verhalten handeln muss.

Da es um TANs geht, verdient der Aspekt der Kommunikation jedoch besondere Aufmerksamkeit. Deshalb werden in dieser Arbeit Policy-Diffusion/Transfer in Anlehnung an die Definition von Busch/Jörgens/Tews (2005) als Prozesse verstanden, „bei denen Politikinnovationen international kommuniziert werden und auf der Basis dieser Information von einer wachsenden Zahl von Staaten ohne Erwartungen einer Gegenleistung übernommen werden“¹¹³.

Während aus struktureller Perspektive die erklärenden Faktoren für Diffusion/Transfer in der geographischen Nähe, in institutionellen Ähnlichkeiten oder in Prozessen der Industrialisierung, Globalisierung und Regionalisierung gesehen werden - ein Beispiel ist das „race to the bottom“, welches unterschiedliche Staaten zu ähnlichen politischen Maßnahmen zwingt¹¹⁴ - stehen aus akteurszentrierter Sicht die individuellen Motivationen, Policies zu ex- oder zu importieren, sowie die Rolle der vermittelnden „transfer agents“ im Vordergrund. Für diese Arbeit bietet sich die akteurzentrierte Perspektive an, obschon es sehr interessant wäre, den Fall an anderer Stelle vor dem Hintergrund struktureller Faktoren zu diskutieren.

Was bringt politische Akteure also dazu, sich nach Vorbildern umzuschauen?

Kognitive und zeitliche Beschränkungen der Entscheidungsträger_innen können ein Grund sein.¹¹⁵ Beim „lesson-drawing“ etwa werten Akteure ausländische Policies aus, welche dann kopiert, nachgeahmt, abgewandelt, mit anderen Modellen synthetisiert, hybridisiert oder auch als „worst practice“ verworfen werden.¹¹⁶ Aus den Erfahrungen anderer zu lernen, spart kognitive und zeitliche Ressourcen. Eine Einschränkung besteht allerdings in der Rationalität des Unterfangens: Rational wäre es, wenn die Akteure alle relevanten Erfahrungen, unabhängig davon, wo und von wem sie gemacht worden sind, systematisch auswerten und ihre Vorstellungen und Überzeugungen dementsprechend anpassen würden. In der Praxis lässt sich jedoch beobachten, dass Regierungen dazu tendieren, Policies von Staaten zu übernehmen, die ihnen geographisch nahe sind. Des Weiteren werden Innovationen zunächst von vielen Staaten übernommen, was

¹¹¹Vgl. Simmons, Beth A./Elkins, Zachary (2004): „The Globalization of Liberalization. Policy Diffusion in the International Political Economy“, in: *American Political Science Review*, 98/1. S.171–89; Finnemore/Sikkink (1998)

¹¹²Lévi-Faur, David (2005): „The Global Diffusion of Regulatory Capitalism“, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1/598. S.12-32.

¹¹³Busch, Per-Olof/Jörgens, Helge/Tews, Kerstin (2005): „The Global Diffusion of Regulatory Instruments. The Making of a New International Environmental Regime“, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598. S.146-167, hier S.149.

¹¹⁴Vgl. Drezner, D. W. (2001): „Globalization and Policy Convergence“, in: *International Studies Review*, 3. S.53–78; Gray, Virginia (1973): „Innovation in the States. A Diffusion Study“, in: *The American Political Science Review*, 67/4. S.1174-1185; Berry, Frances S./Berry, William D. (1990): „State Lottery Adoptions as Policy Innovations. An Event History Analysis“, in: *The American Political Science Review*, 84/2. S.395-415.

¹¹⁵Walker, Jack L. (1969): „The Diffusion of Innovations among the American States“, in: *The American Political Science Review*, 63/3. S.880-899, hier S.889.

¹¹⁶Dolowitz, David/Marsh, David (1996): „Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature“, in: *Political Studies* XLIV. S.343-357, hier S.344.

nachlässt, sobald (ernüchternde) Erfahrungen damit gesammelt worden sind.¹¹⁷ Gänzlich verschiedene Staaten ahmen einander nach, sofern sie dieselben Probleme lösen müssen, und die vermeintliche „Vorreiter-Regierung“ in Situationen der Unsicherheit als erfolgreiches oder als legitimes Vorbild wahrgenommen wird.¹¹⁸

Ob dieses vor dem Hintergrund variierender funktionaler Bedürfnisse der Staaten, d.h. sozioökonomischer Ausgangslagen u.ä. jedoch rational ist, erscheint fragwürdig, was die These der „bounded rationality“ in der Diffusions-/Transferforschung untermauert: Die analytischen Fähigkeiten von Akteuren sind beschränkt, weshalb „lesson drawing“ selten systematisch verläuft.¹¹⁹ Das nicht unbedeutende Ziel der Akteure mithilfe des Vorgehens Unsicherheit einzugrenzen, wird somit oftmals nur aus deren subjektiver Sichtweise erreicht, stellt allerdings eine wichtige Triebkraft dar.

Auch Unzufriedenheit kann eine wichtige Motivation für die Nachahmung sein.¹²⁰ Sie tritt nicht automatisch ein, sondern muss in den meisten Fällen diskursiv herbeigeführt werden - bisherige Maßnahmen müssen als ineffizient oder gegebene Bedingungen als problematisch wahrgenommen werden. Hier können TANs als „policy entrepreneurs“ ins Spiel kommen. Ihnen bieten sich drei Strategien an: „First, conditions that violate important values are transformed into problems. Second, conditions become problems by comparison with other countries or other relevant units. Third, classifying a condition in one category rather than another may define it as [a problem]“¹²¹. Eine neue Gesetzgebung in Staaten oder Regionen kann somit auch als „window of opportunity“ genutzt werden, um ein Anliegen auf die Agenda anderer Staaten oder Regionen zu setzen.

Möglicherweise kommen die relevanten Akteure nur dann zu der Einschätzung, dass der bisherige politische Kurs überdacht werden muss, wenn sie befürchten müssten, im Falle von Inaktivität nennenswert an Unterstützung einzubüßen.¹²² Die „policy entrepreneurs“ oder auch „transfer agents“ übernehmen somit die Rolle, durch den Verweis auf andere, „fortschrittlichere“, „wirksamere“ oder aufgrund struktureller Verflechtungen potentiell „schädliche“ Modelle im Ausland Unzufriedenheit herzustellen und den nötigen Druck zu generieren.

Ein weiteres Motiv, dass Diffusion/Transfer bedingen kann, ist jenes der Legitimitätsbeschaffung: Es kann strategisch günstig sein, eigene Policies als Kopien anstelle von Eigenkreationen darzustellen, um dem Verdacht zu entgehen, sie dienten primär den eigenen politischen Interessen. Radaelli (2000) hat dies am Beispiel der Europäischen Kommission demonstriert, die Richtlinienvorschläge als die Fortsetzung nationaler Politiken bestimmter Mitgliedstaaten dargestellt

¹¹⁷Meseguer, Covadonga (2005): Rational Learning and Bounded Learning in the Diffusion of Policy Innovations. The Helen Kellogg Institute for International Studies Working Paper 316. Unter URL:

<http://www3.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/316.pdf> [09.03.2013]. S.2; vgl. Simmons/Elkins (2004), S.174.

¹¹⁸Vgl. DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1983): „The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields“, in: American Sociological Review, 48/2, S.147-160.

¹¹⁹Vgl. Meseguer (2005), S.12.

¹²⁰Vgl. Dolowitz/Marsh (1996), S.346f; Rose, Richard (1991): „What is Lesson Drawing?“, in: Journal of Public Policy, 11/1. S.3-30, hier S.11f.

¹²¹Kingdon (1995), S.198.

¹²²Vgl. Rose (1991), S.11f.

hat.¹²³ Politiker_innen mögen des Weiteren auf der Suche nach „frischen“, innovativen Vorschläge sein, etwa in Wahlkampfphasen, und sich aus diesem Kalkül heraus nach ausländischen Modellen umsehen.¹²⁴

Schließlich können auch soziale Dynamiken, im Sinne einer internationalen „Sozialisation“, am Werk sein: „In fact, once a program has been adopted by a large number of states [...] it becomes extremely difficult for state decision-makers to resist [...] once a program has gained the stamp of legitimacy, it has a momentum of its own.“¹²⁵ Dieser frühe Eindruck von Walker (1969) wurde inzwischen als „norm life cycle“ oder „Spiralmodell“ konzeptionalisiert. Es handelt sich dabei um Modelle, die beschreiben, wie eine so genannte „taken-for-grantedness“ von Ideen, Verfahrensweisen etc. in der internationalen Politik entsteht: Wenn die Normen so lange in zunehmendem Maße von Staaten übernommen worden sind, dass eine bestimmte Schwelle (der „tipping point“¹²⁶) erreicht ist, können sich weitere Staaten dieser „Normdynamik“ kaum entziehen. Gemäß dieser Modelle können TANs und andere Akteure eine wesentliche Rolle im frühen Prozessstadium - der Normgenese - spielen, indem sie als „norm entrepreneurs“ die kritische Masse an Regierungen von neuen Normen überzeugen. Besondere Relevanz bekommen sie in der Phase der „Normkaskade“, „as the norm leaders attempt to socialize other states to become norm followers“¹²⁷. Als „norm leaders“ kommen sowohl Staaten als auch nicht-staatliche Akteure in Frage. Während der „Internalisation“ werden die Normen dann selbstverständlich und sind nicht länger Gegenstand öffentlicher Debatten.

Finnemore/Sikkink (1998) vertreten die These, dass jene kognitiv-psychologischen Prozesse, die Individuen zu normkonformem Verhalten bewegen, auch auf staatlicher Ebene wirksam sein können: „It is difficult to generalize to the state level from research on esteem done at the individual level, but norm entrepreneurs frequently target individual state leaders for criticism“¹²⁸. Deshalb gehe es bei Advocacy häufig darum, auf Diskrepanzen zwischen Worten und Handlungen von Individuen hinzuweisen und sie für die negativen Konsequenzen dieser Diskrepanzen verantwortlich zu machen. Die Rolle von „norm entrepreneurs“ könne somit darin gesehen werden, diejenigen Informationen an die Öffentlichkeit zu bringen, welche kognitive Dissonanzen bei den betreffenden „Normbrechern“ hervorrufen.

Alles in allem können Diffusion und Transfer auf der Akteursebene entweder freiwillig verlaufen oder erzwungen werden. Sie können aufgrund von Effizienzerwägungen und rationalem „lesson-drawing“, d.h. aufgrund neuer Informationen und infolge von Lernprozessen stattfinden. Sie können in Situationen der Unsicherheit oder der kognitiven Überlastung von Akteuren ange-

¹²³Offe, Claus (1994): *Designing Institutions for East European Transitions*. IHS Reihe Politikwissenschaft 19. Unter URL: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/pg/pgprogram/iel/modules/la9f4/asinstmat/offe_designing_institutions.pdf [09.03.2013]. S.14; vgl. Radaelli, Claudio M. (2000): „Policy Transfer in the European Union. Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy“, in: *Governance*, 13/1. S.25-43.

¹²⁴Vgl. Dolowitz/Marsh (1996), S.347.

¹²⁵Walker (1969), S.890.

¹²⁶Diese Schwelle ist empirisch nachgewiesen worden, laut Finnemore/Sikkink unabhängig voneinander „in work on social norms in U.S. legal theory, quantitative research by sociology's institutionalists or 'world polity' theorists, and various scholars of norms in IR“. Vgl. Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn (1998): „International Norm Dynamics and Political Change“, in: *International Organization*, 52/4. S.887-917, hier S.895.

¹²⁷Finnemore/Sikkink (1998), S.895.

¹²⁸Ebd., S.904.

strebt werden oder weil Akteure die Akzeptanz von politischen Programmen und Instrumenten erhöhen wollen (Legitimitätsbeschaffung). Akteure können sich gezwungen sehen, politische Maßnahmen anderer Staaten zu adaptieren, weil „Normunternehmer“ erfolgreich darin waren, die Medien und potentielle Wähler_innen für ihr Anliegen zu mobilisieren. Sie können genuin von einer neuen Norm oder dem Nutzen einer bestimmten Politik überzeugt worden sein. Die akteurszentrierten Ansätze thematisieren als Transfermodi somit hierarchischen Zwang, extern erzeugten Handlungsdruck, normative Überzeugung und Policy-Lernen aufgrund kognitiver Faktoren („bounded rationality“) und strategischer Motive.

Wenn internationale Vorbilder vorliegen, wie im betrachteten Fall der Dodd-Frank Act, können TANs sich somit als „transfer agents“ betätigen und auf diese Vorbilder verweisen. Dabei besteht für sie die Möglichkeit, sich auf weitere potentielle „transfer agents“ zu beziehen, z.B. auf eine IO, die relevante Standards ausgearbeitet hat. Auf diese Weise können sie eine Art Allianz mit weiteren „transfer agents“ bilden.

Insbesondere in Situationen der Unsicherheit mag es sich für die TAN-Mitglieder lohnen, auf Staaten zu verweisen, mit denen die adressierten Akteure strukturelle Faktoren verbinden (etwa aufgrund enger wirtschaftlicher Verflechtung) oder die sie als erfolgreiche Vorbilder wahrnehmen.

4. Überblick: Transnationale Advocacy-Netzwerke und ihre Strategien im EU-Kontext

Voraussetzungen:

- Eine transnationale Koalition von institutionellen und nicht-institutionellen Akteuren arbeitet zu demselben politischen Thema und möchte den EU-Gesetzgebungsprozess beeinflussen.
- Innerhalb des Netzwerks findet kontinuierlicher Informationsaustausch und Koordinierung der Aktivitäten und Ressourcen statt.
- Sowohl Lobbying als auch öffentlichkeitswirksame Aktivitäten werden von den vernetzten Akteuren betrieben oder nicht abgelehnt.
- Unterstützer_innen mobilisieren:
- Verschiedene politische Akteure werden angesprochen, z.B. werden „Umwege“ über die nationale oder internationale Ebene gegangen und wird zu verschiedenen EU-Institutionen und -Gremien Kontakt aufgenommen.
- In dieser Absicht werden politische Gelegenheitsstrukturen berücksichtigt, wobei Kenntnisse der Rollen und Entscheidungsprozesse im Mehrebenensystem der EU sowie der internationalen Ebenen- und Forenverflechtungen aktiviert, richtige oder falsche Annahmen getroffen und Lehren aus vergangenen Aktivitäten gezogen werden. Es wird dann entsprechend organisationseigener Gewohnheiten, Präferenzen und Ressourcen gehandelt.

- Politische Gelegenheitsstrukturen werden zu ändern versucht, z.B. indem die Öffentlichkeit adressiert wird, um den Druck auf Entscheidungsträger_innen zu erhöhen oder ihnen eine zusätzliche Legitimationsquelle zu liefern.
- Einmalige politische Gelegenheiten („windows of opportunity“) werden erkannt und/oder geschaffen, z.B. indem Veranstaltungen oder Botschaften mit symbolischem Gehalt versehen oder das Anliegen der Akteure an aktuelle Problemlagen „angeheftet“ wird.

Expertise liefern:

- Die Akteure bedienen das Bedürfnis der Kommission nach instrumenteller Expertise und „grassroots information“, indem sie an deren öffentlichen Konsultationen teilnehmen.
- Sie nehmen an halb-institutionalisierten Austauschformen zwischen Kommission und Zivilgesellschaft teil, wie Runden Tischen, Ad-Hoc-Konsultationsgremien u.a.
- Sie suchen nicht-institutionalisierten Austausch mit der Kommission und den MEPs mithilfe von „small steps“, indem sie Konferenzen veranstalten und Studien veröffentlichen.
- Sie suchen das direkte Gespräch mit institutionellen Akteuren, wobei sie beim Lobbying von MEPs darauf achten, die Öffentlichkeit zu involvieren, einfache Argumente zu formulieren sowie solche anzuführen, die die Relevanz des Anliegens für den Herkunftsstaat des MEPs sowie im europäischen Vergleich herausstellen.
- Nach Eingang des Kommissionsvorschlags konzentrieren sich die Akteure zunächst auf den oder die Berichterstatter_in, dann auf ihnen wohlgesinnte und einflussreiche MEPs. In der Verhandlungsphase versuchen sie, spezifische und gut recherchierte Expertise zu liefern.
- Sie liefern für TANs spezifische Formen der Expertise, d.h. besondere Einblicke in die Lage „vor Ort“, Berichte von Betroffenen und potentiell Betroffenen sowie die Ergebnisse investigativer Recherchen.

Interesse herstellen:

- Die Akteure greifen auf Framing-Strategien zurück und gestalten oder verwenden Narrative, um den normativen Gehalt, bzw. den politischen im Gegensatz zum technischen Gehalt der Problematik herauszustellen und die Identifizierung der politischen Akteure sowie der Öffentlichkeit mit ihrem Anliegen zu erzeugen.
- Konkret versuchen sie durch die Verwendung und Kombination bestimmter „surface frames“ bestimmte „deep frames“ bei den Adressat_innen zu aktivieren.
- Sie kommunizieren klare Ursache-Wirkungszusammenhänge und/oder Schuldzuweisungen, rekurrieren auf die Werte der rechtlichen Gleichheit oder der körperlichen Unversehrtheit, verweisen auf eine Problemlösung und/oder legen dar,

warum Einzelne die Sache unterstützen sollten.

- Sie rekurren auf ein einfach strukturiertes Narrativ.
- Sie achten auf die Anschlussfähigkeit der Frames und Narrative, bzw. versuchen, diese durch Techniken der Ausdehnung und der Transformation herzustellen.
- Sie machen öffentliche „claims“.
- Sie passen die Frames den Ereignissen und den adressierten Akteuren, bzw. politischen Foren an.

Verweisen:

- Die Akteure nutzen ihre internationale Vernetzung und den daraus resultierenden Informationsvorsprung, um auf politische Prozesse oder Policies in einem anderen Staat einer anderen Region hinzuweisen und fordern die Nachahmung dieser Prozesse oder Policies.
- Sie setzen dabei auf kognitive Beschränkungen der Adressat_innen, auf deren Unsicherheit hinsichtlich der Wirksamkeit bestimmter Instrumente (man könnte auch sagen auf deren Interesse, aus den Erfahrungen anderer zu lernen), auf deren Orientierung an Staaten mit Vorbildcharakter oder auf deren Kalkül sich zu profilieren oder zu legitimieren.
- Sie beabsichtigen durch den Verweis, Unzufriedenheit mit der gegebenen Gesetzeslage herzustellen und bestimmte Bedingungen zu problematisieren. Sie tun dies nicht ohne öffentlichen Druck herzustellen und indem sie „deep frames“ der Adressat_innen aktivieren und sie in normativer Weise zu überzeugen versuchen.
- Sie setzen Einzelne unter Druck und verweisen auf andere, sich „normkonform“ verhaltende Akteure, um von diesen zu fordern, sich ebenfalls an eine bestimmte Norm oder bestimmte Normen zu halten.

5. Methoden

Die vorliegende Arbeit dokumentiert die Ergebnisse einer Fallstudie, in deren Rahmen untersucht worden ist, welche Strategien die Akteure des TANs für finanzielle Offenlegungspflichten für TNUs im EU-Kontext verfolgt haben, in welcher Absicht, aufgrund welcher Überlegungen sowie Bedingungen und Ereignisse und mit welchen Effekten.

In einer Fallstudie wird ein Beispiel für eine Klasse von Ereignissen bzw. Phänomenen detailliert untersucht.¹²⁹ Die Nähe der Forscher_innen zur untersuchten Realität ermöglicht ihnen konkrete, kontextabhängige Erfahrung, die durch kontinuierliches Feedback seitens der Personen, die beobachtet oder befragt werden, vertieft wird. Der Lernprozess zeichnet sich somit durch „Boden-

¹²⁹George, Alexander L./Bennett, Andrew (2005): Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Cambridge, MA: MIT Press. S.17.

haftung“ aus, mit einer geringen Wahrscheinlichkeit für „ritual academic blind alleys, where the effect and usefulness of research becomes unclear and untested“¹³⁰.

Fallstudien eignen sich nicht dafür, Voraussagen zu treffen, - darin unterscheiden sie sich nicht von anderen sozialwissenschaftlichen Methoden. Ebenso kann die häufig artikulierte Einschätzung, dass Fallstudien ein (zu) hohes Potential für subjektive Verfälschung der Ergebnisse durch den oder die Forschende/n aufweisen, prinzipiell auch bezüglich anderer Methoden formuliert werden. Tatsächlich führen Fallstudien in der Regel dazu, dass Annahmen und Konzepte falsifiziert oder hinterfragt werden. Die Tendenz, unbewusst nach Bestätigung angenommener Hypothesen zu suchen, kann demnach durch Fallstudien wirksam „gestört“ werden.¹³¹

Was Einzelfallstudien im Besonderen betrifft, so gilt, dass sie Studien mehrerer Fälle nicht unterlegen sein müssen, da *innerhalb* des Falles variiert werden kann (der englische Begriff der „within-case study“ drückt dies aus), d.h. dass Ideen, Ansätze und Hypothesen in vielerlei Weisen auf das erhobene Datenmaterial angewendet und vor dem Hintergrund der Erhebungen reflektiert, kombiniert und priorisiert werden können.

In der vorliegenden Fallstudie ist deshalb das Verfahren des Process-Tracing angewendet worden, das sich anbietet, wenn man eine Vielzahl möglicher Kausalmechanismen innerhalb eines Falles gegeneinander abwägen möchte. Hier waren es die Vielzahl der möglichen Strategien eines TANs im EU-Kontext, die betrachtet worden sind.

Die Forschungsfrage lautete:

Welche Strategien haben vor dem Hintergrund der gegebenen Ausgangsbedingungen und der sich im Laufe des Prozesses verändernden kontextuellen Gegebenheiten welche mit Blick auf das Outcome relevanten Effekte erzielt?

Process-Tracing lässt sich beschreiben als „method [that] attempts to identify the intervening causal process – the causal chain and causal mechanism – between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable“¹³². Es geht bei dem Verfahren darum, den spezifischen Ablauf von Ereignissen zu rekonstruieren und eine mögliche Erklärung dafür zu liefern:

„[The] investigator explores the chain of events or the decision-making process by which initial case conditions are translated into case outcomes. The cause-effect link that connects independent variable and outcome is unwrapped and divided into smaller steps; then the investigator looks for observable evidence of each step.“¹³³

¹³⁰Flyvbjerg, Bent (2006): “Five Misunderstandings About Case-study Research”, in: *Qualitative Inquiry*, 12/2. S. 219-245, hier S.223.

¹³¹Ebd., S.235.

¹³²Bennett, Andrew/Checkel, Jeffrey T. (2012): *Process-Tracing. From Philosophical Roots to Best Practices*. Simons Papers in Security and Development 21. Unter URL:

<http://www.sfu.ca/content/dam/sfu/internationalstudies/documents/swp/WP21.pdf> [19.02.2013]. S.5.

¹³³Van Evera, Stephen (1997): *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca/London: Cornell University Press. S.64.

Man möchte somit herauszufinden, welche Ausgangsbedingungen in Kombination mit welchen Kausalmechanismen die beobachtete Ereigniskette hervorgebracht haben.¹³⁴ Kausalmechanismen werden definiert als „physical, social or psychological processes through which agents with causal capacities operate, but only in specific contexts or conditions, to transfer energy, information or matter to other entities“¹³⁵. Im vorliegenden Fall ist das TAN als unabhängige Variable aufgefasst worden, die Vorschläge der Kommission und des EPs sind das Outcome auf der Seite der abhängigen Variable (Policies) und die Strategien des TANs stellen die Kausalmechanismen dar.

Dieses Forschungsdesign ermöglicht bestenfalls Aussagen zu den Bedingungen, die gegeben sein müssen, damit die unabhängige Variable in Kombination mit bestimmten Kausalmechanismen wirken kann. Zudem lassen sich ggfs. Aussagen dazu treffen, welche Kausalmechanismen relativ zu anderen gesehen relevanter sind. Das Ziel von Process-Tracing ist somit die *Spezifikation* von Theorien und Konzepten. Die vorliegende Fallstudie kann im Anschluss an Van Evera (1997) deshalb zur Kategorie der Studien gezählt werden, welche hinreichende Bedingungen identifizieren sollen.¹³⁶

Zeitlich sollte Process-Tracing an einem Punkt beginnen, an dem eine Institution oder Verfahrensweise sich anders hätte entwickeln können, wenn nicht externe Ereignisse oder bestimmte Akteure aufgetreten wären. Aus Gründen der Triangulation ist es sinnvoll, verschiedene Datenquellen heranzuziehen.¹³⁷ Im vorliegenden Fall beginnt die Analyse deshalb mit der Gründung von PWYP im Jahr 2002, da diese NGO-Koalition während des Prozesses ein besonders präsender Akteur gewesen ist. Der Schwerpunkt liegt allerdings auf dem Zeitraum von 2010-2012, in dem die Verabschiedung des DFAs stattfand und die Aktivitäten des TANs in der EU intensiviert wurden, um länderbasierte finanzielle Offenlegungspflichten in der Transparenz- und den Buchungsrichtlinien zu verankern. Sie endet mit dem Vorschlag des EPs vom August 2012.

Zur Analyse der Strategien sind elf semi-strukturierte Expert_inneninterviews mit NGO-Vertreter_innen, Assistent_innen von MEPs und einem Kommissionsmitglied geführt worden. Von zwei weiteren Experten liegen schriftliche Einschätzungen via Email vor, da sich leider kein Termin für ein Gespräch finden ließ. Eine zusätzliche Quelle waren die Standpunkte von NGOs, Investor_innen, Unternehmensberatungsfirmen, Verbänden, Rohstoffunternehmen u.a, die im Rahmen zweier öffentlicher Konsultationen der Kommission zur Überarbeitung der Transparenzrichtlinie und zu länderbasierten Offenlegungspflichten eingereicht wurden.¹³⁸ Offizielle Verlautbarungen der Kommission, des Rates, von einzelnen MEPs, EP-Komitees, dem Gesamt-EP und einzelner Regierungsvertreter_innen sowie Pressemitteilungen, Berichte u.ä. seitens der

¹³⁴Vgl. George/Bennett (2005), S.206.

¹³⁵Ebd., S.15.

¹³⁶Van Evera (1997), S.74.

¹³⁷Bennett/Checkel (2012), S.34ff.

¹³⁸Diese hat die Kommission in der CONECCS-Datenbank veröffentlicht. Die Konsultationen sind dokumentiert unter URL: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/transparency_en.htm [02.03.2013] (Transparenzrichtlinie) und <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp> [02.03.2013] (Country-by-country reporting).

NGOs und anderer relevanter Stakeholder oder Beobachter_innen sind in Teilen ebenfalls berücksichtigt worden.¹³⁹

Tab. 1: Liste der Interviewpartner_innen

| Rolle/Funktion | Standort | Form des Interviews | Abkürzung |
|-----------------------|-----------------------|----------------------------|------------------|
| NGO-Vertreter | London, GB/Brüssel, B | Skype-Interview | NGO-GB/B |
| NGO-Vertreter | London, GB | Schriftliches Interview | NGO-GB |
| NGO-Vertreterin | Berlin, D | Telefoninterview | NGO-D1 |
| NGO-Vertreter | Berlin, D | Telefoninterview | NGO-D2 |
| NGO-Vertreter | Bonn, D | Telefoninterview | NGO-D3 |
| NGO-Vertreterin | Paris, F | Telefoninterview | NGO-F1 |
| NGO-Vertreter | Paris, F | Skype-Interview | NGO-F2 |
| NGO-Vertreter | Brüssel, B | Skype-Interview | NGO-B |
| NGO-Vertreterin | Kopenhagen, DK | Skype-Interview | NGO-DK |
| MEP-Assistentin | Brüssel, B | Skype-Interview | MEP-A1 |
| MEP-Assistent | Brüssel, B | Skype-Interview | MEP-A2 |
| MEP-Assistent | Brüssel, B | Skype-Interview | MEP-A3 |
| MEP | Dortmund, D | Schriftliches Interview | MEP |
| Kommissionsmitglied | Brüssel, B | Telefoninterview | COM |

Die befragten NGO-Vertreter_innen haben für PWYP, ONE, das Global Policy Forum, EURODAD, Oxfam, Global Witness und CONCORD gesprochen. Die Interviewpartner_innen auf MEP-Seite haben sich für die parlamentarischen Gruppen der Europäischen Volkspartei (EVP), der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE) und der Allianz der Liberalen Demokraten für Europa (ALDE) geäußert. Der Befragte aus der Kommission arbeitet in der Generaldirektion Unternehmen und Industrie.

Durch die Auswahl der Gesprächspartner_innen konnte sichergestellt werden, dass die Befragung

- Mitglieder des TANs, die auf der subnationalen, nationalen, europäischen und internationalen politischen Ebene aktiv sind,
- Mitglieder des TANs, welche die Gesamtheit der Zielvorstellungen repräsentieren (s. Fallbeschreibung),
- sowohl Gründungsmitglieder des Netzwerks wie auch solche, die aufgrund der

¹³⁹Für die Liste der gesichteten Dokumente s. Anhang B.

Entwicklungen in der EU zu einem späteren Zeitpunkt hinzugestoßen sind,

- NGOs mit und ohne Sitz in Brüssel,
- NGOs aus einflussreichen Mitgliedstaaten,
- institutionelle ebenso wie nicht-institutionelle Akteure und
- sowohl Assistent_innen von unterstützenden MEPs, die dem Netzwerk ab einem bestimmten Zeitpunkt zugerechnet werden können, als auch Assistent_innen von ablehnend eingestellten MEPs

umfasst.

Die letzten beiden Punkte der Aufzählung haben es ermöglicht, die Aussagen der NGOs zu hinterfragen, indem die Sichtbarkeit und der Effekt ihrer Arbeit aus Sicht der MEPs thematisiert worden ist.

In Teilen hat sich die Auswahl der Gesprächspartner_innen gemäß dem Schneeballprinzip aufgrund von Empfehlungen bereits befragter Personen ergeben oder ist aufgrund bestimmter Aussagen der Interviewten erfolgt, so z.B. die Auswahl der Staaten: Der Befragte der Dachorganisation hat Frankreich, Großbritannien und Deutschland strategisch prioritär eingestuft und von mehreren Befragten ist auf die Aktivitäten der dänischen Mitglieder während der dänischen Ratspräsidentschaft hingewiesen worden. Daher sind Vertreter_innen von NGOs aus diesen Ländern befragt worden.

Es sind Leitfragen für die Interviews entwickelt worden, - einmal für NGO-Vertreter_innen und einmal für institutionelle Interviewpartner_innen (s. Anhang C). Aus diesen ist für jedes Interview eine Reihe operationalisierter Fragen hergeleitet und der Organisations-/Fraktionszugehörigkeit, der beruflichen Erfahrung und dem sonstigen Hintergrund der Befragten entsprechend angepasst worden. Sie sind zudem zwecks Operationalisierung ggfs. auch erweitert oder reduziert worden (etwa um länderspezifische Fragen).¹⁴⁰

Die Interviews haben circa 30-45 Minuten gedauert und sind allesamt aufgenommen und annähernd vollständig transkribiert worden. Zur Auswertung der Daten ist gemäß den Prinzipien der qualitativen Inhaltsanalyse vorgegangen worden¹⁴¹: Anhand eines Suchrasters mit fünf Kategorien sind die mit Blick auf die Forschungsfrage relevanten Informationen aus den Transkripten extrahiert worden. Als Kategorien dienten die vier im Theorieteil eingeführten Typen und eine fünfte Kategorie „TAN“, unter der Aussagen gesammelt worden sind, die sich hinsichtlich der Annahmen zu diesen Netzwerken auswerten lassen.

Im Folgenden werden die Ergebnisse entsprechend der vier Kategorien aus der Typologie dargestellt. Die Ergebnisse unter der „TAN-Kategorie“ werden quer zu den Typen diskutiert, wo dies angebracht erscheint.

¹⁴⁰Es ist entsprechend der Vorschläge von Gläser/Laudel (2010)verfahren worden. Vgl. Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S.142-152.

¹⁴¹Vgl. ebd. S.199-204.

6. Auswertung

6.1 Unterstützer_innen mobilisieren

Die TAN-Mitglieder haben ihre europaweite und internationale Vernetzung genutzt, um über einen möglichst großen Handlungsspielraum, also mehr Zugänge zu politischen Akteuren zu verfügen und mehr politische Gelegenheiten nutzen oder schaffen zu können. Den Organisationen mit Vertreter_innen in Brüssel ist dabei eine koordinierende Rolle und die Kontaktpflege zu den EU-Institutionen zugefallen. Die nationalen Mitgliedsorganisationen haben die jeweiligen Regierungen und MEPs aus den Ländern, teilweise auch die Ständigen Vertretungen ihrer Regierungen in Brüssel, und die im Rahmen der dänischen Ratspräsidentschaft relevanten Akteure in Kopenhagen und Brüssel adressiert.

Die internationale Ebene hat „windows of opportunity“ geliefert, welche das TAN verwerten konnte, und sie ist auch als „venue“ genutzt worden: So sind die Entwicklungen bei den G8 und G20 mehrfach als Einfluss hinsichtlich der EU-Advocacy genannt worden und waren Akteure des TANs in dem Kontext aktiv. Die G8-Erklärung anlässlich des Gipfels in Deauville von 2011 enthält eine relevante Formulierung hinsichtlich der Transparenzförderung im Rohstoffsektor, und die Interviews legen nahe, dass die französische Regierung dies zum Anlass für ihr Engagement auf EU-Ebene genommen hat.¹⁴²

Die Kommission hat während der Vorbereitung des Vorschlags als eine von verschiedenen Policy-Optionen das „Publish What You Pay-Modell“ erwogen.¹⁴³ Dass dieses Modell bekannt war und unter dieser Bezeichnung diskutiert wurde, ist auch auf die Lobbying-Aktivitäten von TAN-Mitgliedern und einigen MEPs beim IASB zurückzuführen. Denn dieses hatte auf den Druck mit einem Bericht zu länderbasierter Offenlegung reagiert, in dem das „PWYP-Modell“ mit ausgewertet wurde.¹⁴⁴ Insofern hat es im betrachteten Fall Wechselwirkungen zwischen der internationalen und der EU-Ebene gegeben.

Im EU-Kontext betrachten die Befragten es als einen ersten Teilerfolg, dass im Rahmen einer Überarbeitung der Transparenzrichtlinie im März 2004 ein „recital 14“ eingefügt worden ist. In ihm werden die Mitgliedstaaten unverbindlich dazu aufgefordert, die Veröffentlichung von Zahlungen an Regierungen durch Rohstoffunternehmen vorzuschreiben.¹⁴⁵ Mitglieder des Netzwerks hatten im Vorfeld Briefe an das EP und diverse Regierungen geschrieben.

¹⁴²Vgl. G8 (2011): „Deauville G8 Declaration. Renewed Commitment for Freedom and Democracy, May 26-27, 2011 Deauville, France“, unter URL: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/deauville-g8-declaration_en.pdf. S.16.

Wortlaut zur G8_Dynamik: „Zwar ist die Sprachregelung in dem G8-Kommuniqué von Deauville sehr schwammig, aber Sarkozy hat sich da schon relativ stark für eingesetzt und z.B. haben die französischen Regierungsvertreter sich dann im Nachgang in Brüssel [...] dafür stark gemacht, dass dieses Kapitel neun in die Buchungsrichtlinie aufgenommen wird.“ (Interviewpartner NGO-D2)

¹⁴³Vgl. European Commission (2011): „Impact Assessment for Financial Disclosures on a Country by Country Basis. Commission Staff Working Paper Part II, SEC (2011) 1289/2“, unter URL: http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/docs/other/20111025-impact-assessment-part-2_en.pdf [04.03.2013].

¹⁴⁴Vgl. IASB (2010): „Extractive Activities. Discussion Paper DP/2010/1“ unter URL: <http://www.criresco.com/dpextractiveActivitiesApr10.pdf> [04.03.2013]. S.145-163.

¹⁴⁵Vgl. Europäische Kommission (2004): „Directive 2004/109/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 2004 on the harmonisation of transparency requirements in relation to information about issuers

Zwischen 2004 und 2007 lieferte der europäische Kontext keine nennenswerten Spielräume und wurden die Aktivitäten von PWYP und vom Tax Research Network deshalb auf das IASB konzentriert. Im November 2007 hat das EP eine Resolution verabschiedet, in der es die Kommission auffordert, einen Standard mit Blick auf länderbasierte Offenlegung im Rohstoffsektor weiterzuentwickeln.¹⁴⁶ Dies kann als ein weiterer bedeutender Schritt in Richtung der betreffenden Vorschläge betrachtet werden, da das EP vorher nichts Vergleichbares verabschiedet hatte.

2010 kam einerseits durch die Entwicklungen in den USA stärkere Bewegung in die Sache. Andererseits hat in Europa der Rat noch bevor der DFA verabschiedet worden war ein Dokument zur Mobilisierung des nationalen Potentials von Entwicklungsländern veröffentlicht, in dem vorgeschlagen wird, CBCR als möglichen Standard für TNU's zu diskutieren.¹⁴⁷

Kurz darauf, ebenfalls im Jahr 2010, verabschiedete die Kommission die Omnibus-I-Richtlinie (Richtlinie 2010/78/EU), also quasi die europäische Version des DFAs. Diese sieht eine ganze Reihe von Änderungen weiterer Richtlinien vor, u.a. auch der Transparenzrichtlinie. Mit der Ankündigung des Änderungsprozesses hat das TAN die Lobbying-Aktivitäten intensiviert. Die Grünen-Fraktion des EPs, insbesondere Pascal Canfin, der spätere französische Entwicklungsminister, und das Tax Justice Network sind aktiv geworden, damit Absichtserklärungen, die Berichtspflichten in der Transparenzrichtlinie aufzugreifen, bereits in der Omnibus-I-Richtlinie formuliert würden. Dazu kam es zwar nicht, doch hat der Druck, der rund um die Richtlinie vom TAN generiert worden ist, in Kombination mit dem DFA die Kommission dazu bewegt, im Oktober 2010 eine zweite öffentliche Konsultation zu starten, nämlich jene speziell zu länderbasierten Offenlegungspflichten.

Eine erste Konsultation zur Transparenzrichtlinie war bereits von Mai bis August 2010 gelaufen, und zwar im Rahmen des üblichen „impact assessments“. Da sie bis einen Monat nach der Verabschiedung des DFAs für Stellungnahmen offen war, nutzten die TAN-Mitglieder den Monat zwischen der Verabschiedung des DFAs bis zum Ende der Konsultation intensiv, um Stellungnahmen einzureichen, in denen auch auf das US-amerikanische Gesetz hingewiesen wurde.¹⁴⁸ Die Vielzahl von Mitgliedsorganisationen des TANs hat es somit ermöglicht, die Sichtbarkeit des Anliegens zu vergrößern.

Was die nationale Ebene betraf, haben die in Brüssel aktiven TAN-Mitglieder strategische Prioritäten gesetzt. Nach Möglichkeit sollten zwei Regierungen der von ihnen so titulierten „big

whose securities are admitted to trading on a regulated market and amending Directive 2001/34/EC“, unter URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:390:0038:0057:EN:PDF> [23.02.2013].

¹⁴⁶Vgl. Europäisches Parlament (2007): „P6_TA(2007)0526. International Accounting Standards (IFRS 8). Resolution of 14 November 2007 on the draft Commission regulation amending Regulation (EC) No1725/2003“, unter URL:

<http://www.publishwhatyoupay.org/sites/pwypdev.gn.apc.org/files/EP%20resolution%20accounting%20standards%20141107.pdf> [23.02.2013].

¹⁴⁷Vgl. Europäische Kommission (2010): „Tax and Development. Cooperating with Developing Countries on Promoting Good Governance in Tax Matters, Brussels, 21.4.2010, COM(2010)163 final“, unter URL:

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_COM_2010_0163_TAX_DEVELOPMENT_EN.PDF [23.02.2013].

¹⁴⁸Wortlaut zur Konsultation: „We put in NGOs, particularly PWYP partners [...] about ten percent of all respondents were from PWYP. And if you [consider] that that consultation was about the whole Transparency Directive, not just extractives transparency, that is quite a lot.“ (Interviewpartner NGO-GB/B)

three¹⁴⁹ (Frankreich, Großbritannien, Deutschland) eine positive Haltung zu den Berichtspflichten vertreten, damit die Position des Rats eher im Sinne des Netzwerks ausfallen würde. Der Fokus lag auf Frankreich und Großbritannien, da dort große PWYP-Koalitionen bestehen und besonders große Rohstoffunternehmen ihren Sitz haben.

In diesen Ländern waren insbesondere vier Vorgehensweisen identifizierbar:

1. „Accountability politics“,
2. eine Form der Öffentlichkeitsarbeit, die gleichermaßen auf Anreize und Druck gesetzt hat,
3. Lobbying in Form von bilateralen Gesprächen, Runden Tischen etc. und
4. „kleine Schritte“, d.h. öffentliche Konferenzen und die Veröffentlichung von Studien.

Diese Aktivitäten waren ineinander verzahnt und haben sich ergänzt.

Ein Beispiel aus Frankreich illustriert das in besonderem Maße: Wie in Großbritannien auch haben die Akteure des PWYP-Flügels dort versucht, das Staatsoberhaupt und Minister_innen dazu zu bewegen, sich öffentlich zu Transparenz im Rohstoffsektor zu bekennen und sich für länder- und projektbezogene Offenlegungspflichten auszusprechen. Um dies zu erreichen sind einerseits Lobbying-Gespräche geführt worden, wobei insbesondere eine Organisation von sehr guten Kontakten zu Berater_innen, Mitgliedern der Ministerien und Wahlkampfteams profitiert hat. Doch mussten auch Gelegenheiten geschaffen und genutzt werden, d.h. die nötige Öffentlichkeit, damit sich die betreffenden Personen äußern konnten. Im Fall des damaligen Präsidenten Sarkozy, der sich als erstes europäisches Staatsoberhaupt unterstützend geäußert hat, wurde diese Gelegenheit geschaffen, indem man ihm nicht ohne vorherige Ankündigung den Brief eines prominenten Sängers mit der Forderung nach Offenlegung zukommen ließ. Sowohl der Brief als auch Sarkozys positive Antwort sind publiziert worden¹⁵⁰ und ab diesem Zeitpunkt konnten die „accountability politics“ verfolgt werden. Die Befragten haben Frankreich und Großbritannien hinsichtlich des Themas eine „healthy competition“ unterstellt. Beide Staaten hätten sich als Vorreiter in der Frage profilieren wollen. In der Folge wurde gegenüber den britischen Politiker_innen stets darauf verwiesen, dass Sarkozy die Sache unterstützen würde. Im Februar 2011 sprach sich der britische Finanzminister Georges Osborne öffentlich für Berichtspflichten aus, im Juni ist der Premierminister David Cameron nachgefolgt.¹⁵¹ Erst nachdem diese Bekundungen wichtiger Politiker auf der nationalen Ebene vorlagen, haben die TAN-Akteure begonnen, auch der Kommission Briefings zu schicken.

Da die öffentlichen Bekenntnisse als sehr wichtig eingeschätzt worden sind, zumal in ihrer Wirkung auf die Kommission, sind auch weiterhin möglichst viele Gelegenheiten genutzt worden,

¹⁴⁹Wortlaut Interviewpartner NGO-GB/B.

¹⁵⁰Bono (2011): M. le Président, get things done! In: Le Monde, 27.01.2011. Unter URL: http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/01/27/m-le-president-get-things-done_1471203_3232.html [04.03.2013]; Brief von Sarkozy zit. nach Publish What You Pay (31.11.2011): „President Sarkozy calls for European oil and mining transparency rules“, unter URL: <http://www.publishwhatyoupay.org/sites/pwypdev.gn.apc.org/files/Sarkozy's%20answer.pdf> [04.03.2013].

¹⁵¹Vgl. Stewart, Heather (2011): Britain backs 'publish what you pay' rule for oil and mining firms in Africa George Osborne and Vince Cable come out in support of proposal by Nicolas Sarkozy at G20 meeting. In: The Guardian, 20.02.2011. Unter URL: <http://www.guardian.co.uk/business/2011/feb/20/george-osborne-oil-mining-africa> [04.03.2013]; Cameron, David (2011): „Speech delivered on aid, trade and democracy in Lagos, Nigeria, 19.07.2011“, unter URL: <http://www.number10.gov.uk/news/pms-speech-on-aid-trade-and-democracy/> [04.03.2013].

um unterstützende Äußerungen zu provozieren. Die Öffentlichkeit diente dabei dazu, die Politiker_innen unter Druck zu setzen, aber auch sie zu „belohnen“. ¹⁵² Auf dieselbe Weise wurde später gegenüber MEPs verfahren, indem öffentlich dokumentiert wurde, ob sie „den Kampf gegen Armut unterstützen“ oder nicht. ¹⁵³

Somit sind einerseits öffentliche Gelegenheiten *geschaffen* worden, um politische Unterstützung zu generieren, andererseits haben die Akteure „windows of opportunity“ erkannt und für Medienarbeit genutzt, die sie nicht herbeigeführt hatten. Im französischen Kontext erwies sich der Wahlkampf als eine solche Opportunität, in dessen Rahmen das Thema dem Wahlkampfteam des derzeitigen Präsidenten Hollande nahegebracht werden konnte. Später stellten z.B. Hollandes Afrika-Reise und seine Rede in der Demokratischen Republik Kongo sowie der Besuch der burmesischen Nobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi im Juni 2012 weitere günstige Gelegenheiten dar.

Auch im deutschen Kontext, wo eine vergleichbare Unterstützung wichtiger Politiker_innen bisher nicht erreicht werden konnte, nutzte man die Öffentlichkeit als politische Arena. Während es in Großbritannien auch Aktionen mit recht großer Sichtbarkeit gegeben hatte, vermutlich nicht zuletzt wegen der besseren Ressourcenausstattung der dortigen TAN-Akteure, wurde im deutschen Kontext nicht beabsichtigt, breite öffentliche Aufmerksamkeit zu erzielen. Vielmehr versuchten die Akteure, die Argumente zu strategisch günstigen Zeitpunkten öffentlich zu platzieren, damit dies von den relevanten Personen in den Ministerien registriert werden konnte. Parallel wurde auf allen Ebenen das Gespräch mit Mitarbeiter_innen gesucht, d.h. auf Fach-, Abteilungsleiter_innen- und teilweise Staatssekretär_innenebene.

Die relevanten Akteure sind im deutschen Kontext insbesondere das Bundesministerium für Justiz (BMJ), bei dem die Federführung hinsichtlich des EU-Prozesses liegt, und das Bundeswirtschaftsministerium, da es für die Umsetzung der Rohstoffstrategie der Bundesregierung zuständig ist und einen interministeriellen Ausschuss zu Rohstoffen koordiniert, den das Thema der Offenlegungspflichten passieren muss. Deshalb musste die entwicklungspolitische Relevanz des Themas den zuständigen und wichtigen Akteuren oft erst noch nahegebracht werden. Um beispielsweise die zuständige Staatssekretärin im BMJ, Frau Dr. Birgit Grundmann, die sich bei der ersten Anhörung im Rat ablehnend geäußert hatte, auf die entwicklungspolitische Dimension des Themas hinzuweisen, wurde eine Petition durchgeführt. Die persönliche Übergabe der Unterschriften erfolgte durch prominente Schauspieler_innen und wurde von entsprechender Medienarbeit begleitet.

¹⁵²Wortlaut zum Verhältnis von Anreizen und Druck: „Man muss [-] den Druck beibehalten, [-] aber man muss es der Regierung auch so darstellen, dass es in ihrem Vorteil ist. [...] Eine Petition kann Riesendruck ausüben auf eine Regierung, aber man kann natürlich auch auf der positiven Seite der Regierung sagen: Es gibt diese Petition, die zeigt, dass Wähler hinter dieser Position stehen. Und wenn wir euch die Petition übergeben haben, ist das für euch eine Möglichkeit, Medieninteresse zu wecken und euch auch positiv darzustellen.“ (Interviewpartnerin NGO-F1)

¹⁵³Vgl. McWilliam, Stuart (06.09.2012): „A Very Special Delivery“, unter URL: <http://www.one.org/international/blog/a-very-special-delivery/> [23.02.2013] und ONE (ohne Datum): „Politicians Under the Spotlight. Did They Support the Fight Against Poverty?“, unter URL: <http://www.one.org/c/international/actnow/4461/> [23.02.2013].

Die Veröffentlichung der deutschen Rohstoffstrategie im August 2010 und die Tatsache, dass Rohstoffe allgemein „in aller Munde waren“¹⁵⁴, wurde zwar als politische Gelegenheit genutzt, um das Thema der Transparenz einzubringen und auf den „Ressourcenfluch“ zu verweisen. Jedoch haben sich letztendlich keine hochrangigen Politiker_innen dafür interessiert. Die Bundeskanzlerin äußerte sich während ihrer Rohstoffpartnerschaftsreise nach Nigeria nicht zum Stichwort „Transparenz“.

Die NGOs in Dänemark versuchten, die dänische Ratspräsidentschaft während der ersten Hälfte des Jahres 2011 zu nutzen. Es hat Gespräche mit Mitgliedern der Regierung, eine enge Zusammenarbeit mit der dänischen Ständigen Vertretung in Brüssel sowie dem entsprechenden Sonderberater der Regierung gegeben, und die NGOs haben an Anhörungen und Konferenzen im Rahmen der Ratspräsidentschaft teilgenommen. Neben Lobbying-Gesprächen wurden eine Petition sowie Medienarbeit durchgeführt.

In allen betrachteten Staaten haben die TAN-Akteure Hintergrundpapiere und Studien zum Thema veröffentlicht und/oder öffentliche Konferenzen abgehalten. In Frankreich fand z.B. eine dreitägige öffentliche Konferenz mit afrikanischen Partnerorganisationen statt, um auf deren Interessen und die entwicklungspolitische Relevanz des Themas hinzuweisen. In dieser Hinsicht kam den NGOs wiederum ihre internationale Vernetzung zugute.

Eine Schwierigkeit bzw. Herausforderung auf der nationalen Ebene bestand darin, dass eine entwicklungspolitische Angelegenheit in dafür ungewöhnlichen politischen Arenen bearbeitet worden ist. In Deutschland und Dänemark mussten die Mitglieder und Partnerorganisationen deshalb zunächst viel Zeit investieren, um die relevanten Ansprechpartner_innen zu identifizieren und neue Kontakte herzustellen. Zudem waren die Akteure den Umgang mit NGOs teilweise nicht gewöhnt und haben reagierten irritiert.

6.2 Expertise liefern

In den Interviews ist deutlich geworden, dass sich die Befragten selbst als Expert_innen wahrnehmen. Ihre Vernetzung hat ihnen den Zugang zu den nationalen politischen Akteuren ermöglicht. Denn dass NGOs auch über die Interessen und Positionen anderer europäischer Regierungen gut informiert waren, hat für die nationalen politischen Vertreter_innen und ihre Berater_innen eine Motivation dargestellt, das Gespräch mit ihnen zu suchen.¹⁵⁵ Zudem hat die Vernetzung zu Synergien geführt, d.h. zu erweiterten Recherchekapazitäten und einem vergrößerten Erfahrungshorizont hinsichtlich der Resonanz bestimmter Argumente. Des Weiteren war sie die Voraussetzung für die Mobilisierung TAN-spezifischer Expertise, die dann in die politischen Institutionen getragen werden konnte: Es sind mehrfach Vertreter_innen von afrikanischen Partnerorganisationen zu öffentlichen Konferenzen in den JURI-Ausschuss und zu Gesprächen mit einzelnen MEPs eingeladen worden, um ihre Sicht auf die Dinge darzulegen. Auch ein Treffen

¹⁵⁴Wortlaut des Interviewpartners NGO-D2.

¹⁵⁵Wortlaut zum Zugang aufgrund exklusiver Informationen: „Die Berater wissen, dass wir sehr gute Informationen aus Brüssel haben und z.B. auch aus Deutschland und Großbritannien, weil wir extrem eng zusammenarbeiten.“ (Interviewpartnerin NGO-F1)

zwischen einer US-amerikanischen PWYP-Delegation mit Einblick in den DFA-Prozess und einer europäischen Abgeordneten wurde arrangiert.

Dass eine Delegation von internationalen NGOs im JURI-Ausschuss sprach, war offenbar ungewöhnlich und hat das Interesse der MEPs schon allein deshalb geweckt.¹⁵⁶ Der Kontakt zu den Partnern im Süden lieferte eine Weitere Art Expertise, und zwar Erfahrungswissen aufgrund der Teilnahme an EITI. Vertreter_innen von PWYP sind der Ansicht, dass sie wegen dieser Praxiserfahrungen in der Lage waren, konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung überzeugend zu präsentieren. Durch EITI sei das Vertrauen verschiedener Stakeholder-Gruppen in die Machbarkeit von Offenlegung aufgebaut worden. Tatsächlich scheint die „Erfahrungsexpertise“ Unsicherheit bei den Entscheidungsträger_innen reduziert zu haben und haben die persönlichen Treffen offenbar dazu beigetragen, das Engagement von institutionellen Unterstützer_innen zu befördern.¹⁵⁷

Insgesamt ist es den NGOs gelungen eine hohe Präsenz im JURI-Ausschuss zu zeigen, die einflussreichen Akteure dort zu identifizieren und mit ihnen zu sprechen.¹⁵⁸ Mithilfe wirksamer „Auftritte“ und einer bestimmten Öffentlichkeitsarbeit wurde versucht, den unterstützenden Parlamentarier_innen (und damit TAN-Mitgliedern) zu helfen, weitere Fraktionen sowie den anfangs ablehnend eingestellten Berichterstatter für die Buchungsrichtlinien für einen weitgehenden Vorschlag des EPs zu gewinnen. Das hat es der Berichterstatterin für die Transparenzrichtlinie, die das Anliegen des TANs begrüßte, erleichtert, weitere institutionelle Unterstützer_innen zu überzeugen, in diesem Fall insbesondere die liberale ALDE-Fraktion.

Somit ging es nicht nur darum, die Expertise den entscheidenden Personen zukommen zu lassen, sondern auch um die wirksame Inszenierung der NGO-Perspektive, um die Überzeugungsarbeit der Verbündeten im EP zu erleichtern. Beispiele dafür sind der erwähnte Vortrag der NGO-Delegation im JURI-Ausschuss sowie eine europaweite Postkartenaktion und deren öffentlichkeitswirksame Übergabe.

Darüber hinaus bestätigen die Interviews die Annahme, dass es während der letzten Lobbying-Phase beim EP, also während der Verhandlungen, besonders darauf ankommt, rechtzeitig gut recherchierte Argumente gegen aufkommende Argumente der Gegenseite zu liefern. Die Befragten haben dies getan und zugleich Wege gefunden, um in prägnanter Weise auf die normative bzw. politische Dimension der Punkte zu verweisen. So ist etwa die von der Kommission verabschiedete Ausnahmeregelung als „dictators' clause“ bzw. „Tyrannenklausel“ bezeichnet worden.

¹⁵⁶Formulierung eines MEPs dazu in einer Email: „Ich bin [-] sensibilisiert worden durch eine vom Rechtsausschuss (JURI) organisierte Anhörung, die ich dann doch besucht habe und wo zu meiner Verwunderung NGOs eingeladen waren, was mein Interesse angeheizt hat. Gar nicht mal die NGOs, sondern vielmehr, dass sie bei so einem Thema geladen werden, hat meine Neugierde geweckt! Zur Erklärung: Wenn man sich kaum mit den Bilanzrichtlinien beschäftigt hat, vermutet man da eher einen technischen Vorgang. Bilanzvorschriften. Buchhalterei!“ (Interviewpartner MEP)

¹⁵⁷Wortlaut mit Hinblick auf die Position einer EP-Abgeordneten: „Whereas Arlene [McCarthy] was very supportive from day one [...] she wasn't aware [that there are examples where rules like this really make a difference and have actually been implemented already]. So, from that perspective it was very, very good to get in touch with NGOs cause they really sort of stirred the passion.“ (Interviewpartnerin MEP-A3)

¹⁵⁸Dies belegen etwa die folgenden Wortlaute: „Die NGO-Intervention im Haus, die war ein voller Erfolg aus NGO-Sicht.“ (Interviewpartner MEP-A1) Und: „Es gibt viele NGOs, die in dieser Sache mehr der weniger prominent aufgetreten sind.“ (Interviewpartner MEP-A2)

Von den fünf befragten MEPs und Assistent_innen von MEPs haben drei NGOs des Netzwerks namentlich genannt und zwei auf die NGOs im Allgemeinen hingewiesen.

Auch in dieser Argumentationsphase hat die Vernetzung die nötigen Synergien geliefert: Während die einen Organisationen sich darauf konzentrierten, unterstützende Statements weiterer Stakeholder-Gruppen wie z.B. von Investor_innen zu gewinnen, recherchierten andere nutzbare öffentliche Aussagen aus den Reihen der Industrie oder ließen Rechtsgutachten erstellen, um nachzuweisen, dass die Offenlegungspflichten keinen Verstoß gegen das Geschäftsgeheimnis darstellen.

Das so genannte „lobby sponsoring“ lässt sich im betrachteten Fall durchaus nachweisen, allerdings nicht mit Blick auf die Kommission, die zwar zwei öffentliche Konsultationen durchgeführt hat, jedoch keine darüber hinausgehenden Ad-hoc-Gremien oder Runden Tische und derlei Artikulationsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteure zum Thema geschaffen hat. Vielmehr kann von „lobby sponsoring“ mit Blick auf die nationale Ebene gesprochen werden: In Großbritannien wurden eine Reihe von Runden Tischen mit Minister_innen, Industrie-Vertreter_innen und zivilgesellschaftlichen Akteuren von der Regierung einberaumt. PWYP-Mitglieder nahmen an zehn solcher Versammlungen zum Thema teil. Die Einladungen führen sie darauf zurück, dass sich die Regierung bereits öffentlich zu dem Vorliegen bekannt hatte: „If they've committed to do something they want to eventually receive a pat on the back [which they only get if they are effective]. So, they've been quite keen to listen to our voice“¹⁵⁹.

Hieraus lässt sich schlussfolgern, dass „lobby sponsoring“ gegenüber NGOs insbesondere von Entscheidungsträger_innen betrieben wird, die sich erstens entschlossen haben, eine Regulierung voranzutreiben, die den Industrie-Vertreter_innen widerstrebt. Zweitens mag „lobby sponsoring“ auf der nationalen Ebene genutzt werden, um gut vorbereitet in europäische (und internationale) Debatten und Verhandlungen gehen zu können, zumal wenn eine „healthy competition“ um die Vorreiterrolle in einem Themengebiet vorliegt. (s.o.) Unter diesen Bedingungen können präsente NGO-Koalitionen wie PWYP ihren Konsultationsstatus offenbar leichter konsolidieren, verstetigen, vielleicht auch gegenüber anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen monopolisieren.

Allerdings, - so ein weiteres Ergebnis der Interviews -, variiert die Perspektive auf NGOs bei den institutionellen Akteuren. Nicht alle Akteure sind sich sicher, wie sie mit der Expertise und dem Auftreten der NGOs umgehen sollen und einige haben die Kooperation im Laufe des Prozesses aufgegeben. So ist von MEP-Seite aus kritisiert worden, dass die NGOs sich als Gesetzgeber aufgespielt und Abgeordnete deren Sichtweise unbedarft übernommen hätten - so weitgehend, dass man mit ihnen nicht mehr hätte verhandeln müssen, wenn man nicht zuvor die NGOs überzeugt hätte. Die Vorsitzende der dänischen Ständigen Vertretung, die zunächst den Kontakt zu den TAN-Vertreter_innen gesucht hatte, beantwortet inzwischen deren Emails nicht mehr. Sie macht die NGOs dafür verantwortlich, dass die Verhandlungen nicht während der dänischen Ratspräsidentschaft zu einem Abschluss gebracht werden konnten.¹⁶⁰ Als Blockierer und als nicht

¹⁵⁹Wortlaut Interviewpartner NGO-GB/B.

¹⁶⁰Die dänische Regierung hatte sich zum Ziel gesetzt, die Verhandlungen zu den (gesamten) Richtlinien noch während der Präsidentschaft zu einem Ergebnis zu führen und wollte den Prozess deshalb mithilfe eines informellen Verhandlungsmandats des EPs beschleunigen. Dies ist eine nicht übliche, aber mögliche Vorgehensweise, bei der das EP den oder die Berichterstatter_in beauftragt, direkt mit dem Rat zu verhandeln. Dies hat es in diesem Fall jedoch abgelehnt, und zwar wegen des neunten Kapitels, in dem es um die Offenlegung geht. Wegen inhaltlicher Differen-

ausreichend kompromissbereit sind die NGOs auch von einem MEP-Assistenten wahrgenommen worden.¹⁶¹

Zumindest gegenüber den Ständigen Vertretungen und im EP sind die TAN-Akteure somit nicht ausschließlich als „Expert_innen“ aufgetreten, sondern haben zum Teil sehr viel entschiedener auf Druck gesetzt und offenbar sogar eine direkte Rolle in den Verhandlungen gespielt.

Dass es letztlich zu einem Kompromiss gekommen ist und der Vorschlag des EPs aus Sicht der (meisten) NGOs weitgehend war, ist dadurch begünstigt worden, dass der Berichterstatter für die Buchungsrichtlinien es eilig hatte, die Diskussion zum betreffenden Kapitel neun abzuschließen, um die Richtlinien insgesamt auf den Weg bringen zu können. Er wollte einen Vorschlag mit Fraktionen-übergreifendem Votum verabschieden, um gegenüber dem Rat in einer guten Verhandlungsposition zu sein. Im Grunde waren der Berichterstatter und seine Fraktion dem Anliegen gegenüber jedoch ablehnend eingestellt.

6.3 Interesse herstellen

Vom „Rohstoffe-Flügel“ des Netzwerks ist ein sektorspezifisches Narrativ verwandt worden, das bei den politischen Akteuren scheinbar auf große Resonanz gestoßen ist und in der Öffentlichkeit gut vermittelbar war, nämlich jenes des „Ressourcenfluchs“. Allein es sich um nationale Bodenschätze geht, mag die Aktivierung von „deep frames“ begünstigt haben, wie in einem Interview geäußert worden ist. Denn das sei „greifbar“ und würde emotional gesehen etwas in den Menschen wachrufen.¹⁶² Demgegenüber sind Phänomene wie „capital flight“, „tax havens“ und „illicit capital outflows“, die von dem anderen Flügel der Koalition stärker thematisiert worden sind, nicht direkt sichtbar, was auch die bildhaften Umschreibungen der Phänomene als „flight“, „haven“ und „outflow“ nur bedingt kompensieren können. Die Vorstellung, dass Regierungen sich auf Kosten der Bevölkerung an den Gewinnen aus dem Rohstoffhandel bereichern, ist durch das „Ressourcenfluch“-Narrativ vermittelt worden und ruft bei den Adressat_innen offenbar besondere Empörung hervor. Demgegenüber ist die Darstellung, dass TNUs den Entwicklungsländern durch systematische Steuervermeidung schaden, womöglich abstrakter und sind die daraus abgeleiteten „claims“ politisch radikaler.

Im „Ressourcenfluch“-Narrativ werden verschiedene „surface-frames“ miteinander verwoben, welche das Demokratieverständnis und das Gerechtigkeitsempfinden der Adressat_innen ansprechen. Anhand des Narrativs werden die statistische Korrelation zwischen Rohstoffreichtum auf der einen und Armut und Konflikten auf der anderen Seite auf Schwächen der lokalen Politiker_innen zurückgeführt:

„In many countries in developing regions that are rich in natural resources, citizens

zen hatten diverse Mitglieder des CONCORD-Netzwerks Druck ausgeübt, insbesondere damit die Offenlegung weiterer Zahlungstypen diskutiert würde. In der Stellungnahme des Rats vom Juni 2011 fanden sich diese und weitere Forderungen nach einer Rücknahme der Ausnahmeregelung im Kommissionsvorschlags, einer niedrigeren Bemessungsschwelle für Zahlungen und einer verbindlichen Definition von Projekten nicht wieder.

¹⁶¹Entsprechender Wortlaut: „Wir haben Stunden und Wochen verhandelt, weil die NGOs sich nicht bewegt haben bei Detailfragen.“ (Wortlaut Interviewpartner MEP-A1)

¹⁶²Wortlaut diesbezüglich: „I think you do get sort of political attraction in the extractive industries, it's something real that you can see, and really, there is something almost emotional about the extractive industries and the people. So, I think that's why it has gone forward.“ (Interviewpartner NGO-GB/B)

have little or no information about the terms of deals signed between extractive companies and their governments, and how much money is being paid to their countries in revenue. Instead of improving the lives of citizens, the natural resource wealth of many nations is often misused or stolen by unaccountable leaders. The result is entrenched poverty, poor governance and economic failure which can lead to violent conflict.¹⁶³

Die Ursache der Problematik wird somit in der „poor governance“ verortet, die an anderen Stellen entweder als Korruption oder als „public mismanagement“ beschrieben wird.¹⁶⁴ Rhetorisch lässt sich die Darstellung dahingehend weiter zuspitzen, dass sich Einzelne auf Kosten der Gemeinschaft bereichern würden: „Revenues from natural resources should be spent on vital services like schools, health clinics and roads that help ordinary citizens in poor countries, not going into the pockets of a few corrupt leaders“¹⁶⁵.

Was ermöglicht diese Framing-Strategie?

Zunächst einmal vereinfacht sie das seit Jahrzehnten auch wissenschaftlich diskutierte Phänomen des „Ressourcenfluchs“.¹⁶⁶ Der unterstellte Kausalzusammenhang lautet: Rohstoffreichtum führt zu Korruption, Korruption führt zu Armut und Konflikten. Die Schuldigen sind demnach die nationalen Führungseliten. Die Lösung des Problems sind finanzielle Berichtspflichten, weil Transparenz es ermöglicht, die Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen. Zudem wird mit dieser Framing-Strategie in Aussicht gestellt, den Lebensstandard von Millionen von Menschen verbessern zu können und zwar durch eine Maßnahme, die westliche Staaten nichts kostet, weil sie darauf abzielt, die vorhandenen Ressourcen der Entwicklungsländer besser zu nutzen. Dieses Kosten-Nutzen-Argument wurde, laut Aussage der Befragten gegenüber politischen Akteuren häufig verwendet. Auch um Bürger_innen zu mobilisieren, an Petitionen und Postkartenaktionen teilzunehmen, ist es aktiviert worden:

„Keep up the pressure on big oil [...] Put an end to the secrecy that allows unscrupulous leaders to siphon-off the profits from oil, gas and mining contracts [...] Transparency is central to good governance; people must be able to hold their governments to account [...] If spent well, these profits could lift millions of people

¹⁶³Publish What You Pay (06.08.2010): „Public consultation on the modernisation of Directive 2004/109/EC on the harmonisation of transparency requirements in relation to information about issuers whose securities are admitted to trading on a regulated market (Transparency Directive)“, unter URL: http://ec.europa.eu/internal_market/securities/transparency/index_en.htm#consultation-modernisation [08.03.2012].

¹⁶⁴Vgl. z.B. Oxfam (20.08.2010): „Public consultation on the modernization of Directive 2004/109/EC on the harmonization of transparency requirements in relation to information about issuers whose securities are admitted to trading on a regulated market (Transparency Directive)“, unter URL: http://ec.europa.eu/internal_market/securities/transparency/index_en.htm#consultation-modernisation [08.03.2012].

¹⁶⁵Vgl. ONE (02.05.2012): „Transparency campaigners ask Arlene McCarthy MEP to keep up the pressure on big oil“, unter: URL <http://www.one.org/c/international/pressrelease/4344/> [26.02.2013].

¹⁶⁶Vgl. Feldt, Heidi (2009): „Freiwillige Initiativen im Rohstoffsektor. Welche Ansätze bieten diese Initiativen zur Verbesserung der Governance im Rohstoffsektor in Entwicklungsländern?“ Unter URL: http://www.boell.de/downloads/initiativenrohstoffsektor_h_feldt.pdf [04.03.2013]. S.5ff.

out of poverty“¹⁶⁷.

Dieser Aufruf ist diagnostisch: Das Problem seien die skrupellosen „leader“, wobei es den Adressat_innen überlassen wird, ob sie darunter Manager_innen von TNUs, lokale Regierungsmitglieder oder beide Gruppen verstehen wollen. Er ist prognostisch: Transparenz könne das Problem lösen. Und er ist motivational: Die Armut tausender Menschen könne beendet und „big oil“ und den skrupellosen „leaders“ „eins ausgewischt“ werden. Der Eindruck, dass die politischen Vertreter_innen von Entwicklungsländern nicht gut regieren können oder wollen, wird zwecks der Mobilisierung mitunter dahingehend verstärkt, dass demokratische Werte zum Selbstverständnis Europas gehören und aktiv verbreitet werden sollten: „I’m proud to live in a region where our MEPs, like Arlene McCarthy, are working to ensure that these laws are strong enough to do the job. Transparency is essential in order to root out corruption and help people get themselves out of poverty“¹⁶⁸.

Offenkundig ist der „Ressourcenfluch“ an diverse international geführte politische Diskurse anschlussfähig und die Framing-Strategie soll diese Anschlussfähigkeit noch verstärken: Mit den Forderungen nach Transparenz, Rechenschaftspflicht, Stärkung der Zivilgesellschaften und Korruptionsbekämpfung wird eine Verbindung an den in den letzten Jahren im Politikfeld der internationalen Entwicklungszusammenarbeit dominanten „Good Governance“-Diskurs hergestellt.¹⁶⁹ Aufgrund eines benachbarten Diskurses zu sozialen und ökologischen Offenlegungspflichten und im allgemeinen Kontext der Finanzkrise hat sich „Transparenz“ zudem zu einem gängigen Schlagwort in diversen internationalen politischen Foren entwickelt. Einige Befragte meinen, dass das Thema der Transparenz im extraktiven Sektor in jener Phase, als die Kommission ihren Vorschlag vorbereitet hat, bereits ein „buzz word“ gewesen sei, wohingegen die „claims“ des Tax Justice Network zu jener Zeit noch nicht anschlussfähig gewesen seien.¹⁷⁰ Diese Einschätzung hat sich innerhalb des Netzwerks offenbar durchgesetzt, da die meisten Mitglieder offiziell umfassende Berichtspflichten auf Länderbasis gefordert und deren Ausweitung auf weitere Sektoren nicht ausgeschlossen haben. In der praktischen Arbeit haben sie jedoch auf jene Punkte den Schwerpunkt gelegt, die ihnen zum damaligen Zeitpunkt politisch durchsetzbar erschienen, d.h. auf die Zahlungen für den Zugang zu Rohstoffen. Frustrationen auf der Seite einiger Organisationen, die ehrgeizigere Forderungen voranbringen wollten, sind daher nicht ausgeblieben: Einige Befragte sind überzeugt, dass mehr hätte erreicht werden können. Ab einem bestimmten Zeitpunkt hätten sie darauf verzichtet, ambitioniertere „claims“ hinsichtlich der Zahlungstypen und Sektoren zu machen, weil die von ihnen als stärker wahrgenommenen Organisa-

¹⁶⁷Vgl. ONE (02.05.2012).

¹⁶⁸Ebd.

¹⁶⁹Vgl. Hauck, Gerhard (2009): „Good Governance – Neopatrimonialismus – schwache Staaten. Die verkehrte Welt des Entwicklungsdiskurses“, in: Weiland, Heribert/Wehr, Ingrid/Seifert, Matthias (Hg.): Good Governance in der Sackgasse? Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S.69-90.

¹⁷⁰Wortlaut dazu: „The idea that aggressive tax practices by multinationals are a systemic and global problem is an idea which was new to a lot of people in Brussels at the time.“ (Interviewpartner NGO-GB)

tionen diese nicht aktiv unterstützt hätten. Im Laufe der Zeit habe sich das „claims-making“ deshalb zunehmend auf den Rohstoffsektor und die Korruptionsbekämpfung konzentriert.¹⁷¹

Indem das Anliegen des TANs als „investors' case“ kommuniziert wurde, erfolgte eine Ausdehnung. Damit wurde die Framing-Strategie anschlussfähiger gemacht. Das Argument, länderbezogene Offenlegungspflichten ermögliche den Investor_innen eine bessere Risikoabschätzung und Bewertung der Unternehmen wurde von TAN-Mitgliedern beider „Flügel“ in den Konsultationsbeiträgen sogar vorrangig angeführt. Verweise auf unterstützende Äußerungen von Investor_innen halfen, es entsprechend zu untermauern.

Zusätzlich wurde das Anliegen vor dem Hintergrund der Finanzkrise als eine Maßnahme dargestellt, welche die internationalen Märkte und die Rohstoffversorgung in Europa stabilisieren bzw. absichern würde.¹⁷²

Als Kalkül hinter der „investors' case“-Ausdehnung ist einerseits auf die spezifische „venue“ verwiesen worden, der man sich anpassen wollte.¹⁷³ Andererseits sollte verdeutlicht werden, dass weitere wichtige Stakeholder-Gruppen ein Interesse an einer Regulierung hätten, um den EU-Akteuren die Entscheidung für eine solche zu erleichtern. In dieser Absicht ging man mehrfach auf europäische Investor_innen zu, um sie als Verbündete zu gewinnen. Diese Vorgehensweise hatte in den USA im Vorfeld des DFA gut funktioniert zeigte hier allerdings nur teilweise Erfolg, denn insgesamt haben sich die größeren Investor_innen in Europa zurückgehalten. Zudem schlossen sich nicht alle TAN-Mitglieder dieser Strategie an, weil sie davon ausgingen, dass derartige Allianzen in ihren Heimatländern auf Unverständnis stoßen würden.

Von MEPs wurde das Investor_innen-Argument allerdings aufgegriffen.¹⁷⁴ Dies deutet darauf hin, dass eine breit angelegte Framing-Strategie, d.h. verschiedene ineinander verwobene „surface frames“ potentiell mehr Personen ansprechen.¹⁷⁵ Somit wird die These von Baumgartner/Jones (1991), dass Frames und die jeweiligen politischen Arenen angepasst würden, teilweise bestätigt. Sie muss hinsichtlich des vorliegenden Falls allerdings modifiziert werden: Die verbreitete Framing-Methode besteht offenbar in der Verwendung einer Reihe von „surface frames“, um es den Adressat_innen zu überlassen, welche sie aufgreifen. Das erhöht vermutlich die Glaubwürdigkeit der Agendasetter_innen und kann als eine Art „Serviceleistung“ der zivilgesellschaftlichen Akteure begriffen werden: Nicht nur Sachkenntnis, Fakten- und Erfahrungswissen („Expertise“) sowie Informationen stellen ein Tauschgut dar, welches ihnen Zugang zu den politischen Akteuren sichert. Auch die Fähigkeit, potentielle Regulierungsgegenstände innerhalb eines „Masterframes“ verschieden zu beleuchten, ist relevant.

¹⁷¹Wortlaut: „Je länger das dauert, desto mehr kümmern sich die Leute eigentlich nur noch um diesen Korruptionsbekämpfungsgedanken, und das ist jetzt auch, was wahrscheinlich bei der Richtlinie am Ende rauskommen wird.“ (Interviewpartner NGO-D3)

¹⁷²Oxfam (20.08.2010).

¹⁷³Wortlaut diesbezüglich: „Probably, [...] a lot of people wouldn't like to hear about development because this is the Accounting Directives, this is about the internal market and has nothing to do with development. [...] So, we felt that we needed to frame it in a different way.“ (Interviewpartner NGO-B)

¹⁷⁴Wortlaut ihrer Assistentin: „Investors have the right to know [...] how much [companies] are investing and [if they are] investing in a war-torn state which is known for levels of corruption [...]. We took on board those aspects of the debate as well, definitely.“ (Interviewpartnerin MEP-A3)

¹⁷⁵Ein weiterer dahingehender Wortlaut: „Da gab es so viele Argumente, würde ich sagen, dass eigentlich jede Referatsgruppe, jeder Minister irgendeine Argumente gefunden hat, die ihm in den Kram gepasst haben.“ (Interviewpartnerin NGO-F1)

6.4 Verweisen

Der Dodd-Frank Act ist aus Sicht der befragten NGO-Vertreter_innen ein sehr bedeutendes „window of opportunity“ gewesen. Einige glauben sogar, dass das US-Gesetz das entscheidende Argument gewesen sei, ohne das sinnvolle Advocacy-Arbeit nicht möglich gewesen wäre. Andere Aussagen relativieren diese Einschätzung dahingehend, dass nicht nur der DFA, sondern auch vorangehende Ereignisse und Lobbyingbemühungen die Kommission dazu veranlasst hätten, eine öffentliche Konsultation zu länderbasierten Offenlegungspflichten einzuberaumen. Demnach hätte die Kommission vermutlich auch ohne diesen Präzedenzfall die Transparenzrichtlinie überarbeitet, jedoch sehr viel langsamer und mit schwächerem Ergebnis. Alle NGO-Vertreter_innen sind sich aber darin einig, dass der DFA ein Katalysator und entscheidender Impuls gewesen sei. Ohne ihn wäre die Zustimmung der Mitgliedstaaten für ein entsprechendes europäisches Vorhaben laut Einschätzung der Befragten deutlich geringer ausgefallen. Das Gesetz habe jene unter Druck gesetzt, weshalb die NGOs sich ganz darauf konzentriert hätten, Mitglieder der europäischen Regierungen, insbesondere der französischen, britischen und deutschen, dazu zu bewegen, gesetzlich mit den DFA-Regelungen gleichzuziehen.

Diese Wahrnehmung führte dazu, dass sich die NGOs entschieden als „transfer agents“ betätigt und in den öffentlichen Konsultationen sowie im Rahmen von Lobbygesprächen auf den „historischen“ Dodd-Frank Act verwiesen haben. Außerdem konnte man auf die Ankündigung der US-Regierung aufmerksam machen, im folgenden Jahr aktiv mit anderen Regierungen zusammenarbeiten zu wollen, damit Regelungen wie jene in Sektion 1504 auch von anderen Staaten implementiert werden.¹⁷⁶ Die NGOs argumentierten also, die Kommission und die europäischen Regierungen müssten dem US-amerikanischen Beispiel folgen. Man solle sich in Europa dieser Herausforderung stellen. Die NGOs haben auf diese Weise versucht, auf ein von ihnen unterstelltes Selbstverständnis der europäischen Regierungschefs und der Kommission zu rekurrieren.¹⁷⁷ Mit der Argumentation man könne nicht hinter den US-Regelungen zurückbleiben, wollte man sie gewissermaßen „bei ihrem Ehrgeiz packen“.¹⁷⁸ Gerade in einer Angelegenheit mit entwicklungspolitischer Relevanz müsse Europa die Vorreiterrolle übernehmen. Besonders den Kommissar der zuständigen Generaldirektion, Michel Barnier, habe die Motivation angetrieben, dass die EU beim Thema der finanziellen Offenlegung fortschrittlicher sein solle als die USA.¹⁷⁹ Außerdem hat man in der Öffentlichkeit auf die USA verwiesen, um europäische Politiker_innen unter Druck zu setzen und sie aufzufordern, zu der Frage Stellung zu beziehen, warum ein

¹⁷⁶Vgl. z.B. Publish What You Pay (05.08.2010).

¹⁷⁷ Wortlaut zu diesem angenommenen Selbstverständnis: „Die EU hat ja ein Selbstverständnis von sich als ein progressives Regionalmodell, das eben bestimmte Werte fördert, und das haben natürlich viele so wahrgenommen, dass die EU da gegenüber den USA ins Hintertreffen geraten ist und dass sie jetzt mindesten gleichziehen sollten.“ (Interviewpartnerin NGO-F1)

¹⁷⁸Wortlaut zum Motiv der Kommission, auch die Forstwirtschaft und große Unternehmen in ihren Vorschlag aufzunehmen: „The Commission definitely was looking for a way to go beyond the U.S. because of course the U.S. moved first, so it had already won the battle of who is going to introduce this kind of legislation. So, simply to do something which is exactly the same I don't think would have been enough. But definitely the position of the Commission was to propose something which went further than the U.S.“ (Interviewpartner NGO-GB/B)

¹⁷⁹Interviewpartner COM.

Gesetz in der EU nicht möglich sei, das in den USA realisierbar ist.¹⁸⁰

Zudem ist argumentiert worden, dass diverse europäische Unternehmen bei der US-amerikanischen Aufsichtsbehörde registriert seien und somit unter die Regelung des DFA fallen. Sie hätten gegenüber anderen europäischen Unternehmen Wettbewerbsnachteile. Eine EU-Regelung müsse also für ein „level playing field“ sorgen. Die Befürchtung europäische Unternehmen würden aufgrund länderbasierter Offenlegungspflichten gegenüber der weltweiten Konkurrenz, z.B. durch chinesische und russische Unternehmen, benachteiligt, versuchte man ebenfalls durch den Verweis auf den DFA auszuräumen. Schließlich sind an den US-Börsen auch bedeutende chinesische und sonstige internationale Rohstoffunternehmen gelistet. Diese Dimension des Gesetzes weist somit auf Policy-Diffusion aufgrund von Wettbewerb hin. Es scheint insbesondere bei den nationalen Vertreter_innen und den MEPs auf Resonanz gestoßen zu sein.

Ein Katalysator mag der DFA auch insofern gewesen sein, als dass einige NGOs erst durch ihn begonnen haben, sich aktiv in die Advocacy-Arbeit im EU-Kontext einzubringen. Somit hat das Gesetz dem TAN hinsichtlich der Ressourcen und des Repertoires an verwandten Strategien zu einer Erweiterung verholfen, was es wiederum in seiner Rolle als „transfer agent“ gestärkt haben mag. Die Tatsache, dass es den US-amerikanischen Akteuren des TANs gelungen war, die Senatoren Lugar und Cardin als Verbündete zu gewinnen und die Sektion 1504 herbeizuführen, ist von den europäischen TAN-Mitgliedern nicht nur als wichtige politische Gelegenheit, sondern auch als sehr motivierend wahrgenommen worden, im Sinne eines Ansporns, in der EU Ähnliches zu erreichen.

Dass im Endeffekt ein Policy-Transfer stattgefunden hat, ist offenkundig, da sich die Kommission in ihrem Vorschlag sehr stark am DFA/Sektion 1504 orientiert hat: Zahlungen an Regierungen und der Rohstoffsektor stehen im Vordergrund. Dafür hatte neben dem „Präzedenzfall DFA“ die EITI bereits ein Praxisbeispiel geliefert. Insofern liegt auch ein Fall von „lesson-drawing“ vor, da bereits Erfahrungen mit länder- und projektbasierter Berichterstattung existierten, allerdings nur, was Zahlungen an Regierungen für den Zugang zu Rohstoffen betrifft.

Alles in allem haben die TAN-Akteure auf die Transfermodi der normativen Überzeugung, insbesondere mit Blick auf einige Kommissionsmitglieder und unterstützende MEPs, und des extern erzeugten Handlungsdrucks zurückgegriffen. Letzterer wurde einerseits durch strategische Argumente hinsichtlich des intergouvernementalen „peer pressures“ und der ökonomische Verflechtung erzeugt. Andererseits gab es öffentliche Aktionen und Medienarbeit mit dem Verweis auf den DFA.

Der beobachtete Transfer-Prozess könnte durchaus auch als ein Fall von internationaler Normdiffusion betrachtet werden. Um mit Finnemore/Sikkink (1998) zu sprechen: Womöglich

¹⁸⁰Wortlaut zur Funktion des veröffentlichten Briefs von Bono an Präsident Sarkozy: „Wir machen auch irgendwie klar: Wenn du dich nicht dazu bekennst, ist es egal, der Brief von Bono wird erscheinen und dann musst du eben deine Argumente haben, warum du nicht auf diesen Vorschlag eingehst und warum du meinst, dass die US-Gesetzgebung hier nicht funktionieren sollte. Das war auch Druck, ja.“ (Interviewpartnerin NGO-F1).

stellt der beobachtete Zeitraum den Übergang „von Normgenese zu Normkaskade“ dar. Denn wie beschrieben versuchen „norm entrepreneurs“ während der Phase der Genese, eine kritische Anzahl von Regierungen von der neuen Norm zu überzeugen, und gehen während der „Kaskade“ die Vorreiter dazu über, weitere Regierungen zur Annahme der Norm zu bewegen. Darauf, dass die USA nun diese Rolle einnehmen, liegen bereits erste Hinweise vor.¹⁸¹ Die unmittelbare Motivation dahinter muss keine normative sein, vielmehr mag das Wettbewerbsargument ausschlaggebend sein.

Auf jeden Fall haben die Interviews bestätigt, dass die NGO-Vertreter_innen auf kognitiv-psychologische Prozesse, die Motive einzelner Persönlichkeiten, den Faktor des internationalen Ansehens etc. setzen, um ihr Ziel zu erreichen. Unabhängig davon, ob die sozialkonstruktivistischen Erklärungsansätze bezüglich des Zustandekommens staatlicher Interessen in diesem Fall internationalen Politiktransfers zutreffen oder ob andere Theorien sich eher zur Erklärung eignen, lässt sich festhalten, dass die TAN-Akteure ihre Aktivitäten in der Praxis stark auf psychologische und soziale Prozesse und Dynamiken ausrichten.

7. Diskussion

Der betrachtete Fall veranschaulicht, dass für ein TAN im europäischen Kontext Spielräume bestehen, die sich aus den Bezügen zwischen der EU-Ebene und der internationalen sowie nationalen Ebenen ergeben. Es ist ebenso deutlich geworden, dass ein erfolgreiches TAN wie das vorliegende diese Bezüge für die eigenen Zwecke nutzt. Die internationale Ebene war, abgesehen vom US-amerikanischen Einfluss, dreifach relevant:

Erstens scheinen die vorangegangenen Aktivitäten im Rahmen der EITI, an denen Akteure des TANs beteiligt gewesen waren, das Feld bereitet zu haben. Aufgrund der internationalen Multi-Stakeholder-Initiative lagen bereits Praxiserfahrungen mit finanzieller Offenlegung vor. Die Initiative ist international bekannt, wurde vom ehemaligen britischen Premierminister Tony Blair initiiert und fand sowohl in der Abschlusserklärung des G20-Gipfels von Deauville als auch im DFA und im Vorschlag der Kommission als eine Bezugsgröße Erwähnung.

Die Abschlusserklärung der G20 kann als der zweite relevante Faktor angesehen werden. Das TAN hat durch die EITI zum einen eine Vorarbeit auf der internationalen Ebene geleistet, mit der sich die britische Regierung gerne schmückt. Zum andern, so steht zu vermuten, wäre es ohne die Kenntnis und Thematisierung der EITI auf der G20-Konferenz nicht zum Engagement der französischen Regierung für eine europäische Initiative gekommen. Das heißt, dass eine politische Entwicklung auf der internationalen Ebene, auch wenn es sich dabei nur um eine freiwillige Initiative gehandelt hat, die Unterstützung zweier für den EU-Prozess wichtiger Regierungen auf der nationalen Ebene bedingt hat. Und ohne diese Unterstützung, die für das TAN von großer Bedeutung gewesen ist, hätte sich die Kommission womöglich nicht zu der Initiative entschlossen oder zumindest große Schwierigkeiten gehabt, diese durchzusetzen.

¹⁸¹Vgl. Humborg, Christian (26.07.2012): „Why doesn't Germany support detailed transparency for the oil, mining industries?“, unter URL: <http://blog.transparency.org/2012/07/26/why-doesnt-germany-support-detailed-transparency-for-the-oil-mining-industries/> [08.03.2013].

Den dritten internationalen Faktor stellt der Prozess beim IASB dar, der zwar für weniger Aufsicht auf der nationalen Ebene gesorgt hat, jedoch von der Kommission und dem EP deutlich registriert worden ist. Der Bericht der IASB zu extraktiven Industrien sowie die EP-Resolution für einen IASB-Standard zu länderbasierter Berichterstattung haben sicherlich dazu geführt, dass man sich in der Kommission aufmerksamer mit dem dort diskutierten „Publish-What-You-Pay-Modell“ auseinandergesetzt hat. Beides, der Bericht und die Resolution, wäre nicht ohne die Bemühungen des TANs zustande gekommen.

Mit Blick auf das Verhältnis der nationalen und der EU-Ebene sind weitere vertikale Bezüge von den TAN-Akteuren berücksichtigt worden. So kann die europaweite Koordinierung zwischen den nationalen Mitgliedsorganisationen des TANs als *die* notwendige Voraussetzung für erfolgreiche EU-Advocacy betrachtet werden: Gerade weil das Netzwerk europaweit agiert hat, ist es von den EU-Akteuren überhaupt ernst genommen worden. Ohne die Lobbying- und Campaigningaktivitäten auf der nationalen Ebene hätte man die Relevanz des Themas weder den nationalen Entscheidungsträger_innen, noch den Europa-Parlamentarier_innen vermitteln können. Die Kenntnis der nationalen Interessenlagen hat es dem TAN ermöglicht, gegenüber den EU-Akteuren als informierter Experte aufzutreten, flexibel auf Widerstände zu reagieren und mit wichtigen politischen Akteuren auf der nationalen Ebene ins Gespräch zu kommen. Dem Umstand, dass den Mitgliedstaaten sowohl im Vorfeld einer Initiative der Kommission als auch im Anschluss während der Verhandlungen zwischen Rat und EP ein großes Gewicht zukommt, hat das TAN voll Rechnung getragen.

Was das vertikale „venue shopping“ betrifft, liefert der Fall zwei Einsichten: Internationale TANs verfügen über ein Potential, internationale Entwicklungen auf die EU-Ebene zu „tragen“ und damit zu politischem Wandel beizutragen, über das rein europäische Netzwerke nicht verfügen. Dies wird nicht nur darüber erreicht, dass die Orientierung der Kommission an internationalen Prozessen (Verhandlungen, Regime, Standards) eingefordert wird, sondern auch dadurch, dass die Unterstützung europäischer Regierungen sich aus internationalen Prozessen herleiten lässt. Bei diesen internationalen Einflüssen muss es sich nicht zwangsläufig um „harte“ intergouvernementale Verhandlungsergebnisse handeln, sondern auch internationale standardsetzende Verfahren und Initiativen freiwilliger Regulierung können diesen Effekt haben.

Was das horizontale „venue shopping“ betrifft, sind einerseits wenig überraschende Beobachtungen gemacht worden: Die relevanten europäischen Institutionen sind gemäß der im EU-Lobbying üblichen Vorgehensweisen adressiert worden. Andererseits laden die Beobachtungen hinsichtlich des Verhandlungsprozesses im EP zu der Schlussfolgerung ein, dass die Rolle des TANs hier bedeutend war und die Beziehungen zwischen den Parlamentarier_innen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in theoretischer wie empirischer Hinsicht mehr Aufmerksamkeit verdienen, als ihnen bisher zuteil geworden ist. Der vorliegende Fall deutet darauf hin, dass die Allianzen, die mitunter zwischen MEPs und zivilgesellschaftlichen Gruppen eingegangen werden, sehr stark sein können. Da das EP aufgrund seiner Stellung im EU-Gesetzgebungsverfahren fraktionsübergreifende Positionen anstrebt, können solch starke

Allianzen bestimmter Fraktionen mit zivilgesellschaftlichen Gruppen - und TANs zeichnen sich durch solche Allianzen zwischen institutionellen und nicht-institutionellen Akteuren aus -, leicht auf alle weiteren Fraktionen ausstrahlen. Sie können dann bestimmend für die Gesamtposition zunächst des federführenden Ausschusses und in Folge für das gesamte EPs werden. Wenn man zudem bedenkt, dass die Rolle des EPs gegenüber den anderen EU-Institutionen in den letzten Jahren zunehmend gestärkt wurde und sich diese Tendenz ggfs. fortsetzen wird¹⁸², wird deutlich, dass das Verhältnis zwischen EP und zivilgesellschaftlichen Gruppen wissenschaftliche Aufmerksamkeit verdient.

Die Öffentlichkeit als Arena politischer Auseinandersetzungen scheint von zivilgesellschaftlichen Akteuren wie dem betrachteten TAN nicht nur im nationalen Kontext genutzt zu werden. Letzteres ist zwar fundamental wichtig, um die nationalen Positionen zu beeinflussen und auf diese Weise auf den EU-Prozess einzuwirken, jedoch ist es in theoretischer Hinsicht auch wenig überraschend. Interessanter ist da die Beobachtung, dass die TAN-Akteure rund um den Aushandlungsprozess im EP immer wieder anhand von Petitionen und Medienarbeit Öffentlichkeit hergestellt haben. Sie unterscheiden sich in dieser Hinsicht von ihren unternehmensnahen Gegenspielern. Offenbar gehen die TAN-Akteure davon aus, dass die MEPs mithilfe von Anreizen und Druck, welche über Öffentlichkeit generiert werden, beeinflusst werden können. In diese Richtung weist auch die *Political-Claims-Analyse*, welche Haunss (2012) hinsichtlich des Zusammenhangs der in vier Mitgliedstaaten in der Presse artikulierten „claims“ und der Entwicklung des europäischen Gesetzgebungsprozesses zu intellektuellen Eigentumsrechten durchgeführt hat.¹⁸³ Der vorliegende Fall deutet darauf hin, dass neben der Medienarbeit in Mitgliedstaaten die öffentliche Arena ebenfalls eine Rolle spielen kann, indem Petitionen durchgeführt und das Stimmverhalten der MEPs u.ä. online dokumentiert werden.

Was die „windows of opportunity“ betrifft, so muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass die TAN-Akteure sehr bewusst nach solchen Ausschau gehalten und sie teils aktiv herbeigeführt haben, wobei wiederum die Öffentlichkeit eine große Rolle gespielt hat. Dies gilt allerdings eher im nationalen Kontext. „Accountability politics“ stellen in diesem Zusammenhang eine Spezialität von TANs dar, mit der durch Öffentlichkeitsarbeit solche Fenster generiert werden. In der EU bietet es sich an, „accountability politics“ systematisch mit Verweisen auf andere führende Politiker_innen und Regierungen innerhalb wie außerhalb der EU zu *verbinden*, - wie dies im vorliegenden Fall gegenüber den britischen Akteuren betrieben worden ist. Offenbar kann durch diese Vorgehensweise der gewünschte Druck auf die Entscheidungsträger_innen erzeugt werden: Erst sehen sie sich unter Zugzwang, da andere Staaten bereits vorgelegt haben. Sobald sie sich zustimmend äußern, stehen sie dann unter dem Druck, „Wort halten“ zu müssen.

Sicherlich haben die TAN-Akteure aufgrund ihrer Expertise Zugang zu den politischen Institutionen erhalten. Die politischen Repräsentant_innen hätten ihnen kein Gehör geschenkt,

¹⁸²Vgl. Wessels, Wolfgang (2006): „Das politische System der europäischen Union“, in: Weidenfeldt, Werner (Hg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. S.83-108, hier S.88-91.

¹⁸³Vgl. Haunss (2012).

wenn sie nicht über Sachkenntnis, praktische Erfahrungen und Informationen zu den Interessen anderer Regierungen sowie der Partnerorganisationen im Süden verfügen würden. Somit ist die Expertise die notwendige Voraussetzung für das erfolgreiche Agendasetting gewesen. Auch während der noch laufenden Phase der Politikformulierung war sie fundamental wichtig, um angemessen argumentieren zu können. Die Netzwerkstruktur hat es erleichtert, diese Expertise bereitzustellen.

Wenn nationale Regierungen ein Interesse daran haben, Regulierung gegen den Widerstand der heimischen Industrie voranzutreiben und in europäischen Debatten und Verhandlungen eine Vorreiterrolle in dem Themengebiet anstreben, können präsente NGO-Koalitionen wie PWYP ihren Zugang zu den Regierungen vor dem Hintergrund von „lobby sponsoring“ offenbar verstetigen.

Eine mindestens ebenso wichtige Ressource wie die Expertise ist für das betrachtete TAN jedoch die Fähigkeit gewesen, anhand der Framing-Strategie „eine kohärente Interpretation der Ursachen und der Verantwortlichen des Problems und eine koordinierte Handlungsstrategie zu entwickeln“¹⁸⁴, wie Haunss (2012) es sehr treffend ausgedrückt hat. Die institutionellen Akteure sind auf solche kohärenten Interpretationen angewiesen, um über Zuständigkeiten und Vorgehensweisen zu entscheiden und um diese inter- und intraorganisationell sowie gegenüber der Öffentlichkeit begründen zu können. Eine solche kohärente Interpretation konnte das TAN liefern und hat auch deutlich in dem Bewusstsein gehandelt, dass es das musste, um erfolgreich zu sein. Die Mitgliedsorganisationen haben sich entweder von vornherein der Framing-Strategie des „Rohstoffflügels“ angeschlossen, um eben diese Kohärenz nicht zu gefährden. Dort, wo es aufgrund des wahrgenommenen Fokus auf der „Korruptionsbekämpfung“ zu Unmut in den eigenen Reihen gekommen ist, wurden Diskussionen geführt, so etwa auf einem Mitglieder-Kongress des Netzwerks Anfang 2012. Einige Organisationen verfolgten auf jeden Fall die Absicht, die Kohärenz der Framing-Strategie nicht dadurch zu unterminieren, dass die Mitglieder verschiedene Ursachen und Verantwortliche betonen. Es scheint, dass nicht nur aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit bestimmte „claims“ im Verlauf des Prozesses immer seltener gemacht wurden, sondern dass auch die Absicht, eine kohärente handlungsleitende und zum Handeln anregende Interpretation der Dinge zu liefern, dies bewirkt hat.

Deshalb kann die These formuliert werden, dass ein erfolgreiches, die politischen Akteure überzeugendes und mobilisierendes Framing nicht nur Wertvorstellungen („deep frames“) ansprechen, sondern auch diese Kohärenz herstellen muss. Innerhalb eines TANs kann das zu einer gewissen Eigendynamik führen: Während anfangs die unterschiedlichen Akteuren zwar zum selben Thema arbeiten, aber verschiedene Perspektiven und damit Narrative, Frames und Argumente einbringen, spiegelt das „claims-making“ im Verlauf der Zeit immer stärker die Erfahrungen wider, die hinsichtlich der Resonanz bestimmter Narrative und Frames gemacht werden. Im vorliegenden Fall ist es einheitlicher geworden, weil das Narrativ des „Ressourcenfluchs“ offenbar auf hohe Resonanz gestoßen ist und man diese Entwicklung nicht

¹⁸⁴Haunss (2012), S.20.

dadurch konterkarieren wollte, dass weitere Frames, Begründungen und auch Forderungen artikuliert würden. Dies ist zumindest eine mögliche Interpretation der Vorgänge.

Sicherlich war die Framing-Strategie erfolgreich, weil „deep frames“ aktiviert werden konnten. In dieser Hinsicht liegt die Schlussfolgerung nahe, dass neben den Elementen der Körperverletzung, der klaren Schuldzuweisung, der Gleichheit vor dem Recht und der angebbaren Lösungsstrategie, Frames und Narrative womöglich auch dann sehr wirksam sind, wenn sie die Bereicherung Einzelner auf Kosten der Gemeinschaft thematisieren. Denn Letzteres aktiviert offenbar das Gerechtigkeitsempfinden vieler Menschen (und hat zugleich den „Vorteil“, dass eindeutige Schuldzuweisungen gemacht werden), was jedoch systematisch zu überprüfen wäre.

Eine weitere Schlussfolgerung ist möglich mit Blick auf die von Baumgartner/Jones (1991) aufgestellte These der „manipulation of image and venue“. Die Akteure sind, könnte man sagen, meist bei demselben „Bilderrahmen“ geblieben, d.h. dass sie bei demselben Haupt-Narrativ geblieben sind, unabhängig davon, wer adressiert worden ist. Sie haben jedoch innerhalb dieses „Bilderrahmens“ variiert, indem sie auf bestimmte Elemente stärker verwiesen haben als auf andere oder das Bild aus verschiedenen Perspektiven betrachtet haben. Die Frame-Erweiterung, die vollzogen wurde (der „investors' case“), ändert in diesem Sinn nichts an dem Bild, das sich konstant als jenes darstellt, in dem rohstoffreiche Länder arm bleiben und häufiger Schauplätze von Kriegen aufgrund von Korruption und Misswirtschaft sind. Es ändert jedoch die Perspektive darauf: Nicht nur die Bürger_innen sind die Leidtragenden dieser Situation, sondern auch Investor_innen. Solche Erweiterungen bieten sich an, um die Unterstützung weiterer Gruppen zu sichern oder mehr noch: Um den politischen Akteuren Argumente zu liefern.

Alles in allem, so die sich ergebende These, besteht eine wirksame Framing-Strategie gegenüber politischen Akteuren darin, auf die Kohärenz des Haupt-Frames oder -Narrativs zu achten, zugleich aber eine Reihe von Perspektiven darauf zu liefern. Auf diese Weise entstehen klare Handlungsimperative, denen sich diverse Akteure anschließen können. Die Expertise verschafft TANs Zugang und Gehör. Doch genauso wichtig ist die Fähigkeit, kohärente Darstellungen und verschiedene Perspektiven und Argumente innerhalb dieser Darstellung zu liefern - insbesondere dort, wo sich die Zielgruppe ihrerseits für Entscheidungen rechtfertigen muss, wie beispielsweise die MEPs, die sich in der Öffentlichkeit und gegenüber ihren nationalen Parteien erklären müssen.

Eine Stärke der Framing-Strategie, nämlich die vorgenommene Vereinfachung, ist zugleich etwas, das kritisiert werden kann: Wegen der einseitigen Schuldzuweisung („schuld oder in der Variante des „public mismanagement“ nicht fähig genug sind die Regierungen in den Entwicklungsländern“) geraten alternative Ursachen für den „Ressourcenfluch“ aus dem Blick. Zu solchen alternativen Perspektiven, welche die Ursache nicht im Verhalten Einzelner suchen, zählen z.B. staatszentrierte, historisch-strukturalistische und dependenztheoretische Erklärungsansätze.¹⁸⁵ Natürlich erschweren diese Ansätze größtenteils einfache Schuldzuweisungen. Doch werden

¹⁸⁵Vgl. Rosser, Andrew (2006): The Political Economy of the Resource Curse. A Literature Survey. IDS Working Paper 268, Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex. S.13-21.

durch den Fokus auf „Korruptionsbekämpfung“, ergänzt um die weiteren bereits erwähnten „surface frames“, welche die Anschlussfähigkeit an den „Good-Governance“-Diskurs herstellen, sicherlich auch einige stereotype Vorstellungen reproduziert. Da sich einige der TAN-Mitglieder, die sich auf Öffentlichkeitsarbeit spezialisiert haben, in den Darstellungen auf afrikanische Staaten konzentrieren, ist anzunehmen, dass die Framing-Strategie stereotype Afrikabilder seitens der Adressat_innen verstärkt. Gegenüber den EU-Akteuren ist die Anschlussfähigkeit an den „Good-Governance“-Diskurs hergestellt worden, also an einen 1992 von der Weltbank eröffneten Diskurs, der wiederum in Teilen kritisch gesehen werden kann.¹⁸⁶ Es ist jedoch davon auszugehen, dass es dem TAN ohne diese Art der Anschlussfähigkeit des Framings nicht gelungen wäre, die Vorschläge auf der EU-Agenda zu platzieren und ausreichend Unterstützung zu mobilisieren.

Wie soll man die Vereinfachung also bewerten?

Es besteht eine sehr reale Gefahr, dass starke, aber zu vereinfachende Narrative zu fehlgeleiteten Maßnahmen von Geberländern und IOs führen und nicht die eigentlichen Ursachen der Probleme angegangen werden. Autesserre hat das hinsichtlich des Narrativs der „conflict minerals“ und der kriegerischen Auseinandersetzungen in der Demokratischen Republik Kongo demonstriert.¹⁸⁷ Andererseits befinden sich TANs grundsätzlich in der schwierigen Lage, Anschlussfähigkeit an dominante Diskurse herstellen zu müssen, um einflussreich sein zu können, obwohl diese Diskurse zugleich häufig die Quelle jener Problemlagen darstellen, die sie bekämpfen wollen. Eine Bewertung fällt somit schwer, und bedürfte eines größeren zeitlichen Abstands zum beobachteten Geschehen und weiterer Untersuchungen. An dieser Stelle kann deshalb nur auf die mit der Framing-Strategie verbundenen Risiken hingewiesen werden.

Ein im betrachteten Fall besonders wichtiger Faktor war der Dodd-Frank Act/Sektion 1504. Die TAN-Akteure haben häufig auf das US-amerikanische Gesetz verwiesen und sich somit aktiv als „transfer agents“ betätigt. Dabei muss berücksichtigt werden, dass es ebenfalls TAN-Akteure gewesen sind, die in den USA dafür gearbeitet hatten, dass die Sektion im DFA aufgenommen wurde. Der betrachtete europäische Fall steht somit in einem größeren Kontext transnationaler Advocacy. Indem das Netzwerk international aktiv geworden ist, hat es zunächst zur Normgenese beigetragen, einen ersten regulatorischen Erfolg auf der nationalen Ebene in den USA erzielt und sich im Folgenden für die Verbreitung der Norm eingesetzt (Normkaskade) sowie für den Transfer der konkreten Policy. In theoretischer Hinsicht spricht dies dafür, die Literatur zu internationaler Normdiffusion und jene zu Policydiffusion/-transfer stärker miteinander zu verbinden.

Auf außereuropäische Gesetzgebung zu verweisen mag sich aus Sicht von Advocacy-Akteuren im EU-Kontext insbesondere dann anbieten, wenn das „Ping-Pong-Modell“ nicht greift, weil in Europa noch keine Gesetzgebung vorliegt, an der man sich orientieren könnte. Das „Ping-Pong-Modell“ beschreibt eine typische Vorgehensweise von TANs in der EU. Sie besteht darin, europäische Rechtsakte oder Empfehlungen zu erkämpfen, wenn auf nationaler Ebene nichts

¹⁸⁶Vgl. Hauck (2009).

¹⁸⁷Vgl. Autesserre (2012).

erreicht werden kann und im Folgenden auf deren Implementierung in den Mitgliedstaaten zu drängen. Ist dies erfolgreich, nutzen sie die neuen politischen „Vorreiter“ und die mit bestimmten Regulierungen gesammelten Erfahrungen um auf der europäischen Ebene auf diese zu verweisen und eine veränderte oder verbindlichere EU-Regulierung zu fordern. Diese Vorgehensweise ist, wie der vorliegende Fall demonstriert, auch mit Bezug auf die EU und das internationale Umfeld denkbar: Das TAN drängt darauf, internationalen Präzedenzfällen nachzueifern, die Kommission geht sogar noch etwas weiter. Folglich werden die TAN-Mitglieder in den USA in Zukunft voraussichtlich ein Instrument in der Hand haben, mit dem auf weitergehende Regelungen im Ausland verwiesen werden kann, denen man auch in den USA nachkommen sollte.

Was hierbei deutlich wird, ist, dass TANs nicht in jedem Fall die Strategie des „naming and shaming“ verfolgen. Es kann strategisch günstiger sein, Anreize zu schaffen bzw. Unzufriedenheit mit dem Status Quo zu schüren, was durch den Hinweis auf „progressivere“ Staaten offenbar durchaus möglich ist. Der vorliegende Fall verdeutlicht, dass individuell-psychologische und sozial konstruierte Identitäten durchaus eine Rolle in der internationalen Politik spielen und z.B. in Form eines Strebens nach einer internationalen Vorreiterrolle in Politikfeld X oder Y handlungsleitend für Regierungen und IO-Akteure werden können. TANs machen sich dies zunutze.

Welche Erwägungen und Interessen seitens der Kommission und der europäischen Regierungen jedoch ausschlaggebend waren und sind, wie entscheidend etwa auch die Motivation war, innerhalb der EU ein „level playing field“ für TNUs zu erhalten und ob die USA Druck ausgeübt haben, lässt sich hier nicht entscheiden. Fest steht jedoch, dass die TAN-Akteure mit ihren Argumenten an diverse Bewertungs- und Entscheidungsmuster seitens der politischen Akteure angeknüpft haben.

Ein weiteres Rational von Verweisen und Policy-Transfers war im vorliegenden Fall sicherlich auch gegeben: Dass die USA ein solches Gesetz erlassen haben, hat die Unsicherheit seitens der europäischen Akteure reduziert und ihnen die Entscheidung für eine Regulierung erleichtert. Unsicherheit haben die TAN-Akteure auch dadurch zu reduzieren versucht, dass sie auf im Rahmen der EITI gemachte Praxiserfahrungen verwiesen haben.

Alles in allem hat das betrachtete TAN die vorliegenden Vorschläge von Kommission und EP aufgrund von Bemühungen erreichen können, die nicht nur europa- sondern weltweit koordiniert und international beeinflusst wurden. Der Fall illustriert, wie es zivilgesellschaftlichen Akteuren gelingen kann, sich auf die vertikalen und horizontalen Ebenen-Verflechtungen der europäischen und internationalen Politik einzustellen und diese für eigene Anliegen zu nutzen.

8. Ausblick

Der vorliegende Fall hat gezeigt, dass zivilgesellschaftliche Akteure international geführte Debatten und Entscheidungsprozesse beeinflussen können, wenn sie ihre Ressourcen vereinen und ihre Aktivitäten transnational koordinieren. Es ist ihnen gelungen, Fragen der internationalen

Finanzberichterstattung zu politisieren, so dass zunächst in den USA und anschließend in der EU legislative Initiativen ergriffen wurden, um länder- und projektbasierte Berichterstattung im Rohstoffsektor und ggfs. in weiteren Branchen zu etablieren.

Das Konzept des „country-by-country reporting“ ist vor etwa zehn Jahren in der Zivilgesellschaft entwickelt worden und ist inzwischen auf dem besten Weg, zu einem international angewandten Prinzip zu werden. Denn sobald die an den US-amerikanischen und europäischen Börsen gelisteten Rohstoffunternehmen sowie weitere große europäische Unternehmen des Sektors beginnen, die entsprechenden Angaben offenzulegen, wird sich die Frage, warum das IASB keinen entsprechenden Standard verabschiedet, erneut stellen.

Das betrachtete TAN und die US-amerikanischen und europäischen politischen Akteure werden sich diese Entwicklung aller Voraussicht nach zu Nutzen machen, um die Organisation unter Druck zu setzen. Sollte wiederum das IASB einen entsprechenden Standard für die extraktiven Industrien entwickeln, würde sich die Frage stellen: Warum geht dasselbe nicht auch in weiteren Sektoren?

Die vorliegende Analyse der Aktivitäten des TANs im EU-Kontext hat gezeigt, in welchem hohem Maß die zivilgesellschaftlichen Akteure in der Lage sind, solche Gelegenheiten auf den unterschiedlichen politischen Ebenen zu erkennen, Bezüge zwischen den Ebenen zu nutzen und sich in diversen politischen Foren Gehör zu verschaffen. Ihre internationale Vernetzung ist dafür die Voraussetzung und hat im EU-Kontext dazu geführt, dass gleichzeitig die Interessen nationaler Politiker_innen analysiert und deren Verhalten beeinflusst sowie die notwendigen Allianzen mit Akteuren aus den EU-Institutionen aufgebaut worden sind. Ohne die weltweiten Partnerorganisationen und einige politische Entwicklungen auf der internationalen Ebene wären die Bemühungen der europäischen Netzwerkakteure auf bedeutend größere Widerstände gestoßen. Vor allem die kohärente Framing-Strategie hat ihnen vor dem Hintergrund der gegebenen politischen und institutionellen Kontextbedingungen in der EU zum Erfolg verholfen.

Sollten die Akteure des TANs sich dazu entschließen, die aktuelle Dynamik der internationalen Diskussion zum Thema weiterhin zu nutzen, müssten sie ihre Forderungen als nächstes auf weitere Arenen ausdehnen. Das IASB stellt dafür eine naheliegende Option dar. Anschließend ließe sich die inhaltliche Reichweite der Forderungen ausdehnen, entweder hinsichtlich der Angaben oder der Sektoren.

Dabei käme es jedoch ganz wesentlich darauf an, dass die im Netzwerk dominierende Framing-Strategie geschickt weiterentwickelt wird. Denn die Resonanz, auf welche das TAN bisher gestoßen ist, war auch deshalb groß, weil dessen Akteure auf den Rohstoffsektor, den „Ressourcenfluch“ und „Korruptionsbekämpfung“ rekurriert haben. In Zukunft müssten sie andere Begründungselemente und Sinnzusammenhänge stärker betonen und auf eine Weise an die bisherige Framing-Strategie anschließen, die deren allgemeine Kohärenz nicht gefährdet.

Im gegebenen Kontext der internationalen Finanzkrise, in dem Forderungen nach Transparenz und Rechenschaftspflichten in der Wirtschaft virulent geworden sind, haben die Akteure des Netzwerks jedoch allen Grund, sich dieser Herausforderung zuversichtlich zu stellen.

Literatur

- Autesserre, Séverine (2012): „Dangerous Tales. Dominant Narratives on the Congo and their Unintended Consequences“, in: *African Affairs*, 111/443. S.202-222.
- Baker, Richard C./Barbu, Elena M. (2007): „Evolution of Research on International Accounting Harmonization. A Historical and Institutional Perspective“, in: *Socio-Economic Review*, 5/4. S. 603–632.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha (2004): *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Bauer, Michael (2002): „Limitations to Agency Control in European Union Policy-Making. The Commission and the Poverty Programmes“, in: *JCMS*, 40/3. S.81–400.
- Baumgartner, Frank R./Jones, Bryan D. (1991): „Agenda Dynamics and Policy Subsystems“, in: *The Journal of Politics*, 53/4. S.1044-1074.
- Benford, Robert D./Snow, David A. (2000): „Framing Processes and Social Movements. An Overview and Assessment“, in: *Annual Review of Sociology*, 26. S.611-639.
- Bennett, Andrew/Checkel, Jeffrey T. (2012): *Process-Tracing. From Philosophical Roots to Best Practices*. Simons Papers in Security and Development 21. Unter URL: <http://www.sfu.ca/content/dam/sfu/internationalstudies/documents/swp/WP21.pdf> [19.02.2013].
- Berry, Frances S./Berry, William D. (1990): „State Lottery Adoptions as Policy Innovations. An Event History Analysis“, in: *The American Political Science Review*, 84/2. S.395-415.
- Boswell, Christina (2008): „The Political Functions of Expert Knowledge. Knowledge and Legitimation in European Union Immigration Policy“, in: *Journal of European Public Policy*, 15/4. S.471-488.
- Botzem, Sebastian/Quack, Sigrid (2009): „(No) Limits to Anglo-American Accounting? Reconstructing the History of the International Accounting Standards Committee. A Review Article“, in: *Accounting, Organizations and Society* 34. S.988–998.
- Bouwen, Pieter (2007): „Competing for Consultation. Civil Society and Conflict Between the European Commission and the European Parliament“, in: *West European Politics*, 30/2. S.265-284.
- Broscheid, Andreas/Coen, David (2003): „Insider and Outsider Lobbying of the European Commission. An Informational Model of Forum Politics“, in: *European Union Politics*, 4/2. S.165-189.
- Brunnengräber, Achim/Randeria, Shalini (2008): „Multi-Level-Governance in der transnationalen Politik – neue Perspektiven auf Nord-Süd-Verhältnisse?“, in: Brunnengräber, Achim u.a. (Hg.): *Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung? Multi-Level-Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik*. Baden-Baden: Nomos Verlag. S. 19-40.
- Busch, Per-Olof/Jörgens, Helge/Tews, Kerstin (2005): „The Global Diffusion of Regulatory Instruments. The Making of a New International Environmental Regime“, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598. S.146-167.
- Christians, Allison (2012): *Tax Activists and the Global Movement for Development Through Transparency*. Hrsg. von Stewart, Miranda/Brauner, Yariv (Edward Elgar Publishing). Unter URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2029055 [28.02.2013].
- Cobham, Alex (2005): *Tax Evasion, Tax Avoidance and Development Finance*. Oxford: Finance and Trade Policy Research Centre Queen Elizabeth House Working Paper Series 129, 9/2005.
- Coen, David/Richardson, Jeremy (2009): *Lobbying the European Union. Institutions, Actors, and Issues*. New York: Oxford University Press.
- Congress of the United States of America (2010): *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*. H. R. 4173. Unter URL: <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf> [28.02.2013].

- Cooper, David J./Sherer, Michael J. (1984): „The Value of Corporate Accounting Reports. Arguments for a Political Economy of Accounting“, in: *Accounting, Organizations and Society*, 9/ 3 u.4. S.207-232.
- Crompton, Tom (2010): „Common Cause. The Case for Working with our Cultural Values“, unter URL: http://assets.wwf.org.uk/downloads/common_cause_report.pdf [19.02.2013].
- Darnton, Andrew/Kirk, Martin (2011): „Finding Frames. New Ways to Engage the UK Public in Global Poverty“, unter URL: <http://www.findingframes.org/Finding%20Frames%20New%20ways%20to%20engage%20the%20UK%20public%20in%20global%20poverty%20Bond%202011.pdf> [19.02.2013].
- Deitelhoff, Nicole (2006): *Überzeugung in der Politik. Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen Regierens*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1983): „The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields“, in: *American Sociological Review*, 48/2. S.147-160.
- Dolowitz, David/Marsh, David (1996): „Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature“, in: *Political Studies XLIV*. S.343-357.
- Dostal, Jörg Michael (2004): „Campaigning on Expertise. How the OECD Framed EU Welfare and Labour Market Policies – and Why Success Could Trigger Failure“, in: *Journal of European Public Policy*, 11/3. S.440-460.
- Drezner, D. W. (2001): „Globalization and Policy Convergence“, in: *International Studies Review*, 3. S.53–78.
- Eberlei, Walter (2001): „Zivilgesellschaftliche Akteure in globalisierten Politikarenen“, in: Brunengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike (Hg.): *NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess*. Leske und Budrich: Opladen. S.157.173.
- Europäische Kommission (2011)a: „A Renewed EU Strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, Brussels, 25.10.2011, COM(2011) 681 final“, unter URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:EN:PDF> [17.02.2013].
- (2011)b: „Impact Assessment for Financial Disclosures on a Country by Country Basis. Commission Staff Working Paper Part II, SEC (2011) 1289/2“, unter URL: http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/docs/other/20111025-impact-assessment-part-2_en.pdf [04.03.2013].
- (2011)c: *Vorschlag über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen*, Brüssel, den 25.10.2011, KOM(2011) 684 endgültig. Unter URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0684:FIN:DE:PDF> [10.02.2013].
- (2011)d: *Vorschlag zur zur Änderung der Richtlinie 2004/109/EG zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, sowie der Richtlinie 2007/14/EG der Kommission*, Brüssel, den 25.10.2011, KOM(2011) 683. Unter URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0683:FIN:DE:PDF> [10.02.2013].
- (2010): „Tax and Development. Cooperating with Developing Countries on Promoting Good Governance in Tax Matters, Brussels, 21.4.2010, COM(2010)163 final“, unter URL: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_COM_2010_0163_TAX_DEVELOPMENT_EN.PDF [23.02.2013].

- (2004): „Directive 2004/109/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 2004 on the harmonisation of transparency requirements in relation to information about issuers whose securities are admitted to trading on a regulated market and amending Directive 2001/34/EC“, unter URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:390:0038:0057:EN:PDF> [23.02.2013].
- Europäische Union (2008): Konsolidierte Fassung des Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Amtsblatt C 115/47. Unter URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:de:PDF> [10.02.2012].
- Europäischer Rat (2011): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings - General approach, Brüssel, 14.06.2012, 2011/0308 (COD). Unter URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st11/st11238.en12.pdf> [10.02.2013].
- Europäisches Parlament (2012): Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, 25.09.2012, (COM(2011)0684 – C7-0393/2011 – 2011/0308(COD)). Unter URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2012-0278+0+DOC+PDF+V0//EN> [10.02.2013].
- (2012): Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2004/109/EG zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, sowie der Richtlinie 2007/14/EG der Kommission, 26.03.2012, (COM(2011)0683 – C7-0380/2011 – 2011/0307(COD))2011/0307(COD). Unter URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/pr/896/896951/896951de.pdf [10.02.2013].
- (2007): „P6_TA(2007)0526. International Accounting Standards (IFRS 8). Resolution of 14 November 2007 on the draft Commission regulation amending Regulation (EC) No1725/2003“, unter URL: <http://www.publishwhatyoupay.org/sites/pwypdev.gn.apc.org/files/EP%20resolution%20accounting%20standards%20141107.pdf> [23.02.2013].
- Feldt, Heidi (2009): Freiwillige Initiativen im Rohstoffsektor. Welche Ansätze bieten diese Initiativen zur Verbesserung der Governance im Rohstoffsektor in Entwicklungsländern? Unter URL: http://www.boell.de/downloads/initiativenrohstoffsektor_h_feldt.pdf [04.03.2013].
- Finnemore, Martha (1996): National Interests in International Society. Ithaca u.a.: Cornell University Press.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn (1998): „International Norm Dynamics and Political Change“, in: International Organization, 52/4. S.887-917.
- Flyvbjerg, Bent (2006): “Five Misunderstandings About Case-study Research”, in: Qualitative Inquiry, 12/2. S. 219-245.
- Foucault, Michel (2007): Die Ordnung des Diskurses. Frankfurt/M: Fischer-Taschenbuch-Verlag.
- (2002): Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- G8 (2011): „Deauville G8 Declaration. Renewed Commitment for Freedom and Democracy, May 26-27, 2011 Deauville, France“, unter URL: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/deauville-g8-declaration_en.pdf [09.03.2013].

- Gallhofer, Sonia/Haslam, Jim (2010): „Exploring Social, Political and Economic Dimensions of Accounting in the Global Context. The International Accounting Standards Board and Accounting Disaggregation“, in: *Socio-Economic Review* 5/4. S.633–664.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2010): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Global Witness (1999): *A Crude Awakening*. Global Witness Ltd.: London. Unter URL <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/A%20Crude%20Awakening.pdf> [28.02.2013].
- Gornitzka, Åse/Sverdrup, Ulf (2011): „Access of Experts. Information and EU Decision-making“, in: *West European Politics*, 34/1. S.48-70.
- Gray, Virginia (1973): „Innovation in the States. A Diffusion Study“, in: *The American Political Science Review*, 67/4. S.1174-1185.
- Greenwood, Justin (2011): *Interest Representation in the European Union*. Basingstoke u.a.: Palgrave Macmillan.
- Guiraudon, Virginie (2000): „European Integration and Migration Policy. Vertical Policy-Making as Venue Shopping“, in: *Journal of Common Market Studies*, 38/2. S.251-271.
- Harcourt, Alison J.: (1998): „EU Media Ownership Regulation. Conflict Over the Definition of Alternatives“, in: *Journal of Common Markets*, 36/3. S.369-389.
- Hauck, Gerhard (2009): „Good Governance – Neopatrimonialismus – schwache Staaten. Die verkehrte Welt des Entwicklungsdiskurses“, in: Weiland, Heribert/Wehr, Ingrid/Seifert, Matthias (Hg.): *Good Governance in der Sackgasse?* Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S.69-90.
- Haunss, Sebastian (2012): „Innovation oder Piraterie? Framing-Konflikte um geistige Eigentumsrechte in der EU“, in: *PVS*, 46. S.319-343.
- Heins, Volker (2002): *Weltbürger und Lokalpatrioten. Eine Einführung in das Thema Nichtregierungsorganisationen*. Opladen: Leske+Budrich.
- International Accounting Standards Board (2010): *Extractive Activities. Discussion Paper DP/2010/1*. Unter URL: <http://www.criirco.com/dpextractiveActivitiesApr10.pdf> [04.03.2013].
- Imig, Doug/Tarrow, Sidney (2001): *Contentious Europeans. Protest and Politics in an Emerging Polity*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Jetschke, Anja (2003): „'Weltöffentlichkeit' und internationale Menschenrechtsnormen“, in: Ulbert, Cornelia/Weller, Christoph (Hg.): *Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik*. Wiesbaden: VS Verl. f. Sozialwissenschaften.
- Keck, Margaret/Sikkink, Kathryn (1998): *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca/New York: Cornell University Press.
- Kelly, Brendan D. (2008): „The Emerging Mental Health Strategy of the European Union. A Multi-Level Work-in-Progress“, in: *Health Policy* 85. S.60-70.
- Kingdon, John W. (1995): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins.
- Klein, Ansgar/Walk, Heike/Brunnengräber, Achim (2005): „Einleitung. Mobile Herausforderer und alternative Eliten“, in: Dies.: *NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge, umstrittene Riesen*. Bonn: BPB. S.10-79.
- Klotz, Audie (1995): „Norms Reconstituting Interests. Global Racial Equality and U.S. Sanctions Against South Africa“, in: *International Organization*, 49/3. S.451-478.
- Knill, Christoph/Lenschow, Andrea (1998): „Coping with Europe. The Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy“, in: *Journal of European Public Policy*, 5/4. S. 595–615.
- Kowalczyk-Hoyer, Barbara (2012): *Transparency in Corporate Reporting. Assessing the World's Largest Companies*. Hrsg. von Transparency International. Unter URL:

- http://www.transparency.org/whatwedo/pub/transparency_in_corporate_reporting_essing_the_worlds_largest_companies [28.02.2013].
- Kriesi, Hanspeter (2007): „Political Context and Opportunity“, in: Snow, David A. /Soule, Sarah A. /Kriesi, Hanspeter (Hg.): *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford: Blackwell. S. 67–90.
- Kuhn, Berthold (2005): *Entwicklungspolitik zwischen Markt und Staat. Möglichkeiten und Grenzen zivilgesellschaftlicher Organisationen*. Frankfurt/New York: Campus.
- Laclau, Ernesto/Mouffe, Chantal (2000): *Hegemonie und radikale Demokratie. Zur Dekonstruktion des Marxismus*. Wien: Passagen Verlag.
- Lanz, David (2009): „Save Darfur. A Movement and Its Discontents“, in: *African Affairs*, 108/433 (2009), S.669-677.
- Lehmann, Wilhelm (2009): „The European Parliament“, in: Coen, David/Richardson, Jeremy: *Lobbying the European Union. Institutions, Actors, and Issues*. New York: Oxford University Press. S.39-69.
- Lesage, Dries/Mcnair, David/Vermeiren, Mattias (2010): „From Monterrey to Doha. Taxation and Financing for Development“, in: *Development Policy Review*, 28/2. S.155-172.
- Lévi-Faur, David (2005): „The Global Diffusion of Regulatory Capitalism“, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1/598. S.12-32.
- Lütz, Susanne (2007): „Policy-Transfer und Policy-Diffusion“, in: Benz, Arthur u.a. (Hg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S.132-143.
- Mahoney, Christine (2004): „The Power of Institutions. State and Interest Group Activity in the European Union“, in: *European Union Politics*, 5/4. S.441-466.
- Marshall, David (2010): „Who to Lobby and When. Institutional Determinants of Interest Group Strategies in European Parliament Committees“, in: *European Union Politics*, 11/4. S.553-575.
- Martens, Jens/Oesterheld, Werner/Eisenblätter, Peter (2006): *Verbindliche Regeln für Multis – Corporate Accountability. Zwischenbilanz und Zukunftsperspektiven*. Hrsg. von WEED u.a. Unter URL: <http://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/doku2005.pdf> [07.03.2013].
- Mazey, Sonia (1998): „The European Union and Women's Rights. From the Europeanization of National Agendas to the Nationalization of a European Agenda?“, in: *Journal of European Public Policy*, 5/1. S.131-152.
- Meseguer, Covadonga (2005): *Rational Learning and Bounded Learning in the Diffusion of Policy Innovations*. The Helen Kellogg Institute for International Studies Working Paper 316. Unter URL: <http://www3.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/316.pdf> [09.03.2013].
- Meyer, David S. (2004): „Protest and Political Opportunities“, in: *Annual Review of Sociology* 30. S.125–145.
- Murphy, Richard (2009): *Country-by-Country Reporting. Holding Multinational Corporations to Account Wherever They Are*. Washington DC: Task Force on Financial Integrity and Economic Development, 6/2009. Unter URL: http://www.financialtaskforce.org/wp-content/uploads/2009/06/Final_CbyC_Report_Published.pdf [09.02.2013].
- Murphy, Richard (2003): *Reporting Turnover and Tax by Location. A Proposed International Accounting Standard*. Cambridgeshire: Association for Accountancy and Business Affairs Limited (AABA) 2003. Unter URL: <http://www.richard.murphy.dial.pipex.com/A%20New%20International%20Accounting%20Standard.pdf> [28.02.2013].
- Obenland, Wolfgang (2011): *Country-by-Country Reporting. Länderbezogene Offenlegungspflichten für Unternehmen – ein Beitrag zur Stärkung der öffentlichen Finanzen in Entwicklungsländern*. Aachen/Bonn/Stuttgart: Global Policy Forum Europe Arbeitspapier 3, 10/2011. Unter URL:

- http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Arbeitspapier_Country-by-Country-Reporting_10-2011.pdf [28.02.2013].
- OECD (2011): „Guidelines for Multinational Enterprises“, unter URL: <http://www.oecd.org/investment/investmentpolicy/48004323.pdf> [17.02.2013].
- (2001): Preparatory Note from the Sub Group on Transparency in Reporting Financial Data by Multinational Corporations. 2nd Meeting of the Informal Task Force on Tax and Development, 11.-12. April 2011, Paris, Frankreich. Unter URL: <http://www.oecd.org/ctp/47521678.pdf> [28.02.2013].
- Offe, Claus (1994): Designing Institutions for East European Transitions. IHS Reihe Politikwissenschaft 19. Unter URL: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/pg/pgprogram/iel/modules/la9f4/asinstmat/offe_designing_institutions.pdf [09.03.2013].
- Pralle, Sarah B. (2003): „Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change. The Internationalization of Canadian Forest Advocacy“, in: *Journal of Public Policy*, 23/3. S.233-260.
- Princen, Sebastiaan (2011): „Agenda-setting Strategies in EU Policy Processes“, in: *Journal of European Public Policy*, 18/7. S.927-943.
- (2010): „Venue Shifts and Policy Change in EU Fisheries Policy“, in: *Marine Policy*, 34. S.36-41.
- (2007): „Agenda-setting in the European Union. A Theoretical Exploration and Agenda for Research“, in: *Journal of European Public Policy*, 14/1. S.21-38.
- (2001): „Agenda-setting Strategies in EU Policy Processes“, in: *Journal of European Public Policy*, 18/7. S.927-943.
- Princen, Sebastiaan/Kerremans, Bart (2008): „Opportunity Structures in the EU Multi-Level System“, in: *West European Politics*, 31/6. S.1129-1146.
- Radaelli, Claudio M. (2000): „Policy Transfer in the European Union. Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy“, in: *Governance*, 13/1. S.25-43.
- Radaelli, Claudio M. (1999): „The Public Policy of the European Union. Whither Politics of Expertise?“, in: *Journal of European Public Policy*, 6/5. S.757-774.
- Richardson, Jeremy (2000): „Government, Interest Groups and Policy Change“, in: *Political Studies* 48. S.1006-1025.
- Richardson, Jeremy (1996): „Policy-making in the EU. Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup“, in: Ders. (Hg.): *European Union. Power and Policy-Making*. London/New York: Routledge. S. 3-23.
- Risse, Thomas/Sikkink, Kathryn (1999): „The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices. Introduction“, in: Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn (Hg.): *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Cambridge/New York/Melbourne: Cambridge University Press. S.1-38.
- Rose, Richard (1991): „What is Lesson Drawing?“, in: *Journal of Public Policy*, 11/1. S.3-30.
- Rosser, Andrew (2006): *The Political Economy of the Resource Curse. A Literature Survey*. IDS Working Paper 268, Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- Ruggie, John (2011): „Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework“, unter URL: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A-HRC-17-31_AEV.pdf [17.02.2013].
- Ruiz, Marta/Romero, Maria José (2011): *Exposing the Lost Billions. How Financial Transparency by Multinationals on a Country by Country Basis Can Aid Development*. Hrsg. von EURODAD, 11/2011. Unter URL: http://eurodad.org/uploadedfiles/whats_new/reports/cbc%20report.pdf [09.02.2013].
- Saage-Maß, Miriam (2009): „Transnationale Unternehmen im nationalen und internationalen Recht“, in: *Zeitschrift für Menschenrechte*, 3/2. S.102-122.

- Sabatier, Paul A. (1998): „The Advocacy Coalition Framework. Revisions and Relevance for Europe“, in: *Journal of European Public Policy*, 5/1. S.98-130.
- Sabatier, Paul A. (1988): „An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein“, in: *Policy Science* 21. S.129-168.
- Schattschneider, E. E. (1960): *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Sell, Susan K./Prakash, Aseem (2004): „Using Ideas Strategically. The Contest Between Business and NGO Networks in Intellectual Property Rights“, in: *International Studies Quarterly*, 48. S.143-175.
- Simmons, Beth A./Elkins, Zachary (2004): „The Globalization of Liberalization. Policy Diffusion in the International Political Economy“, in: *American Political Science Review*, 98/1. S.171–89.
- Simpere, Anne-Sophie (2010): *The Mopani Copper Mine, Zambia. How European Development Money Has Fed a Mining Scandal*. Hrsg. von Counterbalance. Unter URL: <http://www.counterbalance-cib.org/wp-content/uploads/2011/03/Mopani-Report-English-Web.pdf> [07.03.2013].
- Snow, David A./Benford, Robert D. (1992): „Master Frames and Cycles of Protest“, in: Morris, Adlon D./McClurg Mueller, Carol (Hg.): *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven, CT: Yale University. S.133–155.
- Snow, David A./Rochford Jr., Burke E. Worden, Steven K./Benford, Robert D. (1986): „Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation“, in: *American Sociological Revue* 51/4. S.464–481.
- Sobotka, Eva (2011): „Influence of Civil Society Actors on Formulation of Roma Issues Within the EU Framework“, in: *International Journal on Minority and Group Rights* 18. S.235–256.
- Stone, Diane (2004): „Transfer Agents and Global Networks in the ‘Transnationalization’ of Policy“, in: *Journal of European Public Policy*, 11/3. S.545-566.
- Swiebel, Joke (2009): „Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Human Rights. The Search for an International Strategy“, in: *Contemporary Politics*, 15/1. S.19-35.
- Task Force on the Development Impact of Illicit Financial Flows (2008): *Final Report. A Task Force led by Norway, set up under the Leading Group on Solidarity Levies to fund Development*, 11/2008. Unter URL: http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf_Final_report_Task_Force_EN.pdf [28.02.2013].
- Uvin, Peter (1995): „Scaling Up the Grass Roots and Scaling Down the Summit. The Relations Between Third World Nongovernmental Organisations and the United Nations“, in: *Third World Quarterly*, 16/3. S.495-512.
- Van Evera, Stephen (1997): *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Wahl, Peter (2000): „Mythos und Realität internationaler Zivilgesellschaft. Zu den Perspektiven globaler Vernetzung von Nicht-Regierungs-Organisationen“, in: Altvater, Elmar u.a. (Hg.): *Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*. Münster: Westfälisches Dampfboot.S. 293-314.
- Walker, Jack (1969): „The Diffusion of Innovations Among the American States“, in: *The American Political Science Review*, 63/3. S.880-899.
- Wessels, Wolfgang (2006): „Das politische System der europäischen Union“, in: Weidenfeldt, Werner (Hg.): *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. S.83-108.
- Wójcik, Dariusz (2012): *Shining Light on Globalization. The Political Economy of Country-by-Country Reporting. Employment, Work and Finance Working Paper 7*, Oxford: School of Geography and the Environment, and St. Peter’s College, Oxford University. Unter URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2163449 [28.02.2013].

Zippel, Kathrin (2004): „Transnational Advocacy Networks and Policy Cycles in the European Union. The Case of Sexual Harassment“, in: Social Politics, 11/1. S.57-85.

Anhang A: Übersicht über die von TNUs geforderten Angaben

Anhang A. Übersicht über die von TNUs geforderten Angaben

| Akteure Geforderte Angaben | Tax Justice Network | PWYP in Konsultation zur T.richtlinie | Vorschlag der Kommission¹ | Vorschlag des EPs² |
|--|-------------------------------------|--|---|---|
| In welchen Ländern die TNUs mit welchen Projekten tätig sind | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> (nur „ key subsidiaries and properties“) | — | — |
| Unter welchem Namen die TNUs in jedem dieser Länder tätig sind | <input checked="" type="checkbox"/> | — | — | — |
| Direkte Zahlungen an Regierungen auf Projektbasis, ab einer bedeutsamen Höhe, inklusive: <ul style="list-style-type: none"> • Lizenzgebühren und Steuern (Barzahlungen) • Lizenzgebühren und Steuern (Sachleistungen) • Dividenden • Bonuszahlungen • Konzessionsgebühren | — | <input checked="" type="checkbox"/> | <ul style="list-style-type: none"> • Produktionszahlungsansprüche • Steuern auf den Gewinn • Nutzungsentgelte • Dividenden • Unterzeichnungs-, Entdeckungs- und Produktionsboni • Lizenz-, Miet- und Zugangsgebühren sowie sonstige Gegenleistungen für • Lizenzen und/ oder Konzessionen • sonstige direkte Vorteile für die betreffende staatliche Stelle | <ul style="list-style-type: none"> • Nutzungsentgelte und der angewandte effektive Steuersatz • Lizenz-, Miet-, Pipeline-Durchleitungsgebühren und Zugangsgebühren sowie sonstige Gegenleistungen für Lizenzen und/ oder Konzessionen • Zahlungen an staatliche Sicherheitskräfte für Sicherheitsdienste • aufgrund von Verstößen gegen das Umweltrecht oder andere Gesetze verhängte Geldbußen und Wiedergutmachungszahlungen • sonstige Vorteile für die betreffende staatliche Stelle |
| • Rücklagen | — | <input checked="" type="checkbox"/> | — | — |
| • Produktionsumfang für den aktuellen Berichtszeitraum, optionale Offenlegung nach Schlüsselprodukten und Schlüsselstandorten | — | <input checked="" type="checkbox"/> | — | — |

1 Vgl. Europäische Kommission (2011)c und (2011)d.

2 Vgl. Europäisches Parlament (2012).

| | | | | |
|--|-------------------------------------|--|------------------------|--|
| <p>Das Finanzergebnis in den Ländern, in denen die TNU's tätig sind einschließlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Umsätze, sowohl konzernintern als auch nach außen • ihren Einkauf, genauso aufgegliedert • Finanzierungskosten, genauso aufgegliedert • Lohn- und Gehaltskosten sowie Beschäftigtenzahlen • Gewinn vor Steuern | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> (<i>nur</i> Umsätze und Finanzierungskosten, d.h. Produktions- und Entwicklungskosten) | — | <p>nach Ländern aufgeschlüsselte zusätzliche Finanzinformationen über Geschäftstätigkeiten in Drittstaaten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufgliederung der Nettoumsatzerlöse nach Haupttätigkeitsbereichen • erzeugte Mengen, Verkauf oder Handel • Ergebnis vor Steuern • Gesamtzahl der Beschäftigten und deren gesamte Lohnmasse • Ausgaben für feste Vermögensinvestitionen während des Berichtszeitraums |
| Details über die Kosten für und den Buchwert des physischen Firmenkapitals in einem Land | <input checked="" type="checkbox"/> | — | — | — |
| Details über das gesamte Brutto- und Nettovermögen für jedes Land | <input checked="" type="checkbox"/> | — | — | — |
| <p>Die in den entsprechenden Ländern zu zahlenden Steuern, einschließlich der Projekte, auf die sich diese Zahlungen beziehen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • die Steuerbelastung in dem Jahr, untergliedert in unmittelbare und aufgeschobene Steuerverbindlichkeiten • die tatsächlich an die Regierung eines Landes gezahlten Steuern • die Verbindlichkeiten (und, wenn relevant, die Forderungen) gegenüber den Finanzbehörden zum Beginn und zum Ende der Berichtsperiode • aufgeschobene Steuerverbindlichkeiten gegenüber dem Land zum Beginn und zum Ende der Berichtsperiode | <input checked="" type="checkbox"/> | — | Steuern auf den Gewinn | <ul style="list-style-type: none"> • Steuern auf den Gewinn und der angewandte effektive Steuersatz • Grund- und Gebäudesteuern • Quellensteuer • Abgaben und Steuern auf Ein- und Ausfuhren • Verbrauchssteuern |

Anhang B: Liste der für die Auswertung unmittelbar relevanten Dokumente und Websites:

- Action Aid (02.11.2009): „Treasury promises to tackle the tax dodgers at the G20“, unter URL: <http://www.actionaid.org.uk/102019/blog.html?article=757> [28.02.2013].
- Bono (2011): M. le Président, get things done ! In: Le Monde, 27.01.2011. Unter URL: http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/01/27/m-le-president-get-things-done_1471203_3232.html [04.03.2013].
- Cameron, David (2011): „Speech delivered on aid, trade and democracy in Lagos, Nigeria, 19.07.2011“, unter URL: <http://www.number10.gov.uk/news/pms-speech-on-aid-trade-and-democracy/> [04.03.2013].
- EURODAD (15.02.2011): "Press Release. Publicly funded Swiss company is dodging taxes in Zambia“, unter URL: <http://eurodad.org/4399/> [28.02.2013].
- Europäisches Parlament (18.09.2012): „Press release. Oil, gas and diamond companies could be forced to fully disclose payments to governments“, unter URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20120917IPR51496/html/Extractive-companies-could-be-forced-to-fully-disclose-payments> [09.03.2013].
- European Financial Reporting Advisory Group (ohne Datum): „Country-by-country reporting – Report on findings in relation to the administrative cost of two policy options“, unter URL: <http://www.focusifrs.com/.../Country-by-country+reporting+-+EFRAG+sec> [26.01.2013].
- Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN (17. 10. 2012): „Antrag. Steuerliche Transparenz von multinationalen Unternehmen herstellen – Country-by-Country und Project-by-Project Reporting einführen, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/11075“, unter URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/110/1711075.pdf> [09.03.2013].
- (18.01.2012): „Antrag. Transparenz im Rohstoffsektor – EU-Vorschläge umfassend umsetzen, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/8354“, unter URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/083/1708354.pdf> [09.03.2013].
- Global Witness (22 August 2012): „Global Witness initial response to SEC vote on Dodd Frank rules“, unter URL: <http://www.financialtaskforce.org/2012/08/22/global-witness-initial-response-to-sec-vote-on-dodd-frank-rules/> [09.03.2013].
- Humborg, Christian (26.07.2012): „Why doesn't Germany support detailed transparency for the oil, mining industries?“, unter URL: <http://blog.transparency.org/2012/07/26/why-doesnt-germany-support-detailed-transparency-for-the-oil-mining-industries/> [08.03.2013].
- McWilliam, Stuart (06.09.2012): „A Very Special Delivery“, unter URL: <http://www.one.org/international/blog/a-very-special-delivery/> [23.02.2013].
- ONE (02.05.2012): „Transparency campaigners ask Arlene McCarthy MEP to keep up the pressure on big oil“, unter: URL <http://www.one.org/c/international/pressrelease/4344/> [26.02.2013].
- (ohne Datum): „Politicians Under the Spotlight. Did They Support the Fight Against Poverty?“, unter URL: <http://www.one.org/c/international/actnow/4461/> [23.02.2013].
- Oxfam (15.07.2010): „Congress passes law to end secrecy in oil, gas, and mining industry“, unter URL: <http://www.oxfamamerica.org/press/pressreleases/congress-passes-law-to-end-secrecy-in-oil-gas-and-mining-industry> [28.02.2013].
- Piebalgs, Andris (25.10.2011): „Transparency for all!“, unter URL: <http://blogs.ec.europa.eu/piebalgs/transparency-for-all/> [28.02.2013]
- Publish What You Pay (26.04.2012): „Any exemptions to EU rules would only benefit the corrupt“, unter URL: <http://www.publishwhatyoupay.org/newsroom/blog/any-exemptions-eu-rules-would-only-benefit-corrupt> [28.02.2013].
- (01.12.2011): „The European Commission's Proposal on Extractive Sector Transparency. A Civil Society View“, unter URL: <http://www.publishwhatyoupay.org/resources/european-commissions-proposals-extractive-sector-transparency-civil-society-view-uk-brief> [28.02.2013].

- (2011): „Extractive Industries Transparency Initiative. (EITI)“, unter URL: <http://publishwhatyoupay.org/activities/advocacy/extractive-industries-transparency-initiative> [28.02.2013].
- (2011): „History“, unter URL: <http://publishwhatyoupay.org/about/history> [19.02.2013].
- (31.11.2011): „President Sarkozy calls for European oil and mining transparency rules“, unter URL: <http://www.publishwhatyoupay.org/sites/pwypdev.gn.apc.org/files/Sarkozy's%20answer.pdf> [04.03.2013].
- Stewart, Heather (2011): Britain backs 'publish what you pay' rule for oil and mining firms in Africa George Osborne and Vince Cable come out in support of proposal by Nicolas Sarkozy at G20 meeting. In: The Guardian, 20.02.2011. Unter URL: <http://www.guardian.co.uk/business/2011/feb/20/george-osborne-oil-mining-africa> [04.03.2013].
- Task Force on the Development Impact of Illicit Financial Flows (2008): Final Report. A Task Force led by Norway, set up under the Leading Group on Solidarity Levies to fund Development, 11/2008. Unter URL: http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf_Final_report_Task_Force_EN.pdf [28.02.2013].

Stellungnahmen im Rahmen der Konsultationen der Europäischen Kommission¹⁸⁸ von:

- Eurodad
- Global Policy Forum
- ONE
- Publish What You Pay
- Revenue Watch Institute
- CIDSE
- Oxfam
- Global Witness
- Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN
- ASTM
- Christian Aid
- Tax Justice Network

¹⁸⁸Unter URL: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/transparency_en.htm [02.03.2013] (Transparenzrichtlinie) und <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp> [02.03.2013] (Country-by-country reporting).

Anhang C: Leitfragen für die Interviews

Leitfragen für die Interviews mit NGO-Vertreter innen:

- Wann ist Organisation X in die Advocacy für CBCR/PBPR eingestiegen? Was war dafür der ausschlaggebende Impuls?
- Zu welchen politischen Akteuren in Brüssel/Mitgliedstaat X/Sonstige haben Sie Kontakt aufgenommen? Mit welchem Ergebnis?
- Welche Argumente für die Berichtspflichten wurden gegenüber Entscheidungsträger_innen und weiteren Stakeholdern besonders hervorgehoben? Hat sich das im Laufe der Zeit verändert? Falls ja, warum?
- Ist auf den Dodd-Frank Act oder andere internationale Entwicklungen verwiesen worden? Falls ja, warum? Was waren die Reaktionen?
- Ggfs.: Inwiefern unterscheidet sich die Ausgangslage in Mitgliedsstaat X von der in anderen Ländern? Hat Organisation X darauf reagiert?
- War die Position von Regierung X/Akteur X zu den Berichtspflichten bedeutsam für den Überarbeitungsprozess der europäischen Transparenz- und Buchungsrichtlinien? Falls ja, warum?
- Lag der Fokus von Organisation X auf Lobbyingaktivitäten oder auf öffentlichen Aktionen? Welche Aktivitäten gab es genau? Welche öffentlichen Aktionen?
- Wie ist das Anliegen in der Öffentlichkeit transportiert worden und warum? Welche Punkte hat Organisation X besonders hervorgehoben?
- An welche politischen Entwicklungen, Wendungen, bestimmte Ereignisse kann sich der/die Befragte erinnern, - sei es national, auf EU-Ebene oder international -, die das Team von Organisation X als strategisch günstig wahrgenommen hat?
- → Falls diese Gelegenheiten genutzt wurde: Wie?
- Wie sah die Kooperation mit weiteren NGOs oder anderen „Verbündeten“ aus? Falls es andere „Verbündete“ gab, etwa weitere Stakeholder-Gruppen, welche waren das?
- Was sind laut der/dem Befragten besonderen Stärken, die Organisation X zur Advocacy-Arbeit des Netzwerks beigetragen hat?

Leitfragen für die Interviews mit MEPs und deren Assistent innen:

- Welche Position hat MEP X zu länder- und projektbasierten Berichten im JURI-Ausschuss vertreten?
- Hat sich seine/ihre Haltung dazu mit der Zeit verändert? Falls ja, warum?
- Welche Argumente hat MEP X für und gegen die Offenlegungspflichten berücksichtigt?
- Welche Akteure, - von innerhalb und außerhalb des Parlaments -, haben versucht, ihn zu überzeugen?

- Ggfs.: Hat MEP X versucht, weitere MEPs/Fraktionen von den Offenlegungspflichten zu überzeugen? Falls ja, welche Herausforderungen und Widerstände gab es diesbezüglich?
- Was können Sie zum Einfluss von NGOs sagen? Welche waren besonders sichtbar, engagiert, einflussreich? Und warum?
- Ggfs.: Welche haben Eindruck bei MEP X hinterlassen? Warum?
- Hätte der Vorschlag des Parlaments ohne die Präsenz der NGOs anders ausgesehen? Falls ja, inwiefern?
- War das Anliegen schon vor dem Vorschlag der Kommission auf der Agenda des Parlaments? Falls ja, seit wann und durch wen bzw. weshalb?
- Ggfs.: Warum hat das EP weitere Sektoren in den Vorschlag aufgenommen?