

Maßstabsebene dar, die abgekoppelt von politischen Prozessen auf nationaler oder internationaler Ebene besteht. Vielmehr lässt sich lokale Politik als »Brennglas« verstehen, unter dem sich die Einflussnahme verschiedener Akteure auf Entscheidungsprozesse und die inhaltliche Ausgestaltung verdeutlicht. Akteure, die in lokale Politik involviert sind, können auch auf anderen politischen Maßstabsebenen agieren, und lokale Politik erhält erst durch ihre Wechselwirkung mit (sub-)nationaler Gesetzgebung, (trans-)nationalen Akteuren und Programmen sowie verschiedenen Bündnissen ihre Bedeutung (Filer/Le Meur 2017a: 24f.; Lund 2008: 4f.).

3.2 Dimensionen der Einflussnahme

In diesem Abschnitt entwickle ich ausgehend von Governance-Ansätzen drei analytische Dimensionen, um einerseits zu erklären, welche unterschiedlichen Strategien Bergbauunternehmen zur Erzeugung sozialer Akzeptanz entwickeln, als auch andererseits aufzuzeigen, welche demokratie- und entwicklungspolitischen Auswirkungen diese Strategien auf lokale Politikprozesse haben. Diese drei Dimensionen der Einflussnahme liegen quer zu den sichtbaren und versteckten Formen der Einflussnahme: Sie können sich erstens sozialräumlich manifestieren, zweitens im Rahmen von Entscheidungsprozessen und drittens in der thematisch-inhaltlichen Ausrichtung von lokaler Politik.

Governance (Regieren) bezeichnet im weiteren Sinne die Vielfalt an staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, die Einfluss auf politische Themensetzung und Entscheidungen nehmen, während *Government* (Regierung) sich im engen Sinne auf die hierarchische Steuerung innerhalb des (National-)Staates, die von der Regierung als Spitze ausgeht, bezieht. Regieren findet sowohl mit, neben und jenseits des Staates statt (*governance by, with and without government*), als auch in weniger institutionalisierten, lose gekoppelten oder informellen Netzwerken (Benz/Dose 2010; Demirović/Walk 2011a; Zürn 1998).

Der Ursprung des Governance-Konzeptes liegt in der Institutionenökonomik der Wirtschaftswissenschaften und hielt mit Beginn der Jahrtausendwende Einzug in die politikwissenschaftlichen Teilbereiche der Internationalen Beziehungen sowie der Europa- und Föderalismusforschung (Rhodes 1997; Rosenau 1992; Williamson 1985). Diese rekurrieren auf den Governance-Begriff, um die politischen und gesellschaftlichen Transformati-

onsprozesse zu beschreiben, die sie im Zuge weltpolitischer Verschiebungen nach dem Ende des Kalten Krieges und unter den Bedingungen der Globalisierung beobachten (zum Überblick siehe: Bache/Flinders 2004; Benz et al. 2007; Benz 2009; Brand 2007; Brunnengräber et al. 2008; Brunnengräber/Walk 2007; Demirović/Walk 2011a; Jessop 2004; Leubolt 2007; Schuppert 2008). Zentral befassen sich die genannten Teilbereiche mit den Grenzen (national-)staatlicher Steuerungsfähigkeit, der räumlich-institutionellen Veränderung von Politik sowie der Zunahme von (scheinbar) neuen Formen des Regierens – *new modes of governance* – über kooperative Netzwerke, internationale Organisationen und unter Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure.

Politik ist nicht mehr allein Gegenstand nationalstaatlicher Ordnungspolitik, sondern auch nichtstaatliche Akteure wie NGOs, internationale Organisationen, Gewerkschaften oder Unternehmen können Einfluss auf Politik nehmen (Brunnengräber 2005; Cutler et al. 1999; Hall/Biersteker 2002; Haufler 2001; Scherer/Palazzo 2011). Der Staat tritt als »alleinige[r] Governance- und Gemeinwohlakteur« (Schuppert 2014: 25) zurück, stattdessen rückt die »Vielfalt des Regierens« (Draude 2012) ins Zentrum. Beispiele für den Einfluss, den nichtstaatliche Akteure auf Politik ausüben, sind etwa Public-private-Partnerships bei Infrastrukturprojekten, die Rolle von NGOs in den Bereichen Umweltschutz und Menschenrechte oder bei der Ausarbeitung der Klimarahmenkonvention (Dietz 2011; Lavinias 2013; Sack 2011; Walk 2008).

Susan Strange (1996) betrachtet die Auslagerung von politischer und administrativer Steuerung in internationale Foren oder informelle Netzwerke als einen Rückzug des Nationalstaates. Autor:innen, die sich aus neomarxistischer Perspektive mit Governance auseinandersetzen, fassen die räumliche Verlagerung von Staatsaufgaben in einzelnen Politikfeldern und die Zunahme an neuen Kooperationsformen nicht als Rückzug, sondern als Teil der Transformation des Staates (Bieler/Morton 2010; Bieling 2011; siehe auch Migdal/Schlichte 2005). Der Nationalstaat als verbindlicher Regelsetzer wird beispielsweise im Zuge neuer Kooperationsformen wie Spar- oder Deregulierungsmaßnahmen, die internationale Wirtschafts- und Finanzinstitutionen nationalen Politikprozessen verordnen, transformiert. Nach Gill (2003) sind solche Prozesse Ausdruck eines »neuen Konstitutionalismus«. Dieser meint, dass sich politisch-institutionelle Arrangements auf die Interessen transnationalen Kapitals ausrichten (Bieling 2011: 167f.). In dieser Perspektive lässt sich Governance als Herrschaftsinstrument fassen: Macht

und Herrschaft sind nicht allein an den (National-)Staat gekoppelt, sondern verorten sich in einer Vielzahl von Politikarenen »innerhalb«, »unterhalb« oder »oberhalb« des Nationalstaates (Demirović/Walk 2011a).

Für mein Erkenntnisinteresse weist die Governance-Debatte drei zentrale Leerstellen auf. Erstens fehlt dieser eine machttheoretische Fundierung. Liberalen Governance-Ansätzen liegt die Annahme zugrunde, dass eine Vielzahl an scheinbar gleichgestellten Akteuren über horizontale Koordinations- und Kooperationsformen die Effizienz und Leistungsfähigkeit von Politikergebnissen zu verbessern versuchen (Papadopoulos 2010). Zwar berücksichtigen neomarxistische Perspektiven auf Governance mit der These einer Internationalisierung des Staates, dass Machtverhältnisse zwischen verschiedenen Akteuren entstehen. Diese werden aber vor allem *top down* gefasst, also Veränderungen der internationalen Politik und Globalisierungsprozesse als konstituierend für den Nationalstaat verstanden (Bieler/Morton 2010: 391). Offen bleibt hier, welche konkreten Zielsetzungen und Strategien einzelne Akteure verfolgen und wie sie partikulare Interessen durchsetzen und verallgemeinern (Bieling 2011: 166; Demirović 2011: 74f.). Ebenso bleibt unbestimmt, welche sozialräumlichen Restrukturierungsprozesse innerhalb der Blackbox Nationalstaat sich durch den Einfluss nichtstaatlicher Akteure beobachten lassen. Diese sind für mich wichtig zu verstehen, weil sie Auskunft darüber geben, an welchen konkreten Orten nichtstaatliche Akteure Einfluss auf lokale Politikprozesse nehmen und wie diese Orte in übergeordnete Machtzusammenhänge eingebettet sind. Zudem geben sie Einblick darin, wie lokale Prozesse auch auf die Strategien (transnationaler) nichtstaatlicher Akteure zurückwirken und mit diesen wechselseitig verschränkt sein können.

Zweitens fokussieren Governance-Ansätze die Output-Seite politischer Systeme, indem sie die Effektivität und Leistungsfähigkeit politischer Entscheidungen ins Zentrum rücken, während ihre demokratiepolitischen Auswirkungen in den Hintergrund geraten (Papadopoulos 2010: 235). Die Legitimität politischer Entscheidungen, die innerhalb demokratischer Systeme von der Beteiligung der Bürger:innen abgeleitet wird, verschiebt sich in der Governance-Debatte auf die Output-Seite. Die Leistungsfähigkeit von (kooperativ erzeugten) Gütern und Leistungen unter Beteiligung vielfältiger Akteure wird zur Legitimitätsquelle (Demirović/Walk 2011b: 13). Governance suggeriert zwar, ein »Mehr« an Akteuren und Entscheidungsmodi führe zu mehr Meinungsvielfalt, indem auch nichtstaatliche Akteure ihre eigenen Interessen in politische Prozesse einbringen könnten (Sack/Burchardt 2008: 42). Entscheidungs- und Konsultationsgremien jenseits bestehender politi-

scher Institutionen sind jedoch allgemein hin nicht unbedingt demokratisch legitimiert. Vielmehr ist der Zugang zu weiteren Beteiligungsformaten selektiv und abhängig von finanziellen Ressourcen, Wissen oder politischer Mobilisierungsfähigkeit. Auch haben soziale Ungleichheiten, die sich in Bildungsgrad oder Habitus (Kleidung, Sprechweise) zeigen, Auswirkungen darauf, wer an Entscheidungsprozessen teilnehmen kann und als legitimer Verhandlungspartner anerkannt wird (Demirović 2011: 98).

Drittens fokussieren Governance-Ansätze vor allem nationale und transnationale Prozesse. Auch neomarxistische Perspektiven berücksichtigen kaum die Interaktionsprozesse zwischen der globalen und der lokalen Ebene. Weder findet die konkrete materiell beobachtbare Einflussnahme nichtstaatlicher Akteure auf lokale Politikprozesse Berücksichtigung noch die demokratie- und entwicklungspolitischen Auswirkungen ihres Handelns (Hoffmann et al. 2013; Olivier de Sardan 2011). Um diese Lücken zu schließen, ist es gewinnbringend zu untersuchen, welche Rolle nichtstaatliche Akteure in der (öffentlichen) Leistungserbringung für lokale Politik spielen, inwiefern sie darüber Einfluss auf einzelne Politikbereiche nehmen und welche Konsequenzen dies für die inhaltliche Ausrichtung lokaler Politik hat.

Diese drei Leerstellen versuche ich mit Rückgriff auf Theorieansätze aus der kritischen Geographie, der Partizipationsforschung und der handlungsorientierten Governance-Literatur zu schließen: Mit einem materiellen Raumbegriff kann ich erstens herausarbeiten, wie Bergbauunternehmen sozialräumliche Restrukturierungsprozesse in Abbauregionen verfolgen und an welchen physischen Orten sie Einfluss auf politische Prozesse nehmen. Ich kann erklären, wie das Handeln der Unternehmen mit der physischen Materialität von Natur verschränkt ist und die Unternehmen über eine Reihe an Zuschreibungen eigene Handlungsorte schaffen. Mit der politisch-institutionellen Dimension der Einflussnahme blicke ich zweitens auf die Partizipations- und Verhandlungsräume, die Bergbauunternehmen neben bestehenden Institutionen der Partizipation schaffen und in die sie eine Reihe an Akteur:innen »einladen«. Ich kann hiermit erklären, über welche politischen Institutionen Bergbauunternehmen versuchen, Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse zu nehmen. Mithilfe des Stakeholder-Ansatzes kann ich näher bestimmen, nach welchen unternehmensgeleiteten Interessen Bergbauunternehmen Akteur:innen auswählen und welche weiteren Einflusskanäle sie jenseits bestehender formal verfasster politischer Institutionen schaffen. Eine handlungszentrierte Erweiterung des Governance-Begriffes ermöglicht es mir, drittens die materielle Einflussnahme auf die

Inhalte lokaler Politik zu erklären. Indem ich hier den Prozess der Erzeugung von öffentlichen Gütern und Leistungen ins Zentrum rücke, kann ich sowohl die Strategien und Zielsetzungen des Handelns von Bergbauunternehmen in lokalen Politikräumen bestimmen als auch einen Erklärungsansatz dafür entwickeln, inwiefern sie auf die inhaltliche Ausrichtung lokaler Politik Einfluss nehmen.

3.2.1 Sozialräumliche Dimension der Einflussnahme

Die Theoretisierung des Zusammenhangs zwischen dem sozialen Handeln von Akteuren und der materiellen Dimension von Raum hat seine Ursprünge in der angloamerikanischen *Radical Geography* ab Ende der 1960er Jahre (Wis-sen 2008).³ Die Sozialwissenschaften beschäftigten sich im Zuge einer Reihe an *spatial turns* mit der Räumlichkeit sozialen Handelns (Jessop et al. 2008). Ihnen liegt die Annahme zugrunde, dass Raum keine stabile geographische Einheit und Container ist, der getrennt von sozialen Praktiken und Prozessen steht, sondern sich dieser nur im Kontext seiner sozialen Praxis fassen und konzeptualisieren lässt (Harvey 1973).

Ich schließe in meiner Arbeit an den maßgeblich von David Harvey ausgearbeiteten materiellen Raumbegriff an. Soziale Prozesse und Raum sind eng miteinander verschränkt: Raum beeinflusst soziales Handeln und wird durch soziale Prozesse hergestellt. Raum kann sich zwar in Gebäuden, Straßen, Grenzzäunen oder dem Aufstellen von Schildern materialisieren. Diesen konkreten physischen Orten wird jedoch erst im Aneignungs- oder Produktionsprozess Bedeutung zugeschrieben (Belina 2013: 55). Harvey geht es in seinem Verständnis nicht um den Raum »an sich«, sondern er begreift Raum als relational und rückt die sozialen Prozesse ins Zentrum, die Raum mit-herstellen: »The question ›what is space‹ is therefore replaced by the question ›how is that different human practices create and make use of distinctive conceptualizations of space?‹ (Harvey 1973: 13). Von der Produktion von Raum in

3 Die *Radical Geography* entstand Ende der 1960er Jahre in der angelsächsischen Geographie als heterogene Strömung, die unterschiedliche theoretische Ausrichtungen beinhaltet. Deren Vertreter:innen setzen sich mit Fragen sozialer Ungleichheit auseinander und suchen nach radikalen Wegen gesellschaftlichen Wandels. Die Zeitschrift *Antipode* wurde zu ihrem wichtigsten Sprachrohr (zum Überblick siehe: Schmid 2010: 40ff.).

Abgrenzung zu Begrifflichkeiten wie Konstruktion zu sprechen, hebt die Bedeutung gesellschaftlicher Verhältnisse hervor (Vogelpohl 2012: 39). Ein materieller Raumbegriff grenzt sich einerseits gegen die Vorstellung von Raum als »Behälter« ab, der soziale Prozesse determiniert, sowie andererseits von konstruktivistischen Raumverständnissen, die die symbolische Konstruktion von Raum fokussieren und materielle Fragen als zweitrangig behandeln (Dietz 2017b: 210). Die Verschränkung von Raum und sozialer Praxis ist nicht beliebig, sondern von gesellschaftlichen Verhältnissen durchzogen und umkämpft. Die Produktion von Raum ist vor diesem Hintergrund Ergebnis sowohl von materiellen Verhältnissen als auch von Zuschreibungen.

Um in meiner Arbeit untersuchen zu können, welche Bedeutung Raum durch das Handeln von Bergbauunternehmen und deren Einfluss auf politische Prozesse erhält, greife ich auf die raumtheoretische Kategorie *place* zurück. Anders als Raum ermöglicht es die Kategorie *place*, die konkreten sozialen Prozesse der Raumproduktion empirisch zu fassen und hinsichtlich ihrer politischen Wirkungen zu untersuchen. Doreen Masseys (1994, 2006) Arbeiten stellen hier einen wichtigen Ausgangspunkt dar. *Place* bezeichnet einen konkreten physischen Ort. Dieser ist keine abgegrenzte territoriale Einheit, sondern dynamisch, vernetzt und von vielfältigen Machtbeziehungen durchzogen. *Place* wird kontinuierlich über soziale Prozesse hergestellt (Massey 1994: 155). Die Besonderheit eines konkreten physischen Ortes ist nicht die vermeintliche Verbindung mit der politischen, lokal verankerten Identität. Dieser Ort ist Treffpunkt für vielfältige soziale Beziehungen und erhält von verschiedenen Akteuren seine Bedeutung über Zuschreibungen politischer, ökonomischer, kultureller oder sozialer Natur (Haesbaert 2013; Mahon/Keil 2008: 38).⁴

Place lässt sich über seine physisch-materielle sowie symbolisch-diskursive Dimension begreifen, die wechselseitig ineinandergreifen. Die physische Materialität eines konkreten Ortes verschränkt sich mit den Bedeutungszuschreibungen, die physische Orte aufgrund ihrer standortgebundenen Eigenschaften und Funktionalität erhalten (Belina 2013: 110). Auch wenn sich

4 *Places* können Territorien darstellen (z.B. Nationalstaaten), die anhand von Grenzen klar abgrenzbar sind. Sie sind aber nicht deckungsgleich mit Territorien, solange *places* nicht zur Abgrenzung und Exklusion dienen sollen (Belina 2013: 114). In der lateinamerikanischen Raumdebatte unterliegen den Konzepten Territorium und *place* hingegen ähnliche Grundannahmen (Haesbaert 2013; Halvorsen 2018).

place nicht ohne seine physische Materialität denken lässt, sind seine räumlichen Transformationen gesellschaftlich produziert. In diesem Verständnis ist *place* immer Mittel, Resultat und Voraussetzung sozialer Praxis (Belina 2013: 120; Swyngedouw 1997). Die Geographie und geologische Beschaffenheit von Rohstofflagerstätten bestimmen beispielsweise mit, welche Infrastruktur wie Straßen, Stromnetze, Bürogebäude oder Checkpoints Bergbauunternehmen zur Ausbeutung der Rohstoffe benötigen. Diese konkreten Orte erhalten ihre infrastrukturelle Bedeutung für den Ausbeutungsprozess nicht losgelöst von der physischen Materialität. Gleichmaßen schreiben Bergbauunternehmen diesen physischen Orten weitere Bedeutungen zu, indem sie eine Reihe an möglichen (negativen) Auswirkungen der Rohstoffausbeutung für anliegende Gemeinden definieren, ihre standortgebundene Funktionalität hervorheben, Exklusivitätsrechte für die Benutzung von Infrastruktur mitbestimmen oder neue Landnutzungsformen festlegen.

Für meine Arbeit ist die raumtheoretische Kategorie *place* in viererlei Hinsicht erkenntnisleitend. Übergeordnet kann ich das Handeln der Bergbauunternehmen und damit ihre Einflussnahme auf politische Prozesse als lokal beziehungsweise ortsbezogen fassen. Ich kann zweitens analysieren, mit welchen Strategien Bergbauunternehmen ihre Unternehmensinteressen ver-räumlichen. Drittens kann ich herausarbeiten, wie sie diese Orte über minenrelevante Infrastruktur und spezifische Zuschreibungen zu ihren Handlungs-orten machen. Schließlich kann ich viertens auch die Auswirkungen sozial-räumlicher Restrukturierungsprozesse durch Bergbauunternehmen auf die lokale Politik verdeutlichen. Eine sozialräumliche Einflussnahme über die Kategorie *place* zu erklären, macht es möglich, Einfluss als physisch-materiell und damit auch räumlich sichtbaren Einfluss zu konzeptualisieren.

3.2.2 Politisch-institutionelle Dimension der Einflussnahme

Partizipation wird je nach demokratietheoretischer Perspektive und methodischer Verwendung sehr unterschiedlich gefasst. In meiner Arbeit greife ich auf einen weiten Partizipationsbegriff zurück, der berücksichtigt, dass neben formal verfassten auch informelle Institutionen der Partizipation bestehen, über die staatliche und nichtstaatliche Akteure politische Entscheidungsprozesse beeinflussen können. Institutionen bezeichnen eine Reihe von dauerhaften Regeln und Prozessen, die sozioökonomische und politische Beziehungen sowie die Interaktionen zwischen Individuen und Gruppen strukturieren, diese jedoch nicht determinieren (Leftwich 2006).

Politische Institutionen

Ein weites Partizipationsverständnis verortet sich in partizipativen Demokratieansätzen und lässt sich von seiner engen, instrumentellen Verwendung innerhalb liberaler Demokratietheorien abgrenzen. Politische Partizipation bezeichnet in liberalen Demokratietheorien eine Form politischen Handelns, die insofern als instrumentell definiert wird, als sie den Versuch von Bürger:innen beschreibt, politische Entscheidungen zu den eigenen Gunsten zu beeinflussen (van Deth 2009: 143; Kaase 1995: 521). Liberale Demokratietheorien basieren auf einem prozedural-institutionalistischen Demokratiebegriff im Anschluss an das Polyarchie-Konzept⁵ von Robert Dahl (1971). Sie gehen mit einem engen Politikverständnis einher, das politische Partizipation auf formal verfasste politische Institutionen begrenzt, die in verschiedenen Ebenen des politischen Systems verfassungsrechtlich verankert sind. Dazu zählen zum Beispiel Parlamente, Parteien, Verbände, Gesetze, Bürger:inneninitiativen, in der Verfassung vorgesehene Petitionen oder Wahlen (Lauth 2004: 135). Die Beteiligung von Bürger:innen über formal verfasste Institutionen der Partizipation stellt aus liberaldemokratischer Perspektive die zentrale Legitimierungsquelle staatlicher Politik dar, denn die Adressat:innen sind die Entscheidungsträger:innen des politischen Systems (van Deth 2009: 144; Schultze 2008: 398). Politische Partizipation ist im liberalen Verständnis zweckgerichtet auf die Output-Dimension, bei der Fragen nach der Leistungsfähigkeit und Stabilität politischer Systeme sowie die Effizienz von politischen Entscheidungen im Zentrum stehen (Buchstein/Jörke 2003).

Für diese Arbeit ist der Rückgriff auf einen engen, instrumentellen Partizipationsbegriff nicht hinreichend. Dieser lässt durch die Fokussierung auf die Output-Seite politischer Systeme machttheoretische Fragen unberücksichtigt und bedenkt nicht, dass Akteure auch über informelle Institutionen Einfluss auf politische Prozesse nehmen können. Ein weiter Partizipationsbegriff verortet sich deshalb in der Tradition partizipativer Demokratiemodelle. Diese stellen keine kohärente Theorie dar, sondern umfassen eine Vielzahl an Strömungen (zum Überblick siehe Schmidt 2019: 228ff.; Walk 2008: 29ff.). In Abgrenzung zu liberalen Demokratietheorien argumentieren partizipative Demokratieansätze, dass die Betrachtung von repräsentativen, formal verfassten Institutionen der Partizipation zu kurz greift. Fragen nach der Effizienz politischer Entscheidungen und der Stabilität politischer Systeme

5 Polyarchie beschreibt eine Herrschaftsform, die durch fünf Systemmerkmale gekennzeichnet ist, wovon politische Partizipation eines ist (Schmidt 2019: 204ff.)

rücken für partizipative Demokratietheorien in den Hintergrund. Vielmehr fokussieren sie die Input-Seite politischer Systeme und fragen danach, wie politische Entscheidungen zustande kommen beziehungsweise welche Interessen sich in diesem Prozess durchsetzen (z.B. Pateman 1970). Eine (breite) Beteiligung der Bürger:innen an politischen (Entscheidungs-)Prozessen wird zum zentralen Kennzeichen von Demokratie. In diesem Verständnis bezeichnet politische Partizipation die Tätigkeit an sich, also einen kontinuierlichen Partizipationsprozess, der normativ betrachtet zur Stärkung von Demokratie beiträgt. Dieser korrespondiert mit einem breiten Politikverständnis, bei dem politische Partizipation sowohl über formal verfasste als auch informelle Institutionen erfolgen kann.

Informelle Formen der Partizipation sind nicht im »offiziellen Code des politischen Systems« eingeschrieben, sondern gewinnen über »ihre faktische verhaltensprägende und verhaltensstrukturierende Existenz« (Lauth 2004: 135) Bedeutung. Sie sind in sozialen Praktiken verankert, in kulturellen Mustern eingeschrieben und können eine gleiche Legitimität und Verbindlichkeit wie formal verfasste Institutionen genießen (Bierschenk 2014: 237ff.). Informelle Institutionen der Partizipation können beispielsweise Nachbarschaftsvereinigungen oder soziale Bewegungen sein, aber auch Beziehungsmuster wie Klientelismus, Korruption oder *caudillos*⁶ (Helmke/Levitsky 2004; Lauth 2004: 186ff.). Korruption stellt nach Lauth (2004: 198) den »markantesten Mechanismus informeller Einflussnahme« dar und bezeichnet den Missbrauch einer Vertrauens- oder öffentlichen Machtposition zum privaten materiellen oder immateriellen Vorteil (Gupta 1995). Klientelismus ist Ausdruck für eine »spezifische[...], persönlich gelagerte [...] Beziehung [...] mit festen Rollen und Dominanzstrukturen« (Lauth 2004: 188). Dabei basiert die asymmetrische Austauschbeziehung zwischen einem Klienten und einem Patron auf dem Austausch von materiellen und immateriellen Gütern und Leistungen für politische Unterstützung (z.B. in Form von Stimmen bei Wahlen) (Auyero 2016; Szwarcberg 2010).

Ein weiter Politik- und Partizipationsbegriff bietet in dieser Arbeit Erklärungsansätze dafür, über welche unterschiedlichen Formen der Partizipa-

6 *Caudillo* bedeutet im Spanischen Anführer und bezeichnete ursprünglich einen militärischen Rang. Heute wird der Begriff vor allem für Personen verwendet, deren Machtposition auf charismatischer Ausstrahlung, informellen Netzwerken und einer persönlichen Gefolgschaft beruht, die aber gleichzeitig ein politisches Amt bekleiden können (weiterführend hierzu: Riekenberg 2010; Wolf/Hansen 1967).

tion Bergbauunternehmen Einfluss auf Politik nehmen können. Partizipationsdemokratische Ansätze versuchen dabei zu erklären, wie politische Entscheidungen zustande kommen und welche Akteure ihre Interessen in Bezug auf spezifische Entscheidungen durchsetzen. Die Frage nach den Formen politischer Partizipation lässt sich schließlich nicht losgelöst von Fragen der Einflussnahme auf Politik betrachten (Walk 2008: 79). Um weiter bestimmen zu können, nach welchen Zielsetzungen und Kriterien Bergbauunternehmen versuchen, jenseits verregelter staatlicher Arenen Einfluss über sowohl formal verfasste als auch informelle Institutionen zu nehmen, bietet der Stakeholder-Ansatz weitere Erklärungskraft.

Interessengruppen

Um die Beziehungen von Unternehmen zu einer Reihe weiterer Akteure in der Nähe ihrer Produktions- und Fertigungsstandorte zu erklären, greifen Politik- und Sozialwissenschaften zunehmend auf die Stakeholder-Theorie aus der CSR-Literatur zurück. *Stakeholder* (Interessengruppen) bezeichnen all jene Gruppen und Individuen, die auf die Aktivitäten eines Unternehmens positiv oder negativ Einfluss nehmen beziehungsweise von diesen positiv oder negativ betroffen sein können (Freeman 1984: 25). Die Stakeholder-Theorie stammt aus der Betriebswirtschaftslehre und ist ab den 1960er Jahren als Gegenentwurf zur Shareholder-Value-Theorie (SVT) entstanden. Während Autor:innen der SVT argumentieren, dass die Politik eines Unternehmens auf die Steigerung des Unternehmenswertes und damit auf die Interessen der Eigentümer:innen ausgerichtet ist (Friedman 1962; Rappaport 1986), berücksichtigt der Stakeholder-Ansatz weitere Gruppen, die Ansprüche gegenüber Unternehmen vorbringen (Haslam 2007: 271; Melé 2008: 63; Walk 2008: 58f.). Nach der Stakeholder-Theorie wählen Unternehmen ihre Interessengruppen nach unternehmensgeleiteten Zielsetzungen aus und unterhalten die Beziehungen zu ihnen auf Basis von Freiwilligkeit und bilateralen Verhandlungen (Frooman 1999; Newell 2005).

Die Bestimmung, welche Gruppen und Individuen Unternehmen als Interessengruppen auswählen, hängt von den unternehmerischen Zielsetzungen, den spezifischen Produktionsbedingungen, damit einhergehenden sozialökologischen Belastungsstrukturen sowie dem gesellschaftspolitischen Kontext ab, in dem sich Unternehmen ansiedeln (Maignan/Ferrell 2004: 10; Welker 2009). Primäre Interessengruppen stehen in einer direkten Verbindung zu den Unternehmen, wie beispielsweise Beschäftigte, Investor:innen,

Konsument:innen, Regierungen oder die Bevölkerung von Gemeinden in geographischer Nähe zu den Unternehmensstandorten (Preble 2005: 410). Staatliche Interessengruppen wie Regierungen oder Behörden haben die Aufgabe, Infrastruktur bereitzustellen sowie einen rechtlichen Rahmen für die betriebswirtschaftlichen Tätigkeiten zu schaffen. Preble (2005: 414) bezeichnet die primären Interessengruppen sogar als diejenigen, die für das »Überleben« des Unternehmens sorgen. Sekundäre Interessengruppen haben hingegen einen mittelbaren Einfluss auf die ökonomische Entwicklung des Unternehmens, so wie Medien, Bürger:inneninitiativen oder NGOs (Preble 2005: 410; siehe auch: Freeman et al. 2010).

In der Literatur, die sich mit dem Stakeholder-Ansatz im Umweltbereich beschäftigt, schlagen Henriques und Sadorsky (1999: 89) eine weitere Systematisierung von Interessengruppen vor. Sie unterscheiden vier Kategorien: 1) Interessengruppen, die für die Rahmensetzung zuständig sind, wie Regierungen und Behörden auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen, 2) Interessengruppen, die die Organisation des Unternehmens betreffen, wie Beschäftigte und Konsument:innen, 3) Gruppen wie Bürger:inneninitiativen oder Umweltorganisationen, die die öffentliche Meinung über das Unternehmen in den Gemeinden, die in geographischer Nähe zu Produktions- oder Fertigungsstätten der Unternehmen liegen, beeinflussen können, sowie 4) Presse und Medien (siehe auch Donaldson/Preston 1995; Preble 2005).

Mit der Identifikation der Interessengruppen entscheiden die Unternehmen darüber, wen sie als Gesprächs- und Verhandlungspartner erachten. Die Auswahl geht häufig mit einer Reihe an Affirmationen über geteilte soziale Werte und Normen einher, wie »Partner«, »Partnerschaft«, »Nachbarn« oder »gastgebende« Gemeinschaften.⁷ Hierüber konstruieren sich die Unternehmen als Teil der jeweiligen Gemeinden und betonen den beiderseitigen Nutzen, der durch die Unternehmensaktivitäten entstehe (Jenkins 2004: 29; Li 2015; Rajak 2011: 32). Über die Beziehungen, die Unternehmen mit vielfältigen Interessengruppen aufbauen und pflegen, binden sie nicht nur formal verfasste politische Institutionen der Partizipation an sich. Vielmehr vermögen sie es auch, weitere informelle Kanäle der Einflussnahme zu schaffen, indem

7 Ich beziehe mich auf Community mit seiner Doppelbedeutung im Deutschen als »Gemeinde« und »Gemeinschaft« und verstehe darunter eine »stabile lokale Bevölkerung«, deren Gemeinsamkeit darin besteht, dass sie einen »gemeinsamen physischen Ort« in der Nähe der Produktions- oder Fertigungsstätte eines transnationalen Unternehmens teilen (Kirst/Prause 2019: 239; Watts 2004).

sie Gruppen identifizieren, die für das Unternehmen ihre strategische Bedeutung nicht aufgrund ihrer Position im politischen System haben, sondern weil sie beispielsweise über eine zentrale gesellschaftspolitische Bedeutung, familiäre oder parteipolitische Netzwerke verfügen, über die Unternehmen (un)mittelbar soziale Akzeptanz gewinnen können.

Die Bestrebungen von Unternehmen, über die Einbindung von Interessengruppen soziale Akzeptanz für ihre Unternehmensaktivitäten zu organisieren, bezeichnet die CSR-Literatur als soziale Lizenz (*social license to operate*) (Boutilier/Thomson 2019; Gunningham et al. 2004; Moffat et al. 2016). Das Konzept der sozialen Lizenz ist im Kontext des extraktiven Sektors entstanden, umfasst heute im weiten Sinne alle Formen und Mechanismen des Risikomanagements, die Unternehmen implementieren, um die soziale Akzeptanz für ihre privatwirtschaftlichen Aktivitäten zu erhalten oder abzusichern (Butcher 2018: 2). Der Begriff spielt darauf an, dass Unternehmen zunächst eine rechtliche Genehmigung für den Förder- oder Produktionsbeginn benötigen, und überträgt die Idee der Genehmigung metaphorisch auf ein breiteres Verständnis von sozialer Akzeptanz. Dem Begriff der sozialen Lizenz liegt das Verständnis zugrunde, dass die Auswirkungen des Unternehmenshandelns *per se* ein Risiko für den »reibungslosen« Ablauf privatwirtschaftlicher Tätigkeiten darstellen und so die Profitorientierung des Unternehmens gefährden können (z.B. Welker 2009).

Kritik erfährt die Stakeholder-Theorie, weil sie die Interessengruppen, die Unternehmen an sich binden, in erster Linie als Form des Risikomanagements betrachtet (Frynas 2005; Kapelus 2002: 279). Der Ansatz differenziert weder zwischen internen gesellschaftlichen Strukturen, Konflikten und Machtverhältnissen, noch bietet er Erklärungsansätze für die Wirkungen von strategischen Stakeholder-Beziehungen transnationaler Unternehmen auf lokaler Ebene (Frynas/Stephens 2015: 495). Erklärungskraft bietet der Stakeholder-Ansatz jedoch dafür, nach welchen Zielsetzungen Unternehmen ihre Beziehungen zu Gemeinden in geographischer Nähe zur Mine organisieren, mit welchen Personen, Gruppen und Einrichtungen sie kooperieren sowie wen sie als Begünstigte ihrer Programme zur Förderung lokaler Entwicklung auswählen und wen nicht. Diese Bestimmung ist erkenntnisleitend, um erklären zu können, welche weiteren (informellen) Einflusskanäle Unternehmen neben bestehenden politischen Institutionen der Partizipation schaffen.

Räume der Partizipation

Um weiter bestimmen zu können, wie Unternehmen ihre Beziehungen zu den Interessengruppen organisieren, greife ich auf das Konzept der Räume der Partizipation (*spaces of participation*) zurück. Dieses wurde von Andrea Cornwall (2002, 2004) in Abgrenzung zur *Good-Governance*-Debatte entwickelt. Letztere fasst seit den 1990er Jahren neue politische Institutionen, die von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren wie internationalen Organisationen oder Unternehmen beispielsweise zur Abstimmung entwicklungspolitischer Maßnahmen eingerichtet wurden, normativ als Instrumente zur Erhöhung der Partizipation und der verbesserten Input-Legitimation von politischen Entscheidungen (Cornwall/Brock 2005; siehe auch Avritzer 2002). Cornwall (2008, 2002) wendet sich gegen diese Annahmen und geht davon aus, dass Räume der Partizipation immer von Machtbeziehungen durchzogen sind und ihre Existenz nicht automatisch zu einer Demokratisierung von Entscheidungsprozessen beiträgt.

Theoretisch fasst Cornwall (2002, 2004) Partizipation als räumliche Praxis. Sie verknüpft Henri Lefebvres Verständnis der sozialen Produktion von Räumen mit einem weiten Partizipationsbegriff und argumentiert, dass Partizipation räumliche Vorstellungen impliziert. Zum Beispiel stünden Menschen für Wahlen in Schlangen an oder saßen bei einer politischen Diskussionsrunde im Kreis, aber auch Metaphern wie »die Eroberung öffentlicher Räume« verschränkten den Partizipationsbegriff mit Raumvorstellungen. Diese Verschränkung verdeutliche, dass Partizipation von Fragen politischer Machtverhältnisse nicht zu trennen sei (Cornwall 2002: 2; Cornwall/Brock 2005). Nach Lefebvre sind Räume (*spaces*) nicht *a priori* gegeben, sondern sowohl das Ergebnis sozialer Praxis als auch Ausgangspunkt für weitere Handlungen. Einige soziale Beziehungen erhalten nur innerhalb eines konkreten sozialen Raums ihre Bedeutung (Cornwall 2002: 6). Insofern bietet eine analytische Betrachtung von Räumen Einblick darin, wie soziale Räume geschaffen, gedacht, wahrgenommen und ausgestaltet werden.⁸

8 Das Raumverständnis von David Harvey und Henri Lefebvre weist zentrale Ähnlichkeiten auf. Nach Schmid (2010: 41) liefert Lefebvre ein umfassendes Verständnis von der Produktion von Räumen, während Harveys enger gefasst ist und stärker auf die politische Ökonomie des Raumes abzielt (siehe auch Belina 2013). Für den Zweck der Arbeit spreche ich mit Lefebvre von Räumen der Partizipation als soziale Praxis und analysiere eine sozialräumliche Einflussnahme der Unternehmen ausgehend von Harveys Raumkonzeption hinsichtlich der Verschränkung der physischen Materialität und Zuschreibungen über die Kategorie *place*.

Im Anschluss an Cornwall (2002: 2, 2004: 1) bezeichnen Räume der Partizipation zeitlich begrenzte und räumlich konkrete Arenen, in denen Personen zusammenkommen und diese auf unterschiedliche Weise ausgestalten. Analytisch unterscheidet Cornwall zwischen zwei Räumen der Partizipation, die sich in ihrer Zielsetzung und internen Ausgestaltung unterscheiden: »Geschaffene Räume der Partizipation« (*created spaces of participation*) und »eingeladene Räume der Partizipation« (*invited spaces of participation*). *Created spaces of participation* werden meist von subalternen Bevölkerungsgruppen »gegen« den Staat oder Unternehmen geschaffen, um Kritik an bestehenden politischen Verhältnissen zu üben, politischen Wandel einzufordern oder politische Alternativen zu formulieren (Cornwall 2002: 22f.). Solche Räume können dauerhaft oder temporär bestehen. Beispiele sind Nachbarschaftsvereinigungen, Anti-Bergbau-Bewegungen oder Vereinigungen von Kleinproduzent:innen.

Invited spaces of participation hingegen bezeichnen Räume, die staatliche oder nichtstaatliche Akteure wie Regierungen, NGOs, internationale Organisationen oder Unternehmen einberufen und in die sie weitere Akteure zur Teilnahme »einladen« (Cornwall 2004). Solche Partizipationsräume sind meist dauerhaft und bezeichnen verregelte Partizipations- und Verhandlungsarenen. Häufig sind *invited spaces* intermediäre Institutionen zwischen Akteuren, die Güter und Leistungen bereitstellen, und ihren Empfänger:innen. Partizipationsräume sind nicht für alle gleichermaßen zugänglich, denn diejenigen Akteure, die diese Räume schaffen, bestimmen auch die Zugangsbedingungen und kontrollieren damit nicht zuletzt die internen Entscheidungsprozesse (Cornwall 2002: 18, 2004: 2). Zwar vermögen es nach Cornwall intermediäre Partizipationsräume, die Input-Legitimation von politischen Entscheidungsprozessen zu erhöhen. Die Existenz intermediärer Partizipationsräume, die staatliche oder nichtstaatliche Akteure neben bestehenden politischen Institutionen schaffen, tragen jedoch nicht zwangsläufig zur Demokratisierung politischer Entscheidungsprozesse bei (Dietz 2011: 106). Die Legitimität und Glaubwürdigkeit von Räumen der Partizipation hängt maßgeblich davon ab, welche Akteure zur Teilnahme eingeladen werden und welche Institutionen der Partizipation sie innerhalb der Bevölkerung repräsentieren (Cornwall 2004: 6). Beispiele für *invited spaces of participation* sind staatliche Komitees, die zur Implementierung von entwicklungspolitischen Maßnahmen eingesetzt werden, oder Gremien, die Unternehmen schaffen, um ihre CSR-Politik anzupassen und umzusetzen.

Mit dem Konzept der *invited spaces of participation* kann ich in dieser Arbeit analysieren, wie Bergbauunternehmen intermediäre Verhandlungs- und Partizipationsräume schaffen, um lokale Akteure an unternehmenszentrierten Entscheidungsprozessen und an der Implementierung unternehmenseigener Programme zur Förderung lokaler Entwicklung zu beteiligen. Die Zielsetzung, die interne Struktur und die Zugangsbedingungen zu solchen Räumen zu untersuchen, lässt Rückschlüsse darüber zu, wie Bergbauunternehmen versuchen, die Input-Legitimation für unternehmenseigene Programme sicherzustellen. Darüber hinaus bietet das Konzept einen Erklärungsansatz, welche Vertreter:innen politischer Institutionen der Partizipation sie einbinden und inwiefern sie darüber eigene informelle Einflusskanäle schaffen.

3.2.3 Inhaltliche Dimension der Einflussnahme

Um zu erklären, welche Strategien Bergbauunternehmen zur inhaltlichen Einflussnahme auf lokale Politikprozesse entwickeln und welche entwicklungspolitischen Auswirkungen ihr Handeln hat, greife ich auf eine handlungszentrierte Erweiterung des Governance-Begriffes zurück. Hierfür rücke ich die Erzeugung von (öffentlichen) Gütern und Leistungen ins Zentrum.

Wie bereits weiter oben ausgeführt, sehen Autor:innen wie Susan Strange (1996) innerhalb der liberalen Governance-Tradition die Vielfalt an staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in internationalen Politikarenen als Rückzug des Staates (Omae 1999; kritisch hierzu Ataç et al. 2008; Ferguson 2006; Sharma/Gupta 2006a: 6).⁹ Die steigende Bedeutung nichtstaatlicher Akteure, so das Argument, führe zu einem Verlust an staatlicher Souveränität, Legitimität und Effektivität. Mit Blick auf die nationale Ebene lassen sich solche Transformationen an Staatlichkeit anhand von Privatisierungsmaßnahmen beobachten, die sich dadurch auszeichnen, dass der Staat nichtstaatlichen Akteuren Aufgaben überträgt, die zuvor zum staatlichen Kompetenzbereich zählten (kritisch hierzu Hauck 2004; Hibou 2004). Beispiele hierfür sind die

9 Die veränderte Regulationskapazität des Nationalstaates beziehungsweise die unterschiedlichen empirischen Ausprägungen von Staatlichkeit werden in einem Teil der Sozialwissenschaften als eine defizitäre Abweichung des westlich-liberalen Idealtyps »Staat« aufgefasst, die sich anhand von Defiziten in der Ausübung staatlicher Funktionen zeigen ließen. Ein solches Verständnis spiegelt sich in Konzepten wie »begrenzte« und »fragile Staatlichkeit« (Risse 2008; Schneckener 2006), »periphere Staatlichkeit«, »defekte Demokratie« (Garrido 2003; Merkel 2003) oder »Schattenstaaten« wider (Chipkin et al. 2018; kritisch hierzu Burchardt 2009; Hauck 2004).

Privatisierung von staatlichen Betrieben im Bereich der Infrastruktur oder von Gesundheitsleistungen.

Béatrice Hibou (2004: 46) hingegen argumentiert: »Privatisierung entspricht weniger einem Rückzug des Öffentlichen zum Vorteil des Privaten als vielmehr einer neuen Kombination von Öffentlichem und Privatem und einer fortgesetzten Ausübung staatlicher Macht« (Übers. A.B.). Privatisierungsmaßnahmen lassen sich nach Hibou nicht monokausal auf die Bedeutungszunahme nichtstaatlicher Akteure zurückführen, sondern sind das Ergebnis zweier sich wechselseitig bedingender Prozesse. Einerseits haben staatliche Reformen oder die Kürzungen von Staatshaushalten Folgen für die Qualität von öffentlichen Gütern und Leistungen und führen nicht selten zum Legitimationsverlust staatlicher Bürokratieapparate. Andererseits nehmen nicht-staatliche Akteure und internationale Organisationen ebenso Einfluss auf Reformprozesse, gehen Allianzen mit verschiedenen weiteren Akteuren ein und können auf diese Weise Einfluss auf Formen staatlichen Regierens nehmen (Hibou 2004: 3).

Struktur- und institutionenzentrierte Governance-Ansätze vermögen zwar die veränderte Rolle nationalstaatlicher Ordnungspolitik als Ausdruck einer Internationalisierung des Staates, die Ausrichtung regulativer Arrangements auf transnationales Kapital oder veränderte Kräfteverhältnisse innerhalb globaler Organisationen erklären. Diese Ansätze stellen hingegen kein Instrumentarium bereit, einen materiellen Einfluss von Bergbauunternehmen auf lokale Politikprozesse zu beobachten wie beispielsweise eine Einflussnahme, mit der Bergbauunternehmen in staatliche Kompetenzbereiche hineinreichen.

Etwa zeitgleich zur Governance-Debatte in der Politikwissenschaft beschäftigten sich auch anthropologische Arbeiten mit der Rolle des Staates (Thelen et al. 2018a). Autor:innen in diesem Bereich fassen die Vielfalt von Akteuren, die an politischen Prozessen beteiligt sind, nicht *per se* als neue Qualität des Regierens oder gar als Rückzug des Staates (Auyero 2007; Gupta 1995; Lund 2006). Sie rücken den analytischen Fokus auf die lokale Ebene und untersuchen kontextgebunden den Einfluss, den staatliche und nichtstaatliche Akteure auf Politik nehmen. Dabei arbeiten sie heraus, welche Akteure welche (öffentlichen) Güter und Leistungen erzeugen und wie auf dieser Basis verschiedene Herrschaftsformen nebeneinander bestehen oder sich überlappen (Bierschenk/Olivier de Sardan 2014; Hoffmann et al. 2013; Sharma/Gupta 2006a; Thelen et al. 2018a).

Deshalb fasse ich im Anschluss an Olivier de Sardan (2011: 22) Governance als »jede organisierte Art und Weise, die öffentliche oder kollektive Güter und Leistungen bereitstellt« (Übers. A.B.). Akteure erzeugen (öffentliche) Güter und Leistungen nach bestimmten Zielsetzungen und orientieren sich an verschiedenen Herrschaftsvorstellungen, die ihr Handeln anleiten. Olivier de Sardan (2011, 2013, 2014) entwickelt seinen Governance-Begriff aus der empirischen Forschung¹⁰ heraus und bezeichnet die Erzeugung öffentlicher Güter und Leistungen durch verschiedene staatliche oder nichtstaatliche Akteure als *lokale* Formen der Governance.¹¹ Die Ausprägungen lokaler Formen der Governance zu untersuchen, so argumentiert Olivier de Sardan, mache es möglich, differenzierter zu bestimmen, *welche Akteure auf welche Weise welche Bereiche* von Politik beeinflussen sowie *welche Auswirkungen* ihr Handeln auf lokale Politikprozesse hat. Auch in lokalen Politikarenen ist die Erzeugung von öffentlichen Gütern und Leistungen als spezifische Funktion politischen Handelns nicht allein staatlichen Akteuren vorbehalten (Kraler et al. 2011: 17; Thelen et al. 2018a: 3). Der Prozess zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Leistungen lässt sich vielmehr als zentralen Gegenstand von Politik verstehen, worüber erklärt werden kann, welchen materiellen Einfluss verschiedene Akteure auf lokale Politikprozesse nehmen (Ferguson 2013: 259).

Gemeinhin werden als öffentliche Güter und Leistungen solche aufgefasst, die der öffentlichen beziehungsweise gemeinwohlorientierten Aufgabe des Staates zufallen. Diese werden auch unter den Begriffen »Daseinsvorsorge« beziehungsweise »öffentliche und soziale Dienstleistungen« subsummiert. Nach der volkswirtschaftlichen Auffassung haben öffentliche Gü-

10 Die empirische Forschung fand im Niger statt. Dort hat er untersucht, welche Güter und Leistungen verschiedene staatliche und nichtstaatliche Akteure auf lokaler Ebene bereitstellen (wie NGOs, traditionelle Autoritäten, Bürgermeister, Händler:innen).

11 Die Verwaltungswissenschaften und die Debatte um Dezentralisierungsprozesse verwenden den Begriff der »lokalen Governance«. Allgemein bezeichnet dieser die »Governance-Beziehungen im lokalen Kontext und umfasst unterschiedliche Formen der Interaktion zwischen öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren« (Walter 2017: 18; Möltgen-Sicking 2019). Die Beteiligung verschiedener Akteure auf kommunaler Ebene trage zu einer transparenteren Politikgestaltung und zu einem Abbau staatlich-hierarchischer Strukturen bei. Das Konzept der lokalen Governance fokussiert dabei auf die Frage, welche Koordinationsformen zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren entstehen. Da für meine Arbeit jedoch weniger die Koordinationsformen von Interesse sind, als die Art und Weise, wie nichtstaatliche Akteure Einfluss auf lokale Politikprozesse nehmen, greife ich auf das Konzept der »lokalen Politik« zurück.

ter drei Merkmale: Sie sind für alle Bürger:innen frei verfügbar (Prinzip der Nicht-Ausschließbarkeit), mehrere Nutzer:innen können (gleichzeitig) auf sie zugreifen (Prinzip der Nichtrivalität), und sie unterliegen einer öffentlichen Kontrolle (Prinzip der öffentlichen Kontrolle) (Bieling 2011: 178f.). Die Definition darüber, was als öffentliches Gut zählt, ist das Ergebnis gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen und fällt je nach nationalem Regulierungskontext unterschiedlich aus (Böhnke et al. 2015: 12). Als öffentliche Güter zählen beispielsweise materielle (Dienst-)Leistungen im Bereich der sozialen Infrastruktur wie der Zugang zu (Trink-)Wasser, Bildung und Gesundheit. Öffentliche Güter können aber auch immaterieller Natur sein. Dazu zählen beispielsweise politische Ziele wie ein faires Rechtssystem oder politische Partizipation, jedoch ebenfalls sachbezogene Dienstleistungen wie eine nächtliche Straßenbeleuchtung oder die Müllentsorgung (Böhnke et al. 2015; Kevenhörsster 2008: 331f.).

Im veränderten Zusammenspiel von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren verlieren Dienste und Aufgaben, die vormalig in den Kompetenzbereich des Staates fielen, nicht automatisch ihren Status als öffentliches Gut. Allerdings können sich die Formen verändern, wie Güter und Leistungen erzeugt werden. Beispiele wie Public-private-Partnerships zeigen, dass die Bereitstellung von Gütern und Leistungen auch in Kooperation zwischen verschiedenen Akteuren erfolgen kann (Bierschenk 2014: 16; Kapferer 2005). Im Unterschied zu staatlichen Akteuren kann die Beteiligung von nichtstaatlichen Akteuren an der Erzeugung von Gütern und Leistungen Folgen für deren Qualität haben, wie dies im Zusammenhang mit der Privatisierung von infrastrukturellen Dienstleistungen in Deutschland (Bahn, Post) breit diskutiert wurde (Bieling 2008). Ein weiterer Unterscheid stellt aber vor allem die fehlende Input-Legitimität für nichtstaatliche Akteure dar, deren Handeln nicht demokratisch legitimiert ist. Sie sind ungleich stärker von der Output-Legitimität, also der »Leistung« der erbrachten Güter und ihrer sozialen Akzeptanz abhängig. Gleichwohl sind nichtstaatliche Akteure nicht dem Gemeinwohl verpflichtet, wenn sie öffentliche Güter und Leistungen erbringen (Bieling 2011: 180; Böhnke et al. 2015; Demirović/Walk 2011b: 12).

Diese handlungsorientierte Begriffsbestimmung von Governance bietet für meine Arbeit einen Erklärungsansatz, um die materielle Einflussnahme von Bergbauunternehmen auf die inhaltliche Ausgestaltung von lokalen Politikprozessen zu analysieren. Eine Fokussierung auf die Erzeugung von öffentlichen Gütern und Leistungen durch Bergbauunternehmen in Abbauregionen ermöglicht es, empirisch zu bestimmen, welche Güter und Leistun-

gen Bergbauunternehmen über welche Formen und in welchen politischen Bereichen bereitstellen sowie welche Ein- und Ausschlüsse hinsichtlich des Nutzer:innenkreises damit einhergehen. Eine solche Analyseperspektive gibt Aufschluss darüber, welche unternehmerischen Strategien und Zielsetzungen Bergbauunternehmen mit ihren Programmen zur Förderung lokaler Entwicklung, die sie in den Abbauregionen implementieren, verfolgen und wie sie darüber auf die inhaltliche Themensetzung und Funktionen lokaler Politik Einfluss nehmen. Der Prozess zur Herstellung von Gütern und Leistungen gibt nicht nur Einblick in politische Interessenaushandlungen der Unternehmen mit weiteren Akteur:innen, sondern lässt Rückschlüsse darüber zu, welche demokratie- und entwicklungspolitischen Auswirkungen ihre Einflussnahme auf lokale Politik in den Abbauregionen hat.

3.3 Methodisch-analytische Schlussfolgerungen

In diesem Abschnitt führe ich die bisher erarbeiteten Kategorien und Theorieansätze zusammen. Für die Analyse meiner empirischen Fallstudie erarbeite ich Indikatoren, mit denen ich untersuchen kann, inwiefern Bergbauunternehmen in Abbauregionen in Argentinien Einfluss auf Entscheidungsprozesse und Inhalte lokaler Politik nehmen, welche Strategien sie verfolgen sowie welche demokratie- und entwicklungspolitischen Auswirkungen von ihrem Handeln ausgehen.

Ein Indikator für die theoretische Kategorie *place* ist die Infrastruktur, die die Bergbauunternehmen errichten, um die Zirkulation von Waren, Personen und Dienstleistungen für den Minenbetrieb zu gewährleisten. Die Geographie und geologische Beschaffenheit der Rohstofflagerstätten, die im Falle von Gold häufig in abgelegenen und schwer zugänglichen Gebieten liegen, bedingen, welche Gebäude, Anlagen und weitere Infrastruktur wie Straßen und Wohngebäude die Bergbauunternehmen zur Versorgung der Mine benötigen. Die physische Materialität von Gold hat ebenso Einfluss darauf, wie die Bergbauunternehmen die Arbeitsprozesse organisieren, ob sie beispielsweise die Minenarbeitenden für den Schichtbetrieb zur Mine transportieren, oder ob sie in den angrenzenden Gemeinden unternehmenseigene Wohnhäuser errichten (Cheshire 2010; Clemenceau 2019b). Ein zweiter Indikator sind die Zuschreibungen von Gemeinden und Ortschaften der Abbauregion durch die Bergbauunternehmen als solche, die möglicherweise negativ durch die Bergbauaktivitäten betroffen sein könnten. Solche Zuschreibungen nehmen