

Michelle Beyeler

WAS BEWIRKT GLOBALISIERUNGSKRITIK?

*Protestkampagnen gegen die Welthandelsorganisation
und das Weltwirtschaftsforum*

campus

Was bewirkt Globalisierungskritik?

Michelle Beyeler, PD Dr. rer. soc., ist Privatdozentin am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Zürich.

© Campus Verlag GmbH

Michelle Beyeler

Was bewirkt Globalisierungskritik?

Protestkampagnen gegen die Welthandelsorganisation
und das Weltwirtschaftsforum

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.

Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-593-39967-6

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2013 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Druck und Bindung: Beltz Bad Langensalza

Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erschienen.

www.campus.de

© Campus Verlag GmbH

Inhalt

Vorwort	7
Einleitung	9
1 Theorie und Untersuchungsanlage	17
1.1 Forschungsstand	18
1.2 Ein öffentlichkeitszentriertes Wirkungsmodell	28
1.3 Untersuchungsanlage und Methode	41
1.4 Zusammenfassung	48
2 Der Kontext: Strukturierung der Proteste	51
2.1 Globalisierung und politische Mobilisierung	51
2.2 WTO und WEF: Zwei Akteure der Globalisierung	61
2.3 Nationale Kontexte globaler Proteste	69
2.4 Zusammenfassung	77
3 Die Bewegung: Akteure, Kooperation und Konflikte	79
3.1 Konzept der globalisierungskritischen Bewegung	79
3.2 Protestgruppen, Bewegungsorganisationen und Protestrepertoire	86
3.3 Koalitionen und Bündnisse	94
3.4 Diskussion: Eine globalisierungskritische Bewegung?	103
4 Die Bewegungskampagnen: Aktionen und Aufmerksamkeit	107
4.1 Determinanten der Medienaufmerksamkeit	108
4.2 Entwicklung der Kampagnen vor Seattle	112
4.3 Kampagne gegen die WTO-Konferenz in Seattle	118
4.4 Bewegungskampagnen nach Seattle	125
4.5 Vergleichende Betrachtung und Diskussion	142

5	Konfliktausdehnung: Die Rolle der Medien	149
5.1	Darstellung sozialer Bewegungen in den Medien	150
5.2	Debatte über die globalisierungskritische Bewegung	153
5.3	Globalisierungskritische Akteure als Sprecher	165
5.4	Bewertung der Bewegungsakteure	170
5.5	Schlussfolgerungen	172
6	Der öffentliche Konflikt: Die Globalisierungsdebatte	175
6.1	Themen der Debatte	176
6.2	Akteurspositionen: Unterstützung und Gegnerschaften	184
6.3	Die Wirkung der Bewegungskampagnen	189
6.4	Schlussfolgerungen	194
7	Im Kreuzfeuer der Kritik: WEF und WTO im Vergleich	197
7.1	Wirkungskriterien und Einflussmechanismen	198
7.2	Behinderungen und Sicherheitsaspekte	202
7.3	Öffentliches Image und Gegenkampagne	205
7.4	Veränderung der Zugangsstrukturen	208
7.5	Inhaltliche Veränderungen	212
7.6	Schlussfolgerungen	214
8	Proteste und öffentliche Ordnung: Das Beispiel Schweiz	217
8.1	Wirkungsmodell und erwartete Veränderungen	218
8.2	Interaktionen der Behörden, Polizei und Bewegung	225
8.3	Das <i>Protest Policing</i> in der öffentlichen Debatte	237
8.4	Veränderungen in der Polizeiarbeit	242
8.5	Schlussfolgerungen	258
9	Diskussion und Ausblick	261
9.1	Wirkungen, Wirkungsmodell und Einflussfaktoren	261
9.2	Untersuchungsmethoden	268
9.3	Die Globalisierungskritik: Ein Ausblick	272
	Tabellenverzeichnis	275
	Abbildungsverzeichnis	277
	Literatur	279
	Register	295

Vorwort

Die Idee für diese Forschung entstand an einem Wintertag im Jahr 2001 auf einer Fahrt von Bern nach Lausanne. Wir, eine Gruppe von Doktorierenden an der Universität Bern, waren auf dem Weg zu einem Kurs, bei dem wir lernen sollten, einen Forschungsantrag zu schreiben. Unsere Idee gefiel dem verantwortlichen Professor: Hanspeter Kriesi half uns, das Projekt soweit auszuarbeiten, dass es vom Schweizerischen Nationalfond (SNF) gefördert wurde (Beitrag Nr. 1214-066967). Meine drei Kollegen überließen mir die mit dem Projekt verbundene Post-Doc-Stelle am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Zürich. Dafür bin ich sehr dankbar und widme dieses Buch André Bächtiger, Markus Spörndli und Emanuel von Erlach.

Die beiden Projektmitarbeiter Evelyne Hübscher und Nicholas Bornstein haben nicht nur viel Zeit in die aufwendige Datenerhebung investiert, sie haben sich auch intensiv an den konzeptionellen Diskussionen beteiligt, Ideen eingebracht und die Projektarbeiten mitgeprägt. Unterstützung erhielten wir auch durch Filippo Tabet, der, wie auch Evelyne Hübscher, im Rahmen des Projekts die Lizenziatsarbeit an der Universität Zürich verfasst hat. Der Projektverantwortliche Hanspeter Kriesi stand mit kritischen Fragen, klugem Rat, wertvollen Tipps und Beiträgen zur Seite. Dabei hat er uns immer auch die für kreative Forschung notwendigen Freiheiten zugestanden und uns zusammen mit seinem engagierten Team ein hervorragendes Arbeitsumfeld geschaffen.

Wir hatten für unser Projekt eine explorative Ausrichtung gewählt und breit Daten erhoben, was die Untersuchung vieler spannender Teilaspekte unserer Forschungsfrage ermöglichte. Deshalb beschloss ich nach Abschluss des SNF-Projekts, die Forschung im Rahmen einer Habilitationsschrift weiter zu verfolgen. Andere Forschungsprojekte, Lehrverpflichtungen sowie die große Herausforderung des Lebensalltags mit Kindern führten allerdings dazu, dass sich diese Arbeiten viel länger hingezogen, als erwartet. Es freut mich sehr, dass ich nun das Ergebnis vorlegen kann. Ermöglicht haben

dies insbesondere auch Myriam Bertsch, die bei der Fertigstellung des Manuskripts tatkräftig mithalf, sowie die Unterstützung der Professoren Marco Steenbergen und Wolf Linder am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Einen großen Anteil an diesem Erfolg hat zudem Hanspeter Kriesi, der das Manuskript in mehreren Versionen kommentierte und mich im Habilitationsverfahren unterstützte.

Im Verlauf der Arbeit an dieser Forschung und während des Habilitationsverfahrens habe ich von vielen weiteren Kolleginnen und Kollegen aus Bern, Zürich und dem MZES in Mannheim sowie aus zahlreichen Workshops und Konferenzen wertvolle Kommentare, Hilfestellungen und anderweitige Unterstützung erhalten. Auch bei ihnen bedanke ich mich herzlich. Besonders erwähnt seien: Stefanie Bailer, Karin Bartholome, Dirk De Bievre, Simon Bornschier, Konstantin Büchel, Sarah Bütikofer, Tim Frey, Silja Häusermann, Karin Ingold, Gabriela Kolb, Daniela Koller, Florence Passy, Peter Selb, Hanno Scholtz, Monika Spinatsch, Isabelle Stadelmann-Steffen, Anke Tresch, Adrian Vatter und Georg Vobruba.

Dem Schweizerischen Nationalfonds danke ich für die Förderung des Projekts. Besonderer Dank gebührt auch den zahlreichen Interviewpartnern und -partnerinnen im Rahmen der Projektarbeiten. Bei der philosophischen Fakultät der Universität Zürich bedanke ich mich für die angenehme und effiziente Durchführung des Habilitationsverfahrens. Ich danke den Mitgliedern der Habilitationskommission, dass sie die große Mühe der kritischen Durchsicht auf sich genommen haben. Ein spezielles Dankeschön geht an Sandra Julius für das Korrekturlesen des Manuskripts sowie an Stefanie Evita Schaefer und Julia Flechtner vom Campus Verlag.

Äußerst wichtig war die Unterstützung, die ich durch mein familiäres Umfeld und insbesondere durch meinen Partner Christoph Dell'Ava erfahren durfte. Ohne meine beiden Kinder, Rafael und Marcia, wäre dieses Buch zwar einige Jahre früher auf den Markt gekommen, aber mein Leben wäre nicht halb so erfüllt. Meine Eltern, André und Eva, sowie die Schwiegereltern, Robert und Silvia, haben sich oft liebevoll um die Kinder gekümmert. Eva hat zudem das gesamte Manuskript kritisch gelesen und korrigiert. Vielfältige Hilfe erhielt ich auch von meiner Schwägerin Danièle sowie meinen Geschwistern, Marie-Louise und Christian, und ihren Familien. Ich möchte ihnen allen meinen großen Dank aussprechen.

Bern, im August 2013

Michelle Beyeler

Einleitung

»Menschenrechte sind Handelshemmnisse«. Dieser Spruch stand im Herbst 2003 auf einem Leuchtplakat mitten in der Zürcher Innenstadt. Es war ein schlichtes Plakat – weißer Hintergrund mit schwarzer schnörkelloser Schrift, darunter das dunkelblaue Logo des *World Economic Forums* (WEF) und ein Hinweis auf das *Annual Meeting* in Davos. Es handelte sich aber nicht um eine Werbeaktion des Jahrestreffens der globalen Wirtschaftselite. Die Eigentümerin des Leuchtkastens, die Allgemeine Plakatgesellschaft (APG), äußerte sich in einer Pressemitteilung: In verschiedenen Schweizer Städten seien Leuchtkästen unrechtmäßig geöffnet und mit gefälschten Plakaten bestückt worden; man habe bereits Anzeige gegen Unbekannt eingereicht. Neben dem Eingangs erwähnten Slogan wurden dem WEF auf den gefälschten Plakaten noch andere ähnlich zynische Aussagen zugeschrieben, wie »Zuviel Demokratie ist schlecht fürs Geschäft« oder »Freiheit für Investoren«. Zwar wurde dafür gesorgt, dass die Plakate rasch wieder aus den Leuchtkästen entfernt wurden, an der WEF-Kritik beteiligte Gruppierungen ließen jedoch Postkarten mit Fotos der Plakate drucken und verbreiteten die Botschaften auf diese Art weiter.

Die Aktion mit den Werbeplakaten war kein isoliertes Protestereignis. Vielmehr handelte es sich dabei um einen Teil einer größeren Protestkampagne gegen das Treffen der Wirtschaftsführer. Die Anti-WEF-Kampagne reihte sich in eine Serie von Protestereignissen ein, welche sich gegen multinationale Konzerne und gegen verschiedenste Konferenzen internationaler wirtschaftspolitischer Eliten richtete. Betroffen waren – und sind teilweise immer noch – neben dem WEF beispielsweise auch die G8-Ministertreffen, Ministerratstreffen der Europäischen Union oder Anlässe der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IMF). Erstmals von einer breiten Öffentlichkeit wahrgenommen wurde diese Bewegung anlässlich der Massenproteste gegen die Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahre 1999 in Seattle (Levi/Olson 2000, Smith 2002b).

Urheber der globalisierungskritischen Protestereignisse waren und sind verschiedenste Gruppierungen und Bündnisse aus unterschiedlichen Ländern, welche oft transnationale Beziehungen pflegten oder sich sogar transnational zusammensetzten (della Porta 2007, Eggert/Giugni 2008, Fillicule u.a. 2004, Reitan 2007). Zusammengehalten wurden die verschiedenen Protestepisoden und Kampagnen über einen breiten, übergeordneten Deutungsrahmen, welcher beinhaltete gegen die neoliberale Globalisierung, für eine alternative Globalisierung (*altermondialisation*) und für globale Gerechtigkeit (*global justice*) zu sein. Damit war es den Bewegungsnetzwerken gelungen einen Bezugsrahmen herzustellen, der unter einem Dach verschiedene neue Protestkampagnen verband und auch die Integration früherer Bewegungskampagnen erlaubte (Andretta u.a. 2003, Snow 2004, Rucht 2003, Tarrow 2005b).

Die Protestkampagnen der globalisierungskritischen Bewegung und insbesondere deren Wirkungen auf die Politik sind Gegenstand dieses Buches. Politik wird dabei breit definiert, als Handeln, das darauf ausgerichtet ist, soziale Konflikte über materielle und immaterielle Werte gesellschaftlich verbindlich zu regeln. Dieses Handeln findet nicht nur in Parteiversammlungen, bei Wahlkämpfen, in Parlamenten, in Verfassungsgerichten oder in Regierungssitzungen statt. Es umfasst auch Prozesse bei denen es darum geht, den sozialen Konflikten eine Stimme zu geben, sie gesellschaftlich zu organisieren und insbesondere deren öffentliche Reichweite zu beeinflussen. Schattschneider (1960, 3) bezeichnet den *scope of conflict* gar als das Kernelement der Politik: »At the nub of politics are, first, the way in which the public participates in the spread of conflict and, second, the process by which the unstable relation of the public to the conflict is controlled«. Das Verdikt über verbindliche staatliche Regeln (*policies*) wird zwar im Rahmen formal-institutioneller Entscheidungsprozesse gefällt; die Möglichkeit in den klar strukturierten Entscheidungsarenen den Konflikt für sich zu entscheiden, hängt aber wesentlich davon ab, wie sich die Akteure in der viel unberechenbareren öffentlichen Arena dazu stellen.

In dieser Studie wird deshalb ein öffentlichkeitszentriertes Modell der sozialen Bewegungswirkung aufgestellt und auf die globalisierungskritischen Proteste angewendet. Das Wirkungsmodell unterscheidet zwischen einer öffentlichen Arena und der Entscheidungsarena. Protestkampagnen haben primär Wirkungen in der öffentlichen Arena, indem sie soziale Konflikte auf die Agenda setzen und weitere politische Akteure dazu bringen, sich in die Debatte einzumischen. Es kommt zu einer Ausdehnung sozialer Konflikte, was dann, je nach Situation und Kontext, die Entscheidungsarena

beeinflusst. Ein zentraler Aspekt meines Wirkungsmodells ist ein Konzept der sozialen Bewegung, welches von einer impliziten Arbeitsteilung zwischen sehr unterschiedlichen Teilnehmenden ausgeht. Koordiniert wird die soziale Bewegungskampagne nur beschränkt über konkrete Abmachungen und Koalitionen. Vielmehr beteiligen sich die verschiedenartigen Gruppierungen, weil sie sich mit den übergeordneten Zielen und Aktionsmustern der globalisierungskritische Bewegung identifizieren können.

Anhand der Kampagnen gegen das WEF und gegen die WTO in den späten 1990er und den frühen 2000er Jahren untersuche ich, ob und wie diese Bewegung öffentliche politische Debatten und dadurch auch Entscheidungsträger beeinflussen konnte. Ich stütze mich bei meiner Analyse neben Dokumentenanalysen, Sekundärliteratur und Interviews vor allem auch auf Daten aus Zeitungen, welche systematisch und mittels der Methode der *Political Claims Analysis* (Koopmans/Statham 1999b, Koopmans 2002) erhoben wurden. Mit Hilfe dieser inhaltsanalytischen Erhebung in sieben nationalen Zeitungen aus verschiedenen Kontinenten und Ländern lässt sich nicht nur aufzeigen, welche Protestereignisse weltweite öffentliche Aufmerksamkeit erhielten, sondern auch wie sich die öffentlichen Debatten rund um die Globalisierung, das WEF, die WTO und die globalisierungskritische Bewegung entwickelten (siehe auch Beyeler/Kriesi 2005, Beyeler 2006, Hübscher 2004, Hübscher 2008). Die Daten erlauben eine Untersuchung der Öffentlichkeitswirkungen der globalisierungskritischen Proteste: Inwiefern und unter welchen Bedingungen haben die Proteste dazu geführt, dass die Kritik an WEF und WTO in die Öffentlichkeit gebracht wurde? Wie sahen die Debatten aus? Gelang es, weitere Akteure in die öffentliche Debatte zu involvieren und so den öffentlichen Konflikt auszudehnen? Wer nahm Partei für die Anliegen der Bewegung, wer stellten sich dagegen?

Die Auswertungen zeigen, dass die globalisierungskritischen Aktionen die öffentliche Aufmerksamkeit auf negative und problematische Aspekte der Globalisierung, des WEF und der WTO lenken konnten. Auch die globalisierungskritische Bewegung als neue »Konfliktpartei« im Globalisierungsdiskurs erhielt viel öffentliche Beachtung. Es gelang einige der mobilisierten Konflikte auf weitere Akteure auszudehnen. Vor allem die Kritik am WEF erhielt Unterstützung durch Akteure außerhalb der Bewegung. Das WEF-Management sah sich gezwungen die Informationspolitik, den öffentlichen Auftritt und die Zusammensetzung des Jahrestreffens anzupassen. Auch die WTO wurde durch die Proteste bekannter, was zur

Erhöhung der Transparenz und zur stärkeren Einbindung von Nichtregierungsorganisationen führte.

Diese Studie stützt somit, was die soziale Bewegungsforschung seit langem theoretisch hergeleitet, aber noch selten empirisch untersucht hat. Ein zentraler – wenn nicht sogar der zentralste – Wirkungsmechanismus von Protesten ist die indirekte Beeinflussung der Politik über die Ausdehnung politischer Konflikte in der Öffentlichkeit. Bereits früh erkannten verschiedene Forscher, dass es das Ziel kollektiver Protestaktionen ist, die Aufmerksamkeit auf eine bestimmte Position in einem gesellschaftlichen Konflikt zu lenken (Turner 1969, 816), in der Öffentlichkeit Unterstützung für diese Position zu gewinnen (Gitlin 1980, Gamson/Modigliani 1989) sowie die »Gegner« in einen offen ausgetragenen Konflikt zu involvieren, den diese lieber von der Öffentlichkeit fern gehalten hätten (Schattschneider 1960, 41). Insbesondere die Ausdehnung der Konflikte auf weitere Parteien, welche Position für die Seite der Bewegungsakteure ergreifen, ist zentral (Lipsky 1968, 1153). Je stärker ein gesellschaftlicher Konflikt in dieser Art und Weise ausgedehnt werden kann, desto eher sind die Gegner gezwungen, mit Gegenmobilisierungen, eigenen Kampagnen oder Konzessionen zu reagieren. Eine derartige Ausdehnung und Beeinflussung öffentlicher Konflikte ist das zentrale Wirkungselement zwischen Bewegungskampagne und (politischen) Entscheiden.

Die zentralen Mittel sozialer Bewegungen zur Beeinflussung der Politik, kollektive Protestaktionen und Manifestationen, sind Strategien zur Herstellung von Öffentlichkeit. Wie die oben erwähnte Plakat-Aktion gegen das WEF zeigt, werden für Bewegungskampagnen sogar die Kanäle der professionellen Kommunikationsarbeit angezapft. Teilweise werden auch dieselben Werbemittel wie in konventionellen Kampagnen verwendet. Anlässlich der WTO-Ministerkonferenz in Seattle schlossen sich 60 Gruppierungen zusammen und finanzierten gemeinsam eine Zeitungsinsertekampagne, welche über 100.000 Dollar kostete (*New York Times* 29.11.1999).

Die globalisierungskritischen Proteste werden in dieser Studie nicht isoliert, sondern in Zusammenhang mit den Aktionen und Reaktionen weiterer Akteure im öffentlichen Raum, beispielsweise der Gegner, der nationalen Regierungen oder der Medien selber, betrachtet. Zudem werden die öffentliche Arena und die Medien, als zentrale Vermittler in der öffentlichen Arena, ins Zentrum gerückt. Obschon die Bewegungsliteratur die Öffentlichkeit durchaus als wichtig einstuft, fehlt in empirischen Studien zu Bewegungswirkungen auf die Politik häufig der explizite Rückbezug auf

deren Rolle im politischen Prozess. Wenn die Öffentlichkeit einbezogen wird, dann meist in hoch-aggregierter Form als »Bevölkerungsmeinung«, die mittels repräsentativen Umfragen erhoben wird (vgl. beispielsweise Giugni 2004, Kolb 2007), und nicht im Sinne einer Arena für politische Debatten und Konfliktaustragung. Wichtige Ausnahmen sind die Studien von Ferree u.a. (2002) und Koopmans u.a. (2005).

Durch Vergleiche über die Zeit, zwischen den Kampagnen und über Länderkontexte hinweg können auch Aussagen über die Erfolgsfaktoren der globalisierungskritischen Proteste gemacht werden. Dabei zeigt sich, dass die globalisierungskritischen Kampagnen erst dann starke Aufmerksamkeit erhielten, als diese durch eine breite und vielfältige Basis von Gruppen und Koalitionen abgestützt waren. Dadurch gelang es die Globalisierungskritik als neue, große und ernstzunehmende soziale Bewegung zu etablieren und diese zu einem öffentlich debattierten Thema zu machen.

Radikale Gruppen, welche vor illegalen Aktionen und teilweise vor Ausschreitungen und Straßenkämpfen mit der Polizei nicht zurückschrecken, sorgten für die Aufmerksamkeit der Medien, der Behörden und der betroffenen Organisationen, während gemäßigte, dafür besser organisierte Gruppen den Anliegen inhaltliches Gewicht und Legitimität verliehen. Schließlich brauchte es auch noch mobilisierungsstarke Demonstrationsbündnisse oder Organisationen, wie die Gewerkschaften in Seattle, um zahlenmäßig zu beeindrucken. Diese »Arbeitsteilung« zwischen radikalen und gemäßigten Organisationen führte allerdings zu labilen und schwierig aufrecht zu erhaltenden Koalitionen. Immer wieder eskalierten die Protestereignisse. Die gemäßigteren Gruppen und Individuen überließen die Straßenproteste mehrheitlich den radikalen Gruppen und setzten wieder auf andere Mittel, um ihre Kritik und Anliegen in die Öffentlichkeit oder zu den Entscheidungsträgern zu bringen.

Ich zeige auf, dass Proteste, welche zu einer Ausdehnung öffentlicher Konflikte führen, wirkungsvoll sind. Wirkungsvoll sind sie, indem sie die Entscheidungsträger zum Handeln zwingen. Dies heißt aber nicht unbedingt, dass die Proteste dann auch erfolgreich im Sinne der Protestbewegung sind. Die Entscheidungsträger reagieren oft anders, als von den Bewegungsakteuren gewünscht. In den hier untersuchten Kampagnen reagierten die betroffenen Organisationen, primär mit eigenen Öffentlichkeitskampagnen zur Korrektur des durch die Proteste angeschlagenen Images.

Manchmal richten sich die Entscheide sogar gegen die Bewegung selbst – nicht nur für oder gegen ihre Ziele. Aus der Sicht von sozialen Bewegungen

sind solche »Nebenwirkungen« besonders dann problematisch, wenn sie dazu führen, dass die Zugangsmöglichkeiten zu den Entscheidungsträgern reduziert werden, beispielsweise indem die Behörden ihre Instrumente zur Kontrolle von Protestaktivitäten verschärfen. Auch solche Nebenwirkungen sind Thema dieses Buches.

Aufbau der Studie

Dieser Einleitung folgen neun Kapitel. Im ersten Kapitel beschreibe ich den theoretischen Hintergrund sowie die Untersuchungsanlage der Studie. Nach einem kurzen Überblick zum Stand der Literatur im Bereich der Wirkungsforschung sozialer Bewegungen, präsentiere ich das für diese Studie verwendete öffentlichkeitszentrierte Modell der sozialen Bewegungswirkung. Danach werden das Forschungsdesign und die Methoden der Datenerhebung eingeführt.

Kapitel 2 befasst sich mit dem Kontext der hier betrachteten Protestkampagnen. Ich bespreche drei unterschiedliche Aspekte: In einem ersten Teil geht es um die Globalisierung. Ich unterscheide dabei zwischen der Globalisierung als Prozess und der Globalisierungspolitik. Letztere bezeichnet die politischen Entscheide, Ideen und Machtstrukturen, welche den Prozess der Globalisierung beeinflussen. Die Globalisierungspolitik steht im Zentrum des politischen Konflikts, der durch die hier betrachtete Protestbewegung angesprochen wird. In einem zweiten Teil, beschreibe ich die beiden Organisationen näher, welche im Vordergrund der untersuchten Proteste stehen: die WTO und das WEF. In einem dritten Teil schließlich wird aufgezeigt, wie sich die Rahmenbedingungen für Öffentlichkeitswirkungen in den betrachteten Länderkontexten unterscheiden.

Im Fokus von Kapitel 3 steht die globalisierungskritische Bewegung. Ich präsentiere ein Konzept der sozialen Bewegung, anhand dessen die Struktur dieses kollektiven Akteurs erfasst werden kann. Das Bewegungskonzept geht davon aus, dass die Koordination der Bewegungsaktivitäten nur teilweise und selektiv über Organisationsstrukturen abläuft (zum Beispiel innerhalb einer Bewegungsorganisation oder bei einem Demonstrationsbündnis, welches ein Protestereignis organisiert). Die an unterschiedlichen Protestereignissen Teilnehmenden fühlen sich aber durch das ideologische Engagement für ein übergeordnetes, gemeinsames Ziel miteinander verbunden. Die Aktivistinnen und Aktivisten können sich mit der Bewegung identifizieren und diese wird auch zu einem Referenzakteur für Außenstehende. Im empirischen Teil

zeige ich auf, was für Akteure bei den betrachteten globalisierungskritischen Kampagnen mitmachten, welche Aktionsformen sie wählten und welche Formen von Koordination und Kooperation vorkamen.

In den Kapiteln 4 bis 6 geht es um die Mechanismen der Konfliktausdehnung in der Öffentlichkeit. Das vierte Kapitel beschreibt die betrachteten Bewegungskampagnen und ihren Erfolg bei der Gewinnung von öffentlicher Aufmerksamkeit. Hierzu wird insbesondere untersucht, welche Aktionen der Bewegungsakteure weltweit Medienaufmerksamkeit generieren konnten. Ich diskutiere auch mögliche Einflussfaktoren der Aufmerksamkeit. Hierzu stelle ich im ersten Teil des Kapitels ein Modell auf, welches die nachfolgenden, beschreibenden Analysen strukturiert. Zentrale Einflussfaktoren der Medienaufmerksamkeit sind, wie die Diskussion zeigt, neben der Stärke und Breite der Proteste, auch die Sensibilität der Medien gegenüber den Bewegungsakteuren einerseits und gegenüber dem Protestziel andererseits.

In Kapitel 5 wird die Rolle der Medien bei der Konstruktion der öffentlichen Debatte genauer betrachtet. Hierzu beschreibe ich die Ausdehnung und die Inhalte der Bewegungskampagne in den verschiedenen Medien und über die untersuchten Episoden hinweg. Weiter zeige ich, welche Akteure ihre Positionen in den Medien kund tun dürfen und wie die Medien die verschiedenen Akteure, insbesondere auch die Bewegungsakteure, darstellen und bewerten. Das Analysemodell aus Kapitel 4 wird hierzu angepasst und weiter ausgeführt. Ich zeige, dass es durch die Proteste gelungen ist, eine Mediendebatte über die Bewegung zu lancieren, welche weit über die Frage der Protestmittel und der Gewalt hinaus ging. Die Darstellung und Bewertung der Bewegung, ihrer Ziele und Mittel sowie ihrer Legitimität unterschied sich allerdings deutlich in den untersuchten Medien und auch zwischen den Kampagnen.

In Kapitel 6 untersuche ich, wie sich die öffentlichen Debatten gegen die Globalisierung, das WEF und die WTO entwickelten. Ich unterteile dazu den Konflikt rund um die Globalisierungspolitik in zwei Konfliktfelder: Das erste Konfliktfeld umfasst die Debatte über die Logik der globalen Märkte, welche Forderungen nach mehr oder weniger Regulierung sowie die Kritik oder Unterstützung der freien Marktwirtschaft und des Kapitalismus beinhaltet. Das zweite Konfliktfeld betrifft die Debatte rund um die Macht- und Entscheidungsstrukturen auf internationaler/transnationaler Ebene. Ich zeige, wie sich die verschiedenen Akteurstypen im Globalisierungsdiskurs positionierten. Im Zentrum steht, wie sich nationale Regierungen und Parlamente einerseits und Mandatsträger in den internationalen Organisatio-

nen andererseits äußerten. Anhand eines Vergleichs über die Zeit und mit konkreten Beispielen diskutiere ich, inwieweit die globalisierungskritischen Aktivitäten inhaltliche Aspekte der Debatten beeinflussen konnten. Die Analyse verdeutlicht, dass die Kampagne gegen das WEF, gemessen an den Kriterien »Auslöser der Debatte« und »Generierung von Zustimmung«, erfolgreicher war als diejenige gegen die WTO. Interessanterweise ist dies aber auch die Kampagne, welche mit mehr Kritik an den Bewegungsakteuren verbunden war.

Im siebten und achten Kapitel werden die Protestkampagnen und die Öffentlichkeitswirkungen dieser Kampagnen mit Wirkungen in verschiedenen Entscheidungsarenen verbunden. Kapitel 7 fragt nach den Wirkungen auf die betroffenen Organisationen (WEF und WTO). Welche Effekte sind hier zu verzeichnen? Was für Entscheide wurden getroffen? Inwieweit wurden Anliegen der Bewegung umgesetzt? Dabei zeige ich auf, wie die unterschiedlichen Entscheidungsstrukturen der beiden betroffenen Organisationen deren Reaktionen beeinflussen. Das WEF wurde durch die Proteste stark getroffen. Die – teils gewalttätigen – Proteste gegen das WEF-Jahrestreffen lösten bei der betroffenen Öffentlichkeit, dem Publikum und weiteren politischen Akteuren Wut aus. Diese richtete sich auch gegen das WEF selber. Das Management sah sich gezwungen mit einer eigenen Imagekampagne zu reagieren. Kapitel 8 befasst sich mit den Reaktionen der Behörden auf die Protestbewegung im Zusammenhang mit ihrem Auftrag zur Sicherstellung der Ruhe und Ordnung. Dabei betrachte ich in erster Linie die Entwicklungen in der Schweiz. In diesem Kapitel gehe ich insbesondere auch der Frage nach, inwiefern die Bewegungsaktivitäten zu einer Veränderung des rechtlichen Handlungsspielraums der Behörden im Umgang mit Protestbewegungen geführt haben. Abschließend fasse ich im neunten Kapitel die zentralen Resultate zusammen und bespreche deren Implikationen. Insgesamt finde ich viele Hinweise, welche für den vorgeschlagenen analytischen und methodischen Zugang zu Protestbewegungen und ihren Wirkungen auf die Politik sprechen. Zwar ist es mir nicht gelungen, viele substanzielle Politikentscheide, welche eindeutig auf die globalisierungskritischen Mobilisierungen zurückzuführen sind, zu identifizieren. Ich zeige aber auf, dass die Protestkampagnen die öffentlichen Debatten über die Globalisierung, die WTO und insbesondere diejenige über das WEF beeinflusst haben.

1 Theorie und Untersuchungsanlage

Soziale Bewegungen sind relevante Akteure für den politischen und sozialen Wandel. Diese Annahme ist in der modernen Bewegungsforschung allgegenwärtig. Ein zentrales Definitionskriterium sozialer Bewegungen ist denn auch, dass diese gesellschaftlichen Wandel herbeiführen oder verhindern wollen (Snow/Soule/Kriesi 2004, 6). Trotzdem gibt es erstaunlich wenige Studien, welche die Wirkungsmechanismen und die Erfolgsfaktoren sozialer Bewegungen systematisch untersuchen. Ein Grund mag darin liegen, dass es sich hier schlicht um eine zu breite Frage handelt, als dass man sich dieser in einer empirischen Studie sinnvollerweise annehmen könnte. Ein anderer Grund ist, dass die Instrumente der Messung und Datenerhebung, die für ein solches Unterfangen nötig wären, noch nicht weit genug entwickelt worden sind. Auch wenn in den letzten Jahren die Erforschung der Wirkungen sozialer Bewegungen einen Schub erfahren hat, einerseits was die Zahl der Studien angeht, andererseits aber auch bei den methodischen Ansätzen, so sind wir immer noch relativ weit vom eigentlichen Ziel entfernt. Die vorliegende Studie versteht sich als Beitrag zur Weiterentwicklung hin zu einer systematischeren und aussagekräftigeren Wirkungsforschung sozialer Bewegungen.

Das hier entwickelte Modell sozialer Bewegungswirkungen fokussiert auf die gesellschaftlichen Aushandlungsprozesse in der Öffentlichkeit. Soziale Bewegungen, so das zentrale Argument, sind spezielle kollektive Akteure, welche ihre Ziele über eine Beeinflussung der Öffentlichkeit umsetzen und darum auch entsprechende Taktiken anwenden. In der Folge leite ich ein öffentlichkeitszentriertes Modell der sozialen Bewegungswirkung her. Bevor ich dies tue, führe ich in den Forschungsstand zu sozialen Bewegungswirkungen ein, diskutiere Probleme und gehe auf die von mir vorgeschlagenen Weiterentwicklungen ein. Der letzte Teil dieses ersten Kapitels ist der Untersuchungsanlage, also dem methodischen Vorgehen und der Auswahl der Fälle, gewidmet.

1.1 Forschungsstand: Die politischen Wirkungen sozialer Bewegungen

Lange Zeit beklagten sich die Forschenden, die politischen Wirkungen sozialer Bewegungen würden nur ungenügend erforscht (Giugni 1998, Giugni 1999, McAdam/Su 2002). Dieser Vorwurf kann heute allerdings nicht mehr gelten. In den letzten Jahren wurden vermehrt Sammelbände (Giugni/McAdam/Tilly 1999, Meyer/Jenness/Ingram 2005), Monografien (Giugni 2004, Amenta 2006, Kolb 2007) und Zeitschriftenartikel publiziert, welche sich den Wirkungen sozialer Bewegungen widmen. Sowohl *Mobilization* (Bosi/Uba 2009), als wichtigste internationale Zeitschrift mit spezifischem Fokus auf soziale Bewegungen, wie auch das deutschsprachige Forschungsjournal *Neue Soziale Bewegungen* (Roose/Ulrich/Schmoliner 2006) brachten Sondernummern zum Thema Bewegungswirkungen heraus. Burstein publizierte zudem eine Serie von Artikeln, welche sich mit der Frage nach den Effekten von kollektiven Akteuren und kollektiver Aktion auf öffentliche Politiken beschäftigt (Burstein 1999, Burstein 2003, Burstein/Hirsh 2007, Burstein/Linton 2002, Burstein/Sausner 2005). Auch Übersichten über die Literatur zu Bewegungswirkungen gibt es bereits verschiedene (vgl. beispielsweise Giugni 1999, Earl 2000, Amenta/Caren 2004, Meyer 2005, Kolb 2006, Kolb 2007). Mein Literaturüberblick beschränkt sich deshalb auf wichtige Entwicklungen in der Forschung und zentrale Studien.

Soziale Bewegungen als politische Akteure

Soziale Bewegungen wurden in den klassischen soziologischen und sozialpsychologischen Modellen, welche die Forschung bis in die 1960er Jahre hinein dominierten, nicht als politisch behandelt. Ähnlich wie auch Volkstumulte und Aufstände galten sie als psychologische Phänomene.¹ Gemäß dem damals vorherrschenden pluralistischen Demokratieideal galt es als irrational, politische Anliegen über emotional geladene Protestaktivitäten einzubringen, anstatt die institutionalisierten Partizipationsmöglichkeiten zu nutzen. In den 1960er Jahren wurden die Ideale der pluralistischen Demokratie von verschiedener Seite in Frage gestellt. Nicht alle Interessen haben dieselben Chancen, artikuliert, organisiert und über institutionalisierte Partizipations-

1 Vgl. beispielsweise McAdam (1982, 5–19) oder Buechler (2004) für eine synthetische Darstellung und Besprechung der klassischen Modelle.

möglichkeiten eingebracht zu werden (Olson 1965, Schattschneider 1960). Auch tendieren politische Eliten dazu, gewisse soziale Konflikte zu ignorieren oder gar zu unterdrücken (Bachrach/Baratz 1962), beispielsweise indem sie die Legitimität des Anliegens und der Fürsprecher dieses Anliegens öffentlich denunzieren, oder die kritisierenden Akteure durch Kooptierung stilllegen.

Es entwickelte sich ein neues Forschungsparadigma, welches soziale Bewegungen als funktionales Element im politischen Prozess versteht (Eisinger 1971, Gerlach/Hine 1970, Lipsky 1968, McAdam 1982, Piven/Cloward 1979, Schumaker 1975, Tilly 1978). Soziale Bewegungen gelten seither meist als politische Akteure. Politische Akteure, welche allerdings nicht in den institutionalisierten politischen Prozess eingebunden sind und deshalb die etablierten politischen Eliten mit Mitteln außerhalb dieses Prozesses herausfordern (*challengers*) (Tilly 1978, Gamson 1990). Die gewählten Aktionsformen wie Massenproteste, Streiks, Boykotte, Blockaden können als rationale Antwort auf Beschränkungen der institutionalisierten Zugangsmöglichkeiten durch die Eliten betrachtet werden.

Gemäß dem Verhandlungsmodell sind Proteste ein Mittel, welches ansonsten machtlosen Gruppen politisches Gewicht gibt und als Ressource eingesetzt werden kann, um Zugeständnisse zu erwirken (Lipsky 1968, Turner 1969, Wilson 1961, Burstein/Einwohner/Hollander 1995). Wilson (1961) stellt dabei vor allem die negativen Auswirkungen ins Zentrum der Proteststrategie, also wie stark die Proteste eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung darstellen oder zumindest als Bedrohung wahrgenommen werden. Lipsky (1968, 1153) formuliert das Verhandlungsmodell breiter und betont vor allem die Aktivierung von Drittparteien als zentralen Wirkungsmechanismus: »The essence of political protest consists of activating third parties to participate in controversy in ways favorable to protest goals«. Dabei geht es insbesondere darum, das Referenzpublikum (*reference publics*) der eigentlichen Adressaten des Protest anzusprechen. Beispielsweise sollen die Wähler und Wählerinnen einer Regierung dazu gebracht werden, von dieser Regierung eine Handlung zu erwarten, welche im Sinne der Protestierenden ist. Protest ist besonders dann wirksam, wenn den Betroffenen Kosten entstehen, sei es durch den Verlust an Reputation als Folge einer Bewegungskampagne, durch finanzielle Einbußen, wie beispielsweise bei einem Produktboykott, oder durch Stimmeneinbußen bei Wahlen.

Selbst dort, wo die Eliten grundsätzlich für die Anliegen der »gewöhnlichen« Bürger offen sind, können gemäß dem *signaling model* Proteste hilfreich

sein, da die Bürgerinnen und Bürger damit ihrer Regierung auch außerhalb eines Wahljahres signalisieren können, dass sie mit einer Politik oder mit einer Reform nicht einverstanden sind (Lohmann 1993, McAdam/Su 2002).

Erfolgsfaktoren von Bewegungen

Sind soziale Bewegungen politische Akteure, stellt sich auch die Frage nach deren Erfolgen bei der Beeinflussung der Politik. In den 1970er Jahren erschienen mehrere größere Studien, welche die Erfolgsfaktoren sozialer Bewegungen zu identifizieren suchten. Eine der umfassendsten ist *The Strategy of Social Protest* von William Gamson (1990). Gamson untersucht darin anhand einer Stichprobe von 53 Bewegungsorganisationen Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren sozialer Bewegungen.² Erfolge sind dabei definiert als Akzeptanz, im Sinne der Anerkennung des Herausforderers als Vertreter legitimer Interessen, und als Gewinnen neuer Vorteile, das heißt die Umsetzung der Ziele der Gruppe. Gemäß dieser Studie konnten vor allem diejenigen Gruppen Erfolge verbuchen, die ihren Mitgliedern selektive Anreize boten, die über eine zentralisierte und bürokratische Organisationsstruktur³ verfügten, einen geringen internen Fragmentierungsgrad aufwiesen, Forderungen bezüglich einer zentralen, begrenzten Streitfrage (*single-issue demands*) stellten und eher konfrontative Taktiken anwendeten.

Das Ergebnis der Studie, der Bewegungserfolg sei primär ein Korrelat der internen Organisation der Herausforderer, ist umstritten. Piven/Cloward (1979) kritisieren diese Betrachtungsweise als Folge eines elitären Verständnisses von sozialen Bewegungen. In dem von ihnen untersuchten Bereich der Wohlfahrtspolitik und der Arme-Leute-Bewegungen, sei für die Herausforderer das Bilden professioneller Organisationen ein Nachteil. Der Grund ist, dass Proteste, welche nicht einer klar definierbaren Interessengruppe zugeordnet werden können, die politische Elite eher verunsichern, da deren Macht und Regeln durch solchen Protest stärker in Frage gestellt würden.

2 Die 1975 veröffentlichte Studie wird, auch aufgrund einer Wiederauflage im Jahre 1990, nach wie vor oft zitiert und ist eine der wenigen, welche systematisch den Erfolg und Misserfolg von Protestgruppen untersucht. Die von Gamson betrachteten Bewegungsorganisationen hatten in Amerika zwischen 1800 und 1945 das Etablisement herausgefordert.

3 Zentralisiert bedeutet, dass die Gruppe über ein Führungsgremium oder eine zentrale Sprecherin verfügt. Bürokratisch steht für eine formale interne Arbeitsteilung, also wenn es beispielsweise ein Sekretariat gibt.

Zudem würden eine formale Organisation und bürokratische Strukturen den Einsatz konventioneller Taktiken gegenüber konfrontativen und innovativen Taktiken begünstigen. Für Herausforderer, die nicht über viele personelle oder materielle Ressourcen verfügen, seien diese Taktiken aber unbedingt notwendig um überhaupt wahrgenommen zu werden. Damit greifen Piven und Cloward das Argument des Verhandlungsmodells auf, wonach Protest als Druckmittel ansonsten machtloser Gruppen zu verstehen ist.

In der Frage der Militanz als Erfolgsfaktor sind sich Piven/Cloward (1979) und Gamson (1990) einig. Allerdings wird auch dieser Aspekt in der Literatur kontrovers diskutiert (Giugni 1999, xvi–xvii). Zwar bestätigt eine Zweitanalyse der Daten von Gamson den Befund, dass besonders die Bewegungsorganisationen Erfolg hatten, welche unter anderem zu konfrontativen Mitteln griffen (Steadly/Foley 1979), andere Studien zeigen aber auf, dass moderate Taktiken oft eher zur Umsetzung der Bewegungsziele beitragen (McAdam 1983). Gewalt führt zu einer Abnahme der Unterstützung durch andere Akteure und damit zu weniger Erfolg (Schumaker 1975, 520). Wieder andere Studien deuten darauf hin, dass die Störung der öffentlichen Ordnung eher zum Erfolg führt (beispielsweise Uba 2005).

Bewegungsinterne Faktoren, wie Militanz und Organisation, sind allerdings nur eine Seite der Medaille. Zunehmend ist auch der Einfluss des politischen Kontextes, das heißt der politischen Opportunitätsstrukturen, auf die Bewegungswirkungen untersucht worden.⁴ Die politischen Opportunitätsstrukturen umfassen beispielsweise die Regelung der Entscheidungsprozesse, das vorherrschende Regime beim Ordnungsdienst der Polizei, die Machtkonfiguration im politischen System und die Ausgestaltung der Zugangsmöglichkeiten der Bewegung zur politischen Entscheidungsarena. Das Konzept wird einerseits beigezogen, um zu zeigen, wie Veränderungen innerhalb eines politischen Systems Veränderungen in der Mobilisierung von sozialen Bewegungen erklären (z.B. Tilly 1978, McAdam 1982, Tarrow 1996, Tarrow 1998 [1994]). Andererseits werden damit auch die Effekte relativ stabiler institutioneller Charakteristiken auf soziale Bewegungen, ihre Mobilisierung und ihre Einflussmöglichkeiten auf die Politik untersucht (z.B. Eisinger 1973, Kitschelt 1986, Kriesi u.a. 1995, Kriesi 1995, Kriesi 1996).

4 Frühe Studien, welche den Fokus auf den politischen Kontext legen sind Tilly/Tilly/Tilly (1975) und McAdam (1982). Für neuere, hilfreiche Übersichten des Ansatzes siehe beispielsweise Kriesi (2004) und Meyer (2004).

Kitschelt (1986) verdeutlicht in einer Meta-Analyse zu verschiedenen Fallstudien über die Anti-AKW-Bewegung in europäischen Ländern, dass die Protestbewegungen vor allem dort Erfolge verbuchen konnten, wo der institutionelle Handlungsspielraum der Entscheidungsträger groß war. Es brauchte, wie er es nennt, günstige politische Outputstrukturen, damit die Politik auf die Forderungen sozialer Bewegungen eingehen kann. Banaszak (1996) zeigt bei ihrer Studie über die Erfolgsbedingungen der Frauenbewegung auf, dass nicht nur die objektiven institutionellen Begebenheiten wichtig sind, sondern auch die Wahrnehmung der Bewegungsakteure bezüglich ihrer Erfolgchancen. So hätten bestimmte Normen und eine eingeschränkte Perzeptionen der Realität die Bewegungsorganisationen in der Schweiz dazu gebracht, ihre politischen Möglichkeiten nicht voll auszuschöpfen.

Auch der Framingansatz liefert Erklärungsansätze für soziale Bewegungswirkungen.⁵ In einer Studie über Obdachlosenbewegungen in verschiedenen amerikanischen Städten finden Cress/Snow (2000), dass das Formulieren klarer Diagnosen (was ist das Problem und wer ist Schuld daran) sowie kohärenter Forderungen (was muss getan werden, um das Problem zu lösen) wichtige Grundbedingungen für weitergehende Bewegungswirkungen waren. Die Wahl der richtigen Deutungsrahmen bei der Identifikation und Begründung der Probleme, Ziele und Mittel kann nicht nur entscheidend zur Mobilisierung beitragen, sondern beeinflusst auch die Erfolgchancen einer sozialen Bewegung.

Für die Erfolgchancen spielt insbesondere auch eine Rolle, inwiefern das Framing in einem bestimmten politischen und kulturellen Kontext auf Resonanz stößt. Koopmans/Statham (1999a) sprechen in diesem Zusammenhang von diskursiven Opportunitätsstrukturen. Dazu gehören kulturelle Modelle und andere kontextuelle Elemente, welche die kulturellen Rahmenbedingungen charakterisieren und dabei die Wirkung der Bewegungsframes behindern oder vereinfachen (vgl. auch Koopmans u.a. 2005). Beispielsweise finden McAdam/Su (2002), dass in den USA die Regierung eher auf die Anliegen von Protestierenden einging, wenn sich diese klar zu demokratischen Verfahren bekannten und somit ein zentrales Element der amerikanischen politischen Kultur betonten.

Neuere Studien betonen, dass Bewegungswirkungen nur durch die Kombination verschiedener Faktoren erklärt werden können (siehe beispielsweise

5 Insbesondere David Snow und Robert Benford (1988, 1992) haben den Framingansatz in der Bewegungsforschung eingebracht (auch Snow u.a. 1986). Für neuere Übersichten zum Ansatz siehe Benford/Snow (2000) und Snow (2004).

Amenta/Caren/Olasky 2005, Amenta/Carruthers/Zylan 1992, Cress/Snow 2000, Kolb 2007). Dabei werden komplexe Kausalitäten berücksichtigt, die sich beispielsweise mittels Methoden der *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) (vgl. Ragin 1987, 2000) modellieren lassen. Cress/Snow (2000) zeigen, dass ein Wirkungsfaktor je nach Kombination mit anderen Faktoren völlig unterschiedliche Effekte haben kann. So erwiesen sich beispielsweise konfrontative Taktiken als kontraproduktiv für das Erreichen der Ziele, wenn die Stadtverwaltung bereits über eine spezialisierte Stelle für Anliegen der Obdachlosen verfügte. Gab es keine solche Stellen dafür aber Stadträte, welche für die Anliegen der Obdachlosen offen waren, erwies sich Konfrontation als wirkungsvolles Mittel.

Forschungsstrategien

Die meisten Versuche empirisch Bewegungswirkungen aufzuzeigen, können in zwei Typen von Untersuchungen eingeteilt werden. Der erste Typus geht von Bewegungsorganisationen aus, der zweite von Protestereignissen. Der größte Teil der Forschung, welche Effekte von Bewegungsorganisationen untersucht, basiert auf Einzelfallstudien oder allenfalls vergleichenden Fallstudien (vgl. O'Brien u.a. 2000, Franceschet 2004, Halebsky 2006). Vereinzelt gibt es auch Versuche, die Wirkungen von Bewegungsorganisationen anhand systematischer Datenerhebungen mit größeren Fallzahlen zu untersuchen (Gamson 1990, Cress/Snow 2000).

Bei der zweiten Forschungsstrategie arbeiten die Forschenden mit Zeitreihenanalysen. Mit Hilfe von Protestereignisanalysen ermitteln sie Protestintensität und Militanz der Proteste über die Zeit und korrelieren diese Faktoren mit konkreten Entwicklungen in der Politik. Ein Beispiel dafür ist die Studie von McAdam/Su (2002), welche untersucht, inwiefern Friedensproteste während des Vietnamkriegs das Abstimmungsverhalten des Kongresses in friedenspolitischen Fragen beeinflussten. Ähnlich geht auch Giugni (2004) vor, der in drei Ländern untersucht, inwieweit Proteste der Friedensbewegung, der Umweltbewegung und der Anti-Atombewegung einen Effekt auf die Entwicklungen in den jeweiligen Politikfeldern hatten. Dabei interessiert er sich vor allem für die Frage, ob Protestgruppen direkt durch die Stärke und Größe der Proteste oder vor allem indirekt über die Generierung von Zustimmung und Unterstützung in der Öffentlichkeit auf die Entscheidungsträger Einfluss nehmen können. Giugni (2004) kann weder das direkte Modell noch das indirekte Modell eindeutig bestätigen.

Klarere Hinweise für das direkte Modell, findet hingegen Uba (2005), deren Untersuchung auf einer *Event History Analysis* basiert.

Giugni (2004) oder Kolb (2007) verwenden die Ergebnisse von Meinungsumfragen, um den Faktor Öffentlichkeit in ihre Untersuchung einzubeziehen. Demgegenüber schlagen Ferree u.a. (2002) vor, den öffentlichen Diskurs in den Medien zu erheben und dadurch systematischer auf die Prozesse in der Öffentlichkeit einzugehen. Gamson (1990, 159) erwähnt in der Neuauflage zu seiner Studie, dass die Rolle der Öffentlichkeit und der Medien viel stärker berücksichtigt werden müsste, als er dies in seiner Untersuchung getan habe. Er präsentiert einen Vorschlag, wie die Erfolgskriterien seiner Untersuchung auf Medienwirkungen übertragen werden könnten (Gamson 1998): »Akzeptanz« wird zu *Standing*. Gemeint ist damit die Möglichkeit der Bewegung ihre Position über die Medien zu verbreiten. »Neue Vorteile« erzielt eine Bewegung, wenn ihre Deutungsrahmen in den Medien prominenter vertreten sind als diejenigen der Gegner (Framing). In der Studie über den Abtreibungsdiskurs, welche er gemeinsam mit Ferree, Gerhards und Rucht durchführt (Ferree u.a. 2002), werden diese Konzepte des *Standing* und des Framing verwendet, um die Medienwirkung der Bewegungsorganisationen zu erfassen.

Damit ist Gamson erneut an einer Studie beteiligt, welche der Wirkungsforschung zu sozialen Bewegungen eine neue, interessante Wendung gibt. Anstatt von einzelnen Bewegungsakteuren auszugehen, untersucht diese Studie die öffentliche Debatte zu einem kontroversen politischen Thema. Durch den Fokus auf ein Thema und nicht auf die Mobilisierung bestimmter Gruppen kann das gesamte relevante Akteursspektrum berücksichtigt werden. Da die Studie die USA und Deutschland vergleichend berücksichtigt, gibt sie auch Hinweise darauf, unter welchen Bedingungen sich welche Akteure wie in der öffentlichen Debatte durchsetzen können.

Eine ähnliche Forschungsstrategie wenden auch Koopmans u.a. (2005) an. In einer ebenfalls groß angelegten, vergleichenden Studie untersuchen sie die öffentliche Debatte rund um die Migrationspolitik. Berücksichtigt werden Deutschland, Frankreich, Großbritannien und die Schweiz. Auch hier wird die öffentliche Debatte aus Zeitungen erfasst. Codiert wird nach einer eigens entwickelten Methode der Inhaltsanalyse, welche die politischen Akteure und ihre Handlungen und Forderungen ins Zentrum stellt, der *Political Claims Analysis* (Koopmans/Statham 1999b).

Kritik und Weiterentwicklung in dieser Studie

Kolb (2007, 6–10) kritisiert an der bestehenden Literatur zu Bewegungswirkungen, dass diese zu wenig kumulativ sei. Die Gründe seien theoretische Inkohärenz, fehlende Vergleichbarkeit der Studien, da immer wieder andere Wirkungskriterien betrachtet werden und eine meist nur sehr geringe Generalisierbarkeit der Untersuchungen, welche primär spezifische Einzelfälle behandelt. Kolb (2007) entwickelt selbst eine Theorie, bei der er ausgehend von verschiedenen Wirkungsmechanismen, jeweils die relevanten Kontextvariablen und bewegungsinternen Faktoren identifiziert. Kolb kommt zweifellos das Verdienst zu, sehr viel Ordnung und Systematik in die ausufernde aber oft unzusammenhängende Literatur zu Bewegungswirkungen gebracht zu haben. Seine Theorie ist aber wahrscheinlich zu komplex und zu breit, um sich in der Wirkungsforschung zu sozialen Bewegungen durchsetzen zu können.

Meiner Ansicht nach liegt ein zentrales Problem der bisherigen Versuche, Bewegungswirkung theoretisch und empirisch zu erfassen, eher bei der fehlenden Konzeptualisierung der Bewegungsakteure als bei einer ungenügenden Konzeptualisierung der Einflussmechanismen. Auch Kolb grenzt seine Theorie diesbezüglich nicht ein. Es macht aber einen Unterschied, ob man Bewegungsorganisationen betrachtet, wie beispielsweise Gamson (1990), oder Protestkampagnen, wie beispielsweise Piven/Cloward (1979). Eine Protestkampagne kann zwar durch Organisationen mit professionalisierten Strukturen initiiert werden, es braucht aber nicht zwingend professionalisierte Organisationen, um eine Protestkampagne zu lancieren. Auch ist es durchaus möglich, und bei den in dieser Studie betrachteten globalisierungskritischen Bewegungskampagnen die Regel, dass sich sowohl professionalisierte Bewegungsorganisationen wie auch Gruppen ohne formalisierte Organisationsstrukturen beteiligen. Es spielt dann eine Rolle, welche Ebene (Individuum, Gruppe, Koalition, Bewegung insgesamt) und welche Typen von Organisationen (professionell oder Basisgruppe) man betrachtet. Die Möglichkeiten, sich zu koordinieren und auf eine Strategie zu einigen, sind je nach Art des Akteurs sehr unterschiedlich. Häufig unterscheiden sich auch die zentralen Taktiken und Ziele. Dennoch macht es Sinn, die Wirkung der Bewegungskampagne als gemeinsames Werk verschiedener Gruppen zu untersuchen und nicht nur die Wirkung, welche einzelne Gruppen oder einzelne Proteste erzielen.

Selbstverständlich können Bewegungsorganisationen und einzelne Aktivistinnen und Aktivisten Politik auch mit anderen Mitteln als mit Protesten beeinflussen. Sie können auch das übrige im politischen System verfügbare Spektrum an politischen und rechtlichen Möglichkeiten der Einflussnahme nutzen, um ihre Ziele und Forderungen durchzusetzen. Je nach Ziel, Art der Forderung und Art einer Bewegungsorganisation ist es effektiver, sich an ein Gericht zu wenden, direkt bei den Entscheidungsträgern Lobby-Arbeit zu betreiben oder politische Ämter anzustreben (vgl. Kolb 2007).

Es ist aber nur bedingt sinnvoll, diese Phänomene unter dem Label der Bewegungsforschung zu untersuchen. Eine Theorie der sozialen Bewegungswirkung sollte das spezifische Aktionsmuster sozialer Bewegungen ins Zentrum stellen, nämlich Proteste und kollektive Aktionen im Rahmen eher loser organisatorischer Strukturen. Die konventionelleren Pfade zur Beeinflussung der Politik sind zweifellos wichtig. Allerdings werden sie primär von einzelnen Akteuren oder Bewegungsorganisationen wahrgenommen und sind nicht Teil der übergeordneten Strategie einer Bewegung. Aus der Sicht der Erforschung von Protestbewegungen interessant scheint mir hier viel eher die Frage, ob die Teilnahme an Protestkampagnen, die Möglichkeiten der Bewegungsorganisationen institutionalisierte Einflussmöglichkeiten zu benutzen, beeinflussen. Wie ich in der Folge argumentieren werde, gehe ich davon aus, dass eine erfolgreiche Bewegungskampagne die Bewegungsorganisationen als relevante Akteure im öffentlichen Konflikt stärkt und sich dadurch deren Möglichkeiten zur Einflussnahme über die konventionellen Pfade verbessert.

In der Bewegungsforschung wird oft eine strikte Trennung der Politik in einen institutionalisierten und einen nicht-institutionalisierten Bereich vorgenommen. Der institutionalisierte Bereich umfasst die staatlichen Strukturen und die Akteure, welche über institutionelle Regeln Einbindung in diese Strukturen finden, wie Regierungen, Verwaltung, Parteien, Interessengruppen und Elektorat. Soziale Bewegungen und ihre unkonventionellen Partizipationsformen, wie Demonstrationen, Boykotte, Aktionen des zivilen Ungehorsams werden hingegen dem nicht-institutionalisierten Bereich zugeteilt (z.B. della Porta/Diani 1999, Snow/Soule/Kriesi 2004). Problematisch sind an dieser Einteilung zwei Dinge: erstens lassen sich Bewegungsorganisationen und Interessengruppen analytisch auf diese Art und Weise nicht unterscheiden (Burstein 1999, 8), zweitens ist die Unterscheidung zu stark mit dem Konzept des Staats verbunden.

Die Annahme, dass nur durch staatliche Institutionen getroffene Entscheide relevant seien, ist zumindest umstritten. In einer zunehmend transnationalen, stark interdependenten Welt verliert das klassische staatliche Regieren an Bedeutung und wird durch komplexe Aushandlungs- und Steuerungsprozesse – Governance – ersetzt (Rosenau 1992, Strange 1996). Gemäß dem Governance-Konzept (vgl. beispielsweise Benz/Dose 2010) haben sich die relevanten Akteure vervielfacht. Dabei sind die Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren und Entscheidungsprozessen auf verschiedenen Ebenen (lokal, national, transnational) weder eindeutig noch klar hierarchisch. Zudem wird auch die Möglichkeit des Regierens ohne Staat, im Sinne von Selbstregulierungssystemen oder als Folge partnerschaftlicher Beziehungen zwischen nicht-staatlichen Akteuren, in Betracht gezogen (vgl. beispielsweise Ronit 2007).

Ich verzichte daher auf die traditionelle Unterscheidung von institutioneller und nicht-institutioneller Politik und betrachte Protestbewegungen als politische Akteure, deren Teilnehmende sich unterschiedlich stark an der institutionellen Politik beteiligen wollen oder können. Die Ziele oder Gegner der Protestbewegungen können sowohl private Akteure sein wie auch staatliche Akteure auf allen Ebenen der Politik (lokal, national, supranational). Durch den Fokus auf Öffentlichkeitsprozesse ist das hier vorgestellte Modell diesbezüglich nicht eingeschränkt.

Forschungsansätze, welche Bewegungen als Teil eines größeren Allianz- und Konfliktsystems betrachten, sind zwar in der Forschung durchaus verbreitet (beispielsweise della Porta/Rucht 1995, Klandermans 1990, Kriesi u.a. 1995), Untersuchungen zu Bewegungswirkungen haben diese Perspektive aber bisher meist vernachlässigt. In quantitativen Studien wird oft ein einfacher Zusammenhang zwischen Protestintensität auf der einen Seite und Politikentwicklung auf der anderen Seite unterstellt (vgl. beispielsweise McAdam/Su 2002, Giugni 2004). Dieser einfache Zusammenhang stellt aber aus der Konfliktperspektive nur einen möglichen und nicht unbedingt den wahrscheinlichsten Fall der Bewegungswirkung dar. So kann beispielsweise Stabilität in einer Politik auch darauf hindeuten, dass sich zwei Konfliktparteien gegenseitig neutralisiert haben. Die beiden Konfliktparteien waren in diesem Fall aber keinesfalls wirkungslos. Im Gegenteil, jede Partei verhinderte jeweils, dass sich die andere Partei mit ihrer Position durchsetzen konnte. Zwar hat so niemand neue Vorteile erzielen können, aber beiden gelang es neue Nachteile zu verhindern. So gesehen, kann unter Umständen sogar eine Verschlechterung einer Situation (das heißt wenn sich die Politik entgegen der

Position der Bewegungsakteure entwickelt) als »Bewegungserfolg« gewertet werden. Dann nämlich, wenn durch die Bewegungskampagne noch größere Nachteile (Tilly, 1978) verhindert werden konnten. Um diesen Aspekt berücksichtigen zu können, sollte die Wirkung einzelner Akteure immer im Zusammenhang mit den Aktionen und Reaktionen anderer Akteure mit unterschiedlichen, teilweise entgegengesetzten Positionen betrachtet werden.

Ich habe hier nicht den Anspruch, neue Wirkungsmechanismen zu identifizieren. Eine Reihe von klassischen Studien, beispielhaft sei die von Lipsky (1968) erwähnt, spezifizieren sehr einleuchtende und klare Wirkungsmodelle, welche die hier betrachteten Wirkungsmechanismen gut herausarbeiten. Das Problem besteht eher darin, dass sich solche Modelle nur schwer in empirischen Studien umsetzen lassen. Mit dem in der Folge vorgestellten Untersuchungsmodell und der gewählten Untersuchungsanlage zeige ich eine mögliche Lösung auf.

1.2 Ein öffentlichkeitszentriertes Wirkungsmodell sozialer Bewegungen

Protestaktionen werden durchgeführt, um einen Missstand, eine Überzeugung, dass etwas falsch läuft oder eine Ungerechtigkeit öffentlich zu kommunizieren. Ziele solcher Aktionen sind die Aufmerksamkeit auf eine bestimmte Position in einem gesellschaftlichen Konflikt zu lenken, breite Unterstützung für das Anliegen zu gewinnen, den Gegnern breite Unterstützung für das Anliegen zu signalisieren, die Gegner in einen offen ausgetragenen Konflikt zu involvieren und diese zu Gegenmobilisierungen oder Konzessionen zu bringen (vgl. beispielsweise Lipsky 1968, Turner 1969).

Das in der Folge hergeleitete öffentlichkeitszentrierte Wirkungsmodell der sozialen Bewegung basiert auf der Annahme, dass Proteste primär der Konfliktausdehnung in der Öffentlichkeit dienen und damit indirekt die Entscheidungsträger beeinflussen können. In einem ersten Schritt präsentiere ich die Grundelemente des Modells. Dann bespreche ich die Rolle der Bewegungskampagne und damit verbunden das verwendete Konzept der sozialen Bewegung. Ein drittes Unterkapitel geht auf die Mechanismen der Konfliktausdehnung in der Öffentlichkeit ein, ein viertes auf die Be-

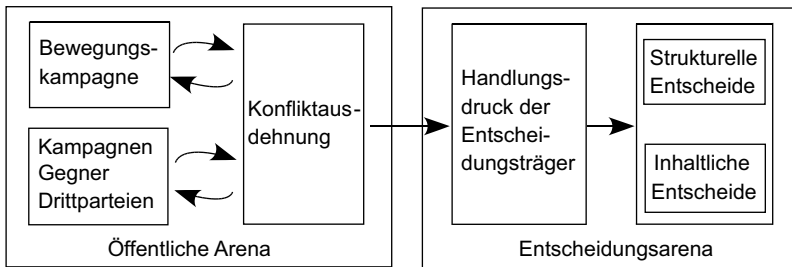


Abbildung 1.1: Grundelemente des Modells

einflussung der Entscheidungsträger. Es werden jeweils auch die zentralen Einflussfaktoren beschrieben.

Grundelemente des Modells

Das Wirkungsmodell unterscheidet zwischen einer öffentlichen politischen Arena und einer Entscheidungsarena (vgl. Abbildung 1.1). Die Entscheidungsarena ist der Ort, an dem für die Bewegung und ihre Anliegen relevante Entscheide getroffen werden. In dieser Arena befinden sich nur diejenigen Akteure, welche formal in den Entscheidungsprozess involviert sind. Die Entscheidungsarena ist erst einmal als abstrakte Modellkategorie zu betrachten. Je nachdem welche Anliegen betrachtet werden, kann diese eine unterschiedliche Gestalt annehmen. Es kann sich dabei sowohl um einen staatlichen Entscheidungsträger – ein Parlament, eine Regierung, eine Verwaltungseinheit – oder um einen privaten Entscheidungsträger handeln. Auch ist es möglich, dass mehrere, miteinander verbundene Entscheidungsarenen gleichzeitig betrachtet werden müssen. Indem dieses Modell nicht auf staatliche Entscheidungsträger begrenzt ist, trägt es neueren Entwicklungen der Governanceforschung Rechnung.

Die öffentliche politische Arena ist der Ort, wo Diskurse über gesellschaftliche Konflikte, Probleme und deren Lösungen stattfinden (Neidhardt 1994). Im Gegensatz zu den Diskursen in der Entscheidungsarena sind in der öffentlichen Arena die potentiellen Teilnehmer am Diskurs unbegrenzt. Hier können sich auch all diejenigen Akteure beteiligen, welche keinen direkten Zugang zur Entscheidungsarena haben. Dies sind beispielsweise kollektive und korporative Akteure mit politischen Anliegen, Analysten, Wissenschaftlerinnen, die Medien selbst und das Publikum. Dabei über-

nimmt das Publikum⁶ eine passive Rolle, indem es vor allem beobachtet, was die anderen Akteure für Anliegen und Standpunkte präsentieren. Die Medien haben primär eine vermittelnde Rolle, da sie es sind, welche die öffentlichen Diskurse dem Publikum zugänglich machen. Die politischen Akteure schließlich produzieren die Debatten und versuchen das Publikum von ihrem Standpunkt zu überzeugen.

Während es in der Entscheidungsarena vor allem darum geht, welche Lösung eines gesellschaftlichen Problems oder Konflikts sich durchsetzt, dreht sich die Auseinandersetzung in der öffentlichen Arena primär um die Aufmerksamkeit des Publikums für spezifische Probleme und um dessen Zustimmung zu spezifischen Akteuren und den von ihnen vertretenen Standpunkten (Ferree u.a. 2002, Gamson 2004). Zwar steht die öffentliche Arena im Prinzip allen Akteuren offen, dies heißt aber noch lange nicht, dass sie auch für alle Akteure unbegrenzt genutzt werden kann. Im Gegenteil, wie Hilgartner/Bosk (1988) sehr überzeugend ausführen, ist es schwierig den Wettbewerb um Aufmerksamkeit zu gewinnen: Nicht nur ist die Zahl der politischen Akteure, welche mit ihren Anliegen um die Aufmerksamkeit des Publikums buhlen riesig, auch die sozialen Probleme und die alternativen Möglichkeiten, wie diese Probleme definiert werden können, sind praktisch unbeschränkt. Nur ein kleiner Teil schafft es in die Zeitungsspalten oder in eine Nachrichtensendung. Auch die Kapazitäten des Publikums, sich mit den politischen Akteuren und ihren Anliegen auseinanderzusetzen, sind beschränkt.

Während die etablierten politischen Akteure, Kraft ihres Amtes, privilegierten Zugang zum öffentlichen Diskurs und insbesondere auch zum Mediendiskurs haben (Ferree u.a. 2002, Gamson 2004, Hänggli 2011, Höglinger 2008), müssen sich soziale Bewegungen diesen Zugang erst verschaffen. Dies erreichen sie über die Bewegungskampagne. Mit kollektiven Aktionen versuchen die Bewegungsakteure Aufmerksamkeit zu erzeugen und ihr Anliegen, ihren Standpunkt in einem Konflikt, zum öffentlichen Thema zu machen und weitere Akteure – Verbündete und Gegner – in die Debatte zu involvieren. Je stärker es gelingt, durch die Bewegungskampagne eine solche Konfliktausdehnung herbeizuführen, desto eher werden die Entscheidungsträger gezwungen, sich mit dem Konflikt auseinanderzusetzen.

6 Oft wird das Publikum auch als Öffentlichkeit bezeichnet. Öffentlichkeit im Sinne des englischen Begriffs *the public* und nicht Öffentlichkeit im Sinne der Arena, in der sich die öffentliche Debatte abspielt, *the public sphere*. Neidhardt (1994, 7) spricht denn auch vom »Publikum«, um den Akteur vom Aktions- oder Kommunikationsfeld »Öffentlichkeit« begrifflich abzugrenzen.