

Thomas Sommerer

## Transnationale Zivilgesellschaft zwischen Dissidenz und Partizipation

Zum Zusammenhang von Protesten und der institutionellen Öffnung  
Internationaler Organisationen

*In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Rolle nichtstaatlicher Akteure in der internationalen Politik stark verändert. Parallel zur Ausbreitung von Dissidenz in Form von transnationalen Protesten, Demonstrationen und Kampagnen haben auch die Möglichkeiten der Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure in intergouvernementalen Strukturen deutlich zugenommen. Dieser Beitrag widmet sich der Frage, inwiefern zivilgesellschaftliche Proteste mit der demokratischen Öffnung Internationaler Organisationen zusammenhängen. Welche Erklärungskraft besitzt die zivilgesellschaftliche Herausforderung für die Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten? Auch eine umgekehrte Kausalität ist denkbar, wenn durch mangelnde Beteiligungsmöglichkeiten Dissidenz entsteht. Die empirische Analyse beruht auf der statistischen und qualitativen Auswertung von Zugangsregeln für transnationale Akteure in 50 Internationalen Organisationen und Daten zur Medienberichterstattung über Proteste gegen diese Organisationen zwischen 1980 und 2010. Sie findet keine Belege für einen systematischen Zusammenhang und zeigt, dass transnationale Proteste ein seltenes und oft kurzlebiges Phänomen darstellen, das bislang wenig Einfluss auf Strukturreformen Internationaler Organisationen ausgeübt hat.*

### 1. Einleitung

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich das Verhältnis von transnationalen Akteuren und Internationalen Organisationen (IOs) in vielerlei Hinsicht verändert. Transnationale Akteure, zu denen neben klassischen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) auch Wirtschaftsunternehmen und andere Formen zivilgesellschaftlicher Gruppen zählen, haben das Monopol nationalstaatlicher Regierungen als alleinigen Gestalterinnen der Weltpolitik mehr und mehr herausgefordert. Dabei entwickelten sich die Beziehungen zu IOs in einem Spannungsfeld von Lobbyarbeit und Protest (Altwater/Brunnengräber 2002).<sup>1</sup>

Auf der einen Seite gibt es internationale »Dissidenz« (Daase/Deitelhoff 2014: 164; 2015), also Auseinandersetzungen außerhalb der institutionellen Sphären in

---

1 Zum Begriff transnationaler Akteure siehe auch Risse (2012: 427-428). Entscheidend für die Definition ist das Interesse der zivilgesellschaftlichen Akteure, internationale Politik beeinflussen zu wollen. Als Internationale Organisationen werden im Folgenden ausschließlich internationale Regierungsorganisationen verstanden.

Form von Protesten, Demonstrationen und Kampagnen.<sup>2</sup> Als Beginn dieses Phänomens gelten zumeist die Demonstrationen friedenspolitischer Gruppen gegen die *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) und deren Nachrüstungspolitik zu Beginn der achtziger Jahre (Braungart/Braungart 1990; Rucht 2013: 62). Andere Studien sehen Proteste gegen die »Gruppe der 7« (G7) bei deren Gipfeltreffen in Ottawa 1981 als Ausgangspunkt (Holzapfel/König 2001). In der Folgezeit begannen auch Proteste gegen Weltbank und Internationalen Währungsfonds (IWF), zuerst weit entfernt von deren Hauptquartieren, in Ländern wie Jamaika und Bolivien, später dann aus Anlass der Herbsttagungen beider Organisationen 1988 in Berlin (Boughton/Bernstein 1993; Gerhards/Rucht 1992). Ihren bisherigen Höhepunkt erreichten die Proteste gegen IOs um die Jahrtausendwende, getragen von der Anti-Globalisierungs-Bewegung, die deren neoliberale Politik sowie intransparente und undemokratische Entscheidungsprozesse anprangerte.<sup>3</sup> Großes Medienecho fanden die Proteste in Göteborg, Seattle, Prag, Washington oder Genua, die sich gegen die Weltbank und den IWF, die Welthandelsorganisation (WTO) und die G7/G8-Gipfeltreffen richteten. Die Proteste gingen nach »9/11« zurück (vgl. Fogarty 2016), hörten aber auch in den 2000er Jahren nicht auf, wie etwa Kampagnen gegen die Austeritätspolitik von IWF und Europäischer Union (EU) zeigen (Diani/Kousis 2014).

Parallel zum Aufkommen internationaler Dissidenz weitete sich die institutionelle Integration von transnationalen Akteuren in offiziellen Foren immer weiter aus. Parallel zu Gipfeltreffen so unterschiedlicher Organisationen wie dem IWF, der Internationalen Walfangkommission (IWK) oder der Afrikanischen Union werden regelmäßig Workshops, Foren und Konferenzen für transnationale Akteure angeboten. In Ausschusssitzungen von Gremien der Vereinten Nationen, aber auch kleiner und hoch spezialisierter Organisationen werden Experten und Expertinnen aus Wissenschaft, Wirtschaft oder anderen Bereichen angehört. Man trifft zivilgesellschaftliche Gruppen auch als Beobachterinnen oder Klägerinnen an internationalen Gerichtshöfen. Schließlich wirken transnationale Akteure in *field missions* und der Projektarbeit vor Ort mit. Selbst die NATO verfügt seit 2002 über eine Doktrin zur Zusammenarbeit mit NGOs und der lokalen Bevölkerung (NATO 2003). Wenngleich es sich bei der Einbindung von transnationalen Akteuren um kein neuartiges Phänomen handelt (Charnovitz 1996), zeigt die jüngere Forschung, dass die Beteiligungsmöglichkeiten seit dem Ende des Kalten Krieges stark zugenommen haben (Tallberg et al. 2013; 2014).

Angesicht der zeitlichen Parallelen liegt die Vermutung nahe, dass beide Phänomene in einer kausalen Beziehung stehen könnten. So argumentieren beispielsweise O'Brien et al. (2000), dass die Annäherung von Weltbank und IWF an die transnationale Zivilgesellschaft als Reaktion auf Kritik und Proteste zu werten sei. Daase

---

2 Mit Dissidenz wird im Folgenden nur die *Form* des politischen Ausdrucksmittels bezeichnet, die sich von der (innersystemischen) Opposition abgrenzt. Der *Grad* sowohl der Ablehnung oder Anerkennung einer IO als auch der Radikalität wird nicht weiter unterschieden.

3 Rucht (2013); Della Porta/Tarrow (2005); Altvater/Brunnenraber (2002); Zürn (2014: 54).

und Deitelhoff (2014: 14) hingegen machen auf theoretischer Ebene deutlich, dass die Kausalität auch in die andere Richtung wirken könnte und beispielsweise eingeschränkte Möglichkeiten der Opposition zu verstärkter Dissidenz führen könnten. Empirisch konzentrieren sich die meisten Studien auf einzelne oder wenige transnationale Akteure und internationale Organisationen.<sup>4</sup> Im Hinblick auf die neuere Forschung zu IOs, die aufgrund der komplexen und umfassenden *governance*-Strukturen die Bedeutung einer möglichst systematischen komparativen Perspektive betont (Hooghe/Marks 2015; Koremenos 2013), stellt dies ein klares Defizit dar.

In diesem Beitrag soll daher das Verhältnis der beiden Phänomene mithilfe neuer Daten zu Protesten und Beteiligungsmöglichkeiten in 50 Internationalen Organisationen untersucht werden. Stellt die Ausweitung institutioneller Zugangsmöglichkeiten für transnationale Akteure eine Folge der Proteste gegen den undemokratischen Charakter internationaler Organisationen dar oder entstehen Proteste gegen IOs aus der Frustration fehlender Beteiligungsmöglichkeiten? Die Untersuchung des Zusammenhangs von Protesten transnationaler Akteure und Reformen internationaler Organisationen soll einen Beitrag zur aktuellen Debatte um die Politisierung internationaler Organisationen und um Dissidenz und Widerstand in der Weltpolitik leisten.<sup>5</sup>

Die empirische Untersuchung beruht auf der statistischen Auswertung von Daten zu formalen Zugangsregeln und Medienberichterstattung zu 50 Internationalen Organisationen und der qualitativen Analyse von sechs Fallbeispielen. Sie zeigt, dass es mit Ausnahme der in der Literatur gut belegten Einzelfälle wenig Anzeichen für einen kausalen Zusammenhang gibt. Proteste gegen IOs sind zeitlich begrenzt und nur relativ wenige Organisationen sind betroffen. Ziele von Protesten sind zudem überwiegend *policies* oder einzelne Mitgliedstaaten und so gut wie nie Strukturen und Prozesse internationaler Organisationen. Die institutionelle Öffnung fand in den meisten Fällen früher statt, und sie war umfassender und abgestufter, als dies im Falle eines Effektes von Dissidenz erwartet werden könnte.

Der Artikel ist wie folgt strukturiert: Im nächsten Abschnitt werden unterschiedliche theoretische Erklärungsansätze zum Zusammenhang von Protest und Beteiligungsmöglichkeiten transnationaler Akteure zusammengefasst. Im dritten Abschnitt werden Datengrundlage und Operationalisierung eingeführt und im vierten Abschnitt folgt die empirische Analyse. Diese besteht aus einer Darstellung der Entwicklung von Protesten und einer Untersuchung des kausalen Zusammenhangs auf der Basis von quantitativen Methoden, die durch sechs kurze, illustrative Fallbeispiele zu stärker von Protesten betroffenen Organisationen ergänzt werden. Im fünften Abschnitt werden Schlussfolgerungen zu den Erfolgsbedingungen zivilgesellschaftlichen Widerstands auf internationaler Ebene präsentiert.

4 Siehe Ebrahim/Herz (2011); O'Brien et al. (2000); Gulbrandsen/Andresen (2004); Scholte (2011); Fogarty (2011).

5 Zürn (2014; 2015); Zürn/Ecker-Erhard (2013); Daase/Deitelhoff (2013; 2015); Junk/Volk (2013).

## 2. Theoretischer Rahmen

Trotz einer relativ großen Zahl an Untersuchungen, die sich mit diesem Thema beschäftigen, sind die theoretischen Erwartungen zum Zusammenhang zwischen der Beteiligung transnationaler Akteure in IOs und zivilgesellschaftlichen Protesten gegen diese Organisationen nicht hinreichend spezifiziert. Ziel dieses Abschnittes ist es daher, unterschiedliche theoretische Erwartungen aus der Literatur zu einem systematischen Analyserahmen mit testbaren Hypothesen auszubauen.

Ein erster Erklärungsansatz sieht den öffentlichen Druck durch Demonstrationen und Kampagnen als Ursache der Öffnung internationaler Organisationen. Eine Einbeziehung transnationaler Akteure aus strategischen Gründen könnte Internationalen Organisationen helfen, ihre Gegnerinnen und Gegner zu beschwichtigen und ihre Legitimität zu erhöhen. Dieses Argument findet sich bei O'Brien et al. (2000), und zwar in Bezug auf die Öffnung von IWF, Weltbank und WTO. Kritiker und Kritikerinnen werden kooptiert, um die Aktivitäten dieser Institutionen nicht zu behindern (O'Brien et al. 2000: 4). Scholte (2011: 83) argumentiert, dass jahrzehntelange Proteste letztendlich die politische Agenda des IWF veränderten. So etablierten sich Themen wie Transparenz und Rechenschaftspflicht, was wiederum langfristig zu einer Öffnung dieser Organisation führte. Kissling und Steffek (2008: 210; s. a. Steffek 2013: 234 und Clark et al. 2003) kommen zu einer ähnlichen Schlussfolgerung. Sie argumentieren, dass die Bereitschaft von Internationalen Organisationen, transnationalen Akteuren eine Beteiligung zu ermöglichen, auf externe Kritik an fehlender Legitimität zurückzuführen sei. Ein beliebtes Beispiel hierfür ist die WTO, die nach den Kampagnen sozialer Bewegungen gegen neoliberale Handelspolitik für größere Transparenz sorgte und neue Foren für die Zivilgesellschaft schuf (Steffek/Ehling 2008). Uhlin (2011: 865) findet in seiner Untersuchung der Asiatischen Entwicklungsbank empirische Belege dafür, dass sich die Konfrontationsstrategie radikaler Gruppen in Kombination mit gemäßigter Lobbyarbeit erfolgreich auf die erhöhte Transparenz und Offenheit dieser Institution ausgewirkt hat (vgl. Uhlin/Kalm 2015). Auch bei Rucht (2013: 80) findet sich die theoretische Erwartung, dass der Protest globalisierungskritischer Gruppen institutionelle Folgen haben könnte, wengleich er auch feststellt, dass die empirische Forschung dies bislang kaum stützt.

Obwohl nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Öffnung ein Lernprozess oder ein Überzeugungswandel zugrunde liegen könnte, wird meist auf ihren strategischen Charakter hingewiesen. Daase und Deitelhoff (2014: 19) sehen Anzeichen hierfür vor allem im eher unverbindlichen Charakter von *policy*-Dialogen von IOs. Diese manifestieren sich entweder in breitem Zugang ohne besondere Rechte oder in einer strengen Vorauswahl gemäßigter Akteure (s. a. O'Brien et al. 2000: 206). Diese Maßnahmen können nicht nur als Feigenblatt dienen, sondern auch zu Ermüdungseffekten bei beteiligten transnationalen Akteuren führen, da besonders soziale Bewegungen und kleinere Gruppen oft nur über begrenzte Ressourcen verfügen. Solche strategisch motivierten Angebote an die Zivilgesellschaft können nicht nur als Reaktion auf konkrete Forderungen nach mehr Partizipation auftreten, sondern

im Sinne eines *appeasements* auch dann eingesetzt werden, wenn sich die Proteste ausschließlich gegen *policies*, Programme oder Personen richten.

Zusammengefasst kann daraus die Hypothese abgeleitet werden, dass das Auftreten von Protesten die institutionellen Beteiligungsmöglichkeiten transnationaler Akteure positiv beeinflusst.

Hypothese 1a: Je mehr öffentliche Proteste es gegen eine Internationale Organisation gibt, desto weiter öffnet sich diese gegenüber der Beteiligung von transnationalen Akteuren.

Die Vernetzung von sozialen Bewegungen über Ländergrenzen hinweg ist ein zentrales Merkmal transnationaler Proteste (Della Porta/Tarrow 2005: 3). Aber auch internationale Institutionen sind keine isolierten Einheiten, sondern Teil von Netzwerken (vgl. Börzel/Risse 2012). Entwicklungen in einer Organisation können sich auf andere auswirken, mit denen diese in Verbindung steht, wie es beispielsweise Alter (2012) für die Ausbreitung von internationalen Gerichtshöfen nach europäischem Muster zeigte. Wendet man diese Logik auf den Effekt von transnationalen Protesten an, so kann daraus die Erwartung abgeleitet werden, dass diese Proteste neben den eigentlichen Adressatinnen auch andere Organisationen indirekt beeinflussen könnten. Organisationen, die sich selbst noch keinen Protesten ausgesetzt sehen, könnten aus strategischem Interesse die Integration transnationaler Akteure fördern. Referenzgruppe sind in diesem Zusammenhang vor allem Organisationen aus dem gleichen Politikfeld oder der gleichen Weltregion. Wenn es also Proteste gegen solche benachbarten Organisationen gegeben hat und ein Übergreifen zu befürchten ist, wie etwa von der WTO auf regionale Handelsabkommen, wird ein positiver Effekt auf die Zugangsmöglichkeiten erwartet.

Hypothese 1b: Je mehr öffentliche Proteste es gegen eine Internationale Organisation gibt, desto weiter öffnen sich ähnliche Organisationen gegenüber der Beteiligung von transnationalen Akteuren.

Eine dritte Variante möglicher Protestfolgen wurde in der Literatur bislang kaum aufgegriffen. Proteste durch radikale Gruppen könnten auch zu einer Verschärfung der Zugangsregeln bei Organisationen führen, die solche Möglichkeiten anbieten. Anlass zu solchen Vermutungen geben einige Beispiele für einen Ausschluss von NGOs, etwa der *Sea Shepherds* aus der Internationalen Walfangkommission nach Sabotageaktionen gegen Walfänger in den achtziger Jahren, oder von Menschenrechtsgruppen aus der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) (Mulvaney 1996: 352; Tallberg et al. 2013: 171). Bei der Jahrestagung der IWK im Jahr 2000 versuchte die japanische Delegation, eine Mehrheit für eine Aberkennung des Beobachterstatus von *Greenpeace* zu bekommen, nachdem schon im Vorjahr NGOs von einer Teilnahme ausgeschlossen gewesen waren (IWK 2000: 11). Aufgegriffen wird diese Hypothese nur in indirekter Form bei Daase und Deitelhoff (2013: 171), die vermuten, dass sich die Teilnahmekancen transnationaler Akteure durch Radikalisierung verringern.

Hypothese 1c: Je mehr öffentliche Proteste es gegen eine Internationale Organisation gibt, desto weniger öffnet sie sich gegenüber der Beteiligung von transnationalen Akteuren bzw. desto mehr verringert sie Beteiligungsmöglichkeiten.

Der gegenläufigen Kausalbeziehung, also dem Effekt der Partizipationsmöglichkeiten auf die Wahrscheinlichkeit von zivilgesellschaftlichem Protest, wurde in der bisherigen Forschung wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Dabei legen Beteiligungsmöglichkeiten fest, inwiefern NGOs Einfluss nehmen können und welche Strategien diese Gruppen wählen (Betsill/Corell 2008: 40). Generell werden bei NGOs Insider- und Outsider-Strategien unterschieden.<sup>6</sup> Während Insider-Strategien Aktivitäten innerhalb der institutionellen Beteiligungskanäle bezeichnen, beziehen sich Outsider-Strategien auf Protestaktivitäten außerhalb dieser etablierten Kanäle. Bei den Erklärungen, warum transnationale Akteure eine Outsider-Strategie wählen, spielt neben Ressourcen und Organisationszielen auch die politische Opportunitätsstruktur eine Rolle (Gulbrandsen/Andresen 2004: 58). Daraus kann die Erwartung abgeleitet werden, dass das Ausmaß der Beteiligungsmöglichkeiten die Wahrscheinlichkeit von Protest beeinflusst.

Hier sind zwei Varianten denkbar. *Erstens* könnte erwartet werden, dass das Fehlen oder das geringe Ausmaß von Zugangsmöglichkeiten zu Protesten transnationaler Akteure führen kann. Gibt es begrenzten Zugang für transnationale Akteure, können geringe Einflusschancen und Frustration über bürokratische Hürden eine Abkehr von einer Insider- zu einer Outsider-Strategie bewirken. So argumentieren Daase und Deitelhoff (2013: 171), dass ein geringes Ausmaß an Beteiligungsmöglichkeiten eine Abkehr von der innersystemischen Opposition mit sich bringen kann. Fogarty (2011: 210) argumentiert, dass sich eine Outsider-Strategie vor allem dann lohnt, wenn IOs keinerlei Zugang bieten. Je weiter demokratische Ansprüche und tatsächliche Entscheidungsverfahren auseinanderklaffen, desto größer die Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Aktivisten, und desto größer ihre Bereitschaft, gegen diese Organisationen zu protestieren (Ecker-Erhard/Wessels 2013: 37). Dies schließt auch den gegenteiligen Fall ein, dass eine Erhöhung der Beteiligungsmöglichkeiten Proteste abschwelen lässt – wie Scholte (2011) für den Fall des IWF argumentiert.

Hypothese 2a: Je geringer die bestehenden Partizipationsmöglichkeiten einer Internationalen Organisation sind, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass transnationale Akteure gegen diese Organisation protestieren.

Die *zweite* Variante beruht auf der Logik der Politisierung (vgl. Zürn 2014; Zürn/Ecker-Erhard 2013). Die institutionelle Öffnung könnte dazu führen, dass eine Internationale Organisation stärker in den Fokus von zivilgesellschaftlichen Akteuren gerät. Die IO wird dadurch stärker politisiert, was neben einer Integration von zivilgesellschaftlichen Gruppen auch zu vermehrten Protesten führen kann, da eine grö-

---

6 Gulbrandsen/Andresen (2004: 56); della Porta/Tarrow (2005); Uhlin/Kalm (2015).

Bere Medienöffentlichkeit und eine größere Zahl potenzieller Unterstützer oder Geldgeberinnen die Aktivitäten verfolgen.

Hypothese 2b: Je größer die bestehenden Partizipationsmöglichkeiten einer Internationalen Organisation sind, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass transnationale Akteure gegen diese Organisation protestieren.

Keine der existierenden empirischen Untersuchungen erstreckt sich über mehrere Politikfelder und die meisten Studien beziehen sich auf die immer gleichen Institutionen. Letzteres liegt nicht nur an der größeren weltpolitischen Bedeutung von Organisationen wie der WTO oder der Weltbank, sondern auch an der größeren medialen Prominenz der Proteste, was einen klassischen Selektionsbias zur Folge hat. Da die eben formulierten Hypothesen auf dieser Literatur beruhen, stellt sich die Frage, ob diese theoretischen Erwartungen überhaupt auf Internationale Organisationen per se angewendet werden sollten, oder ob im Sinne eines *domain-of-application*-Ansatzes nach speziellen Typen von Organisationen unterschieden werden sollte. Angesichts mangelnder konkreter Anhaltspunkte wird im ersten Schritt der folgenden Untersuchung zunächst von keiner Einschränkung ausgegangen. In einem zweiten Schritt soll jedoch eine vertiefte Untersuchung von Institutionen mit stärker ausgeprägten Protesten zeigen, ob deren Muster vom allgemeinen Trend abweicht und die Hypothesen mehr Unterstützung finden.

Für die in der Einleitung beschriebene Zeitgleichheit der beiden Phänomene Protest und institutionelle Öffnung gibt es neben der wechselseitigen Kausalität natürlich noch weitere Erklärungsmöglichkeiten. Hier ist vor allem an den Bedeutungszuwachs internationaler Organisationen in der Weltpolitik zu denken. In den vergangenen Jahrzehnten nahm nicht nur die Zahl der IOs zu, sondern auch der Umfang ihrer Aufgaben, und das Ausmaß der an sie delegierten Souveränität (vgl. Hooghe/Marks 2015). Neue Aufgaben, wie etwa bei der Friedenssicherung, der regionalen Integration und der Neuausrichtung von Politikbereichen, wie etwa der Entwicklungszusammenarbeit, führten zu neuen Anforderungen an IOs, auf die mit Nachfrage nach Ressourcen transnationaler Akteure reagiert wurde. Der Wunsch nach Expertinnen und Kooperationspartnern führte zu einer Öffnung (Tallberg et al. 2013; 2014; Raustiala 1997).

### 3. Daten und Operationalisierung

Im folgenden Abschnitt werden die der empirischen Analyse zugrundeliegenden Daten vorgestellt und die Operationalisierung von transnationalem Protest und institutionellen Beteiligungsmöglichkeiten illustriert. Die Untersuchung beruht auf einer Kombination von statistischen Analysen und sechs Fallbeispielen, um sowohl umfassendere Trends zu testen als auch einzelne Prozesse vertieft darstellen zu können. Internationale Organisationen beruhen entsprechend der hier angewandten Definition auf zwischenstaatlichen Verträgen, haben mindestens drei Mitglieder

und mindestens ein auf permanenter Basis operierendes Gremium, und sie sind unabhängig in Bezug auf Budget, Entscheidungskompetenz und Berichtspflichten (Tallberg et al. 2014: 744).

Im quantitativen Teil der Untersuchung werden Proteste transnationaler Akteure gegen 50 Internationale Organisationen und deren formale Partizipationsmöglichkeiten im Zeitverlauf von 1980 bis 2010 anhand der Medienberichterstattung und des institutionellen Regelwerkes erfasst.<sup>7</sup> Die Organisationen wurden durch eine geschichtete Zufallsstichprobe ausgewählt, um eine breite Repräsentation von Regionen und Politikfeldern zu gewährleisten und gleichzeitig die Erfassung relevanter Institutionen sicherzustellen. So enthält der Datensatz beispielsweise Informationen zu den Vereinten Nationen (UN), dem IWF, der WTO oder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), aber auch zu weniger bekannten Organisationen, wie dem Andenpakt oder der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (s. Tab. A.1 im Anhang). Der Untersuchungszeitraum von 30 Jahren erlaubt eine Einordnung in einen größeren historischen Kontext.

Für die quantitative Messung von Protesten und Demonstrationen gilt, dass es zwar international vergleichende Datenbanken auf nationaler Ebene sowie auch vergleichende Studien zu Neuen Sozialen Bewegungen in Westeuropa (Kriesi et al. 1995) oder Lateinamerika (Seoane 2003) gibt. Allerdings haben diese angesichts der vorliegenden Fragestellung den Nachteil, dass Proteste nicht in Bezug auf IOs als Adressatinnen erfasst werden. Andere Studien hingegen beschäftigen sich mit Protesten gegen einzelne IOs, meistens in Bezug auf die EU (Imig und Tarrow 2003; Rucht 2002; Rootes 2002). Eine vergleichende Analyse von Protesten gegen IOs gibt es bislang kaum. Eine Ausnahme stellt die Analyse von Beyeler und Kriesi (2005) dar, die Proteste gegen Ministerrunden der WTO und Gipfeltreffen des Weltwirtschaftsforums vergleicht.

Es gibt also keinen Zensus der Proteste im Umfeld von internationalen Institutionen. Andere Alternativen sind zeitlich und inhaltlich zu eng gefasst, wie etwa die Zahl der Protestereignisse im Rahmen des sogenannten *Global Justice Movement* (Pianta et al. 2005) und können nicht nach Organisationen aufgeschlüsselt werden. Daher wird Protest in dieser Untersuchung analog zum Ansatz bei Beyeler und Kriesi (2005) über die Berichterstattung in internationalen Medien erfasst (s. Della Porta/Tarrow 2005: 4).<sup>8</sup> Mithilfe der Datenbank LexisNexis wird die Menge der Berichterstattung über Demonstrationen in englischsprachigen Zeitungen der Kate-

---

7 Der Zuschnitt des Samples und des Untersuchungszeitraums bezieht sich auf die verwendeten *Transaccess*-Daten (s. Sommerer/Tallberg 2016). Die Daten zu formalen Zugangsmöglichkeiten liegen für einen Zeitraum von 1950 bis 2010 vor, für die Medienberichterstattung sind die Daten vor 1980 jedoch limitiert. Die für die empirische Analyse erhobenen Daten werden auf fachlich begründete Anfrage an die zib-Redaktion gerne vom Autor zur Verfügung gestellt.

8 Zu Problemen der Verwendung von Protestdaten und dem Unterschied zwischen der Zahl der Ereignisse und der Teilnehmendenzahl siehe z. B. Rucht (2013: 66).

gorie »Major World Newspaper« über einen Zeitraum von 1980 bis 2010 gemessen (s. Tab. A.2 im Anhang).<sup>9</sup>

Diese Form der Datenerfassung wurde in der Literatur wegen eines möglichen Selektionsbias kritisiert (Herkenrath/Knoll 2011). Auch wenn keine geeignete Alternative vorliegt, ist es wichtig, mögliche Schwachpunkte des für die Untersuchung zentralen Indikators der Medienberichterstattung ausführlich zu erörtern. Ein erster möglicher Einwand bezieht sich auf die fehlende Berücksichtigung lokaler Medien, die ein Fokus auf internationale Tageszeitungen mit sich bringt. Dagegen kann argumentiert werden, dass es sich beim zu erfassenden Phänomen um für die internationale Politik relevante Ereignisse handelt und nur solche Proteste, die in die überregionalen Schlagzeilen kommen, politische Entscheidungsträger und -trägerinnen auf diesem Niveau beeinflussen. Ein zweiter Kritikpunkt betrifft den Fokus auf englischsprachige Medien. Die Stichprobe ist jedoch geografisch ausgewogen und enthält auch Tageszeitungen aus dem afrikanischen und asiatischen Raum (s. Tab. A.2 im Anhang). Darüber hinaus werden im qualitativen Teil der Analyse deutschsprachige Tageszeitungen berücksichtigt, um einen möglichen anglo-amerikanischen Bias in der Berichterstattung zu kontrollieren. Der qualitative Ansatz kann zudem die mangelnde Berücksichtigung des Inhalts der Zeitungsartikel in der statistischen Analyse ausgleichen.

Eine andere Schwäche des Indikators besteht darin, dass nicht Demonstrationen, sondern Artikel gezählt werden. Auch hier kann jedoch argumentiert werden, dass es plausibel ist, dass zehn Artikel über die gleiche Demonstration eine größere Wirkung auf die Öffnung internationaler Organisationen erzielen als ein einzelner Bericht. Die gleiche Annahme gilt auch für die Möglichkeit, dass Medien ein größeres Interesse an gewaltsamen und radikalen Protesten haben. Ob die Bedeutung einer IO mit der Wahrscheinlichkeit korreliert, dass über eine Demonstration berichtet wird, kann in der statistischen Analyse mit einem Indikator der allgemeinen Medienpräsenz dieser Institutionen kontrolliert werden. Aufgrund fehlender Daten können mit diesem Messinstrument weder Aussagen über den Effekt der Radikalität von Protesten noch zur Wirkung der Teilnehmendenzahl einer Demonstration getroffen werden. Dass kleinere Kampagnen nicht in der statistischen Analyse berücksichtigt werden können, ist ein notwendiges, aber nicht unerhebliches Übel. Auch diese können nämlich Einfluss auf IOs ausüben, wie etwa am Beispiel der Er-

9 Als Suchwörter im LexisNexis-Datensatz wurden »demonstrator« und »protester/protector« verwendet (»demonstration« und »protest« wurden wegen Mehrdeutigkeit ausgeschlossen), in Verbindung mit dem vollständigen Namen der Organisation und dem offiziellen Akronym, falls dieses eindeutig war. Der maximale Abstand zwischen beiden Suchtermen wurde auf fünf Wörter festgelegt. Diese Vorgehensweise ermöglicht die Einbeziehung einer großen Stichprobe, kann aber auch zu inhaltlich falschen Treffern führen, da die Artikel mit Ausnahme des jeweils zeitlich ersten Treffers zu jeder Organisation nicht qualitativ überprüft werden. Durch die kurz hintereinander erfolgende Nennung von Protesten und der Organisation wird jedoch die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass sich die Proteste direkt gegen die internationale Organisation richten oder es sich um einen Konflikt handelt, bei dem sie eine kritische Rolle spielt.

richtung des Internationalen Strafgerichtshofs gezeigt wurde (Zürn 2014: 58; Deitelhoff 2006).

Für die Datenerfassung ist es unerheblich, ob es sich bei den Protestierenden um internationale, nationale oder lokal agierende Gruppen handelt – allein die Adressatin, eine Internationale Organisation, ist entscheidend. Dies schließt beispielsweise auch lokale Proteste gegen den Internationalen Währungsfonds in Argentinien ein (z. B. Auyero 2001). Bei der Datenerhebung ist die explizite Nennung einer Internationalen Organisation entscheidend für die Kodierung. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass dies zu einer Unterschätzung führen kann, wenn Proteste durch das Raster fallen, die zwar inhaltlich gegen eine IO gerichtet sind, jedoch vornehmlich als Protest gegen eine Regierung wahrgenommen werden.<sup>10</sup> Ein letztes Problem stellt die Veränderung der Zusammensetzung des Samples dar. Auch wenn dies nicht die Variation zwischen Organisationen betrifft, so kann die wachsende Zahl der Publikationen im Datensatz möglicherweise zu einer Überschätzung der Zunahme von Protestereignissen führen. Allerdings werden die Ergebnisse im nächsten Abschnitt zeigen, dass die Berichterstattung ab dem Jahr 2000 zurückgeht, und der Indikator nicht einfach die Vergrößerung der Datengrundlage widerspiegelt. Ein ähnlicher Einwand gilt der Verwendung absoluter Artikelzahlen bei diesem Messinstrument, nämlich dass die Zahl der Artikel in den Zeitungen über die Zeit zugenommen haben könnte. Ein Blick auf die Gesamtzahl der Artikel in zwei wichtigen US-amerikanischen Tageszeitungen (*New York Times* und *Washington Post*, s. Abb. A.1 im Anhang) zeigt jedoch, dass der Umfang der Berichterstattung gerade in der Zeit der Zunahme der Protestberichterstattung sogar deutlich rückläufig war.

Die institutionelle Offenheit von IOs wird anhand eines Datensatzes zu formalen Zugangsregeln von Internationalen Organisationen in internationalen Verträgen, Geschäftsordnungen und ähnlichen Dokumenten erfasst. Mit dem Fokus auf partizipative Elemente des institutionellen Designs internationaler Organisation werden jedoch informelle Zugangswege und tatsächliche Teilnahme nicht eingeschlossen. Zur quantitativen Messung der Partizipationsmöglichkeiten transnationaler Akteure benutze ich einen Index, der aus zwei Indikatoren und zwei Gewichtungsfaktoren besteht (s. Tab. A.3 im Anhang). Der erste Indikator gibt an, wie weitreichend transnationale Akteure in die Aktivitäten Internationaler Organisationen involviert werden. Diese Tiefe der Beteiligungsmöglichkeiten wird über eine fünfstufige Skala erfasst, von der Zusammenarbeit auf Augenhöhe mit den Mitgliedstaaten einer IO zu direkter, aktiver Beteiligung, indirektem Zugang, passiver Beteiligung und schließlich keinem Zugang. Zweitens legen Zugangsregeln stets auch die Auswahl der infrage kommenden Akteure fest. Die Definition der Bandbreite reicht auf einer fünfstufigen Skala vom Fehlen jeglicher Einschränkung über lediglich formaler Beschränkung bis zu anspruchsvollen Selektionskriterien, der Begrenzung auf Experten und Spezialistinnen, und gar keinem Zugang. Zugangsregeln enthalten meist Informationen zu zwei weiteren Faktoren, die das Ausmaß von Partizipationsmög-

10 Diesen Hinweis verdanke ich Antonia Witt.

lichkeiten herauf- oder herabsetzen können und daher als Gewichtungsfaktoren verwendet werden. Der Indikator der Permanenz gibt an, ob der Zugang einen regelmäßigen oder Ad-hoc-Charakter hat, und der Grad der Verrechtlichung zeigt die Beständigkeit oder Widerrufbarkeit dieser Regeln an. Die vorliegenden Daten erlauben es, jenseits von Einzelfallstudien ein repräsentatives Abbild der institutionellen Offenheit globaler und regionaler *governance*-Strukturen zu erstellen. Institutionelle Offenheit wird grundsätzlich auf der Ebene von Organen internationaler Organisationen erfasst, wie etwa Ministerräten, Ausschüssen und Sekretariaten.

Die Daten zu Protesten und Beteiligungsmöglichkeiten werden mithilfe von deskriptiver Statistik und Regressionsanalysen ausgewertet. Zur Ergänzung der quantitativen Analyse wird die Beziehung zwischen Protest und institutionellem Zugang auch anhand von kurzen Fallbeispielen der Medienberichterstattung zu Protesten gegen sechs Internationale Organisationen untersucht. So kann neben allgemeinen Trends auch die Entwicklung einzelner Organisationen nachgezeichnet und das Risiko einer Fehlinterpretation aggregierter Trends verringert werden. Dabei werden zusätzliche Informationen berücksichtigt, die in der quantitativen Operationalisierung nicht erfasst werden konnten, beispielsweise detaillierte Angaben zu Themen des Protests, zu Zugangsregeln und zur Zusammensetzung der Gruppen nichtstaatlicher Akteure, die gegen IOs protestieren oder mit ihnen zusammenarbeiten.

Sollte sich für die größere Stichprobe keine Unterstützung der Hypothesen finden, so könnte dennoch ein Zusammenhang für eine bestimmte Gruppe von Organisationen bestehen, die besonders von Protesten betroffen ist. Daher konzentriert sich die Auswahl der Beispiele im Sinne von *most-likely*-Fallstudien auf Organisationen, in deren Umfeld es ein gewisses Maß an Protesten gegeben hat. Eine Mindestanzahl von zehn Medienberichten erreichen zwölf der 50 im Datensatz erfassten Organisationen. Aus diesen werden sechs Fälle ausgewählt, die unterschiedliche Politikfelder und Regionen vertreten, aber auch Variation in Bezug auf Protestniveau und institutionelle Offenheit garantieren.

Die Weltbank und der IWF sind zwei der meistkritisierten Internationalen Organisationen. Die Literatur weist jedoch darauf hin, dass trotz der engen Verknüpfung der beiden Organisationen ein klarer Unterschied besteht, was die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure angeht (O'Brien et al 2000; Ripinsky/van den Bossche 2007). Die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und die Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft (APEC) stellen regionale Organisationen dar, in deren Umfeld es ebenfalls zahlreiche Proteste gab. Beide unterscheiden sich wiederum im Ausmaß der Partizipationsmöglichkeiten. Schließlich werden mit der Internationalen Walfangkommission und der NATO noch zwei spezialisierte Organisationen einbezogen, die zudem die regionale und politikfeldspezifische Variation erhöhen.<sup>11</sup>

11 Bei den anderen von Protesten betroffenen IOs handelt es sich um WTO (Steffek/Ehling 2008), die Vereinten Nationen, die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) (z. B. Uhlin/Kalm 2015), das Commonwealth (Tallberg et al. 2013), die *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN, s. Acharya 2003) und das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) (Ayers 2004).

#### 4. Empirische Analyse

Der empirische Test der Hypothesen erfolgt in zwei Schritten: Zuerst werden das Ausmaß sowie die zeitliche und räumliche Verteilung zivilgesellschaftlicher Proteste gegen Internationale Organisationen deskriptiv analysiert. In einem zweiten Schritt wird der Zusammenhang zwischen Beteiligungsmöglichkeiten und Protesten analysiert.

##### 4.1. Die Ausweitung von Protesten gegen Internationale Organisationen

Zivilgesellschaftliche Proteste gegen IOs haben in den vergangenen Jahrzehnten zugenommen. Dies zeigt die zeitliche Verteilung der 6.270 im Datensatz erfassten Medienberichte in Abbildung 1 an. Während sich in den siebziger und achtziger Jahren nur sehr wenige Proteste beobachten lassen, nimmt die Zahl der Artikel zu diesem Thema um 1990 langsam zu. Dies entspricht der Einschätzung in der Literatur, wonach es zwar früher schon vereinzelt Aktivitäten im Umfeld von G7 oder NATO gab, die Proteste gegen Weltbank und IWF 1988 in Berlin jedoch den Anfang eines weithin sichtbaren transnationalen Protests darstellten. Eine starke Ausbreitung der Berichterstattung zu Protesten findet jedoch erst ab 1998 statt, mit einem klaren Höhepunkt im Jahr 2000. Was sich in der bisherigen Forschung kaum widerspiegelt ist die Tatsache, dass die Zahlen im folgenden Jahrzehnt signifikant rückläufig sind. Das Niveau der Berichterstattung über Proteste befindet sich am Ende des Untersuchungszeitraums nur wenig über dem Niveau von 1995. Einen Erklärungsversuch für diesen Rückgang unternimmt Fogarty (2016), der den Ereignissen rund um den 11. September 2001 und vor allem dem *USA PATRIOT Act* sowie dem veränderten politischen Klima eine entscheidende Rolle zuspricht. Allerdings ist diese Erklärung vornehmlich auf den nordamerikanischen Teil des *Global Justice Movements* bezogen, der zwar eine der tragenden Säulen der Proteste gegen WTO und die globalen Finanzinstitutionen war, jedoch nicht mit transnationalem Protest per se gleichzusetzen ist.

Bei der Verteilung nach Politikfeldern zeigt sich eine Konzentration der Proteste auf fünf der zehn Kategorien von denen sich neun auf einzelne Politikfelder und eine auf *multi-issue*-Organisationen bezieht (Abb. 2). Die höchsten Zahlen finden sich im Bereich der Handelspolitik, der Entwicklungszusammenarbeit, dem internationalen Finanzwesen und der Sicherheitspolitik. Darüber hinaus finden sich auch vielfach Proteste gegen Organisationen, die in mehreren Politikbereichen aktiv sind. Internationale Organisationen in den anderen Politikfeldern blieben von Protesten weitestgehend ausgenommen. Neben der Ressourcen- und Technologiepolitik gilt dies auch für den Bereich der Menschenrechte, wo es nur wenige Ausnahmen gab, wie etwa Proteste gegen den Internationalen Strafgerichtshof im Sudan.<sup>12</sup> Einige wenige Protestereignisse können auch im Umweltbereich beobachtet wer-

---

12 Daily Telegraph, 6.3.2009: 29.

den. Abbildung 3 zeigt auch für die regionale Verteilung ein eindeutiges Muster. Die große Mehrheit der Proteste beziehungsweise der Berichterstattung darüber richtet sich gegen global agierende IOs. In Afrika stellen Proteste gegen regionale IOs eine Ausnahme dar, sie sind am ehesten in Bezug auf die Afrikanische Union und deren Friedensmissionen zu finden. Ein ähnliches Bild zeigt sich für Nord- und Südamerika, wohingegen die Werte für Asien deutlich höher liegen. Dort schlugen besonders seit den späten neunziger Jahren Proteste gegen Organisationen wie APEC, ASEAN und ADB größere mediale Wellen. Bei den europäischen und transatlantischen Organisationen sticht die NATO heraus, gegen die es schon seit den frühen achtziger Jahren Proteste gab, welche dann zur Zeit des Kosovokonfliktes Ende der neunziger Jahre ihren Höhepunkt erreichten.

Abbildung 1: *Beteiligungsmöglichkeiten und Proteste transnationaler Akteure*

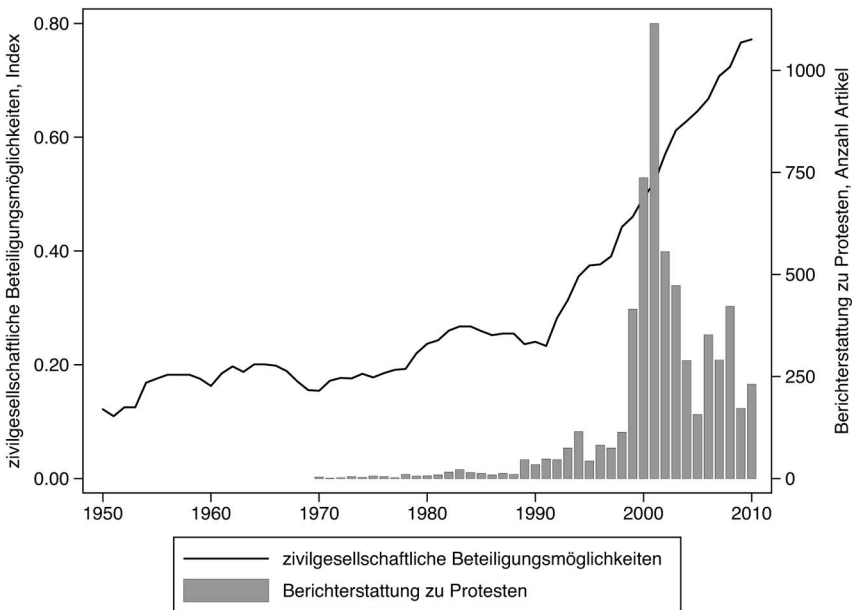


Abbildung 2: Beteiligungsmöglichkeiten und Proteste transnationaler Akteure nach Politikfeldern

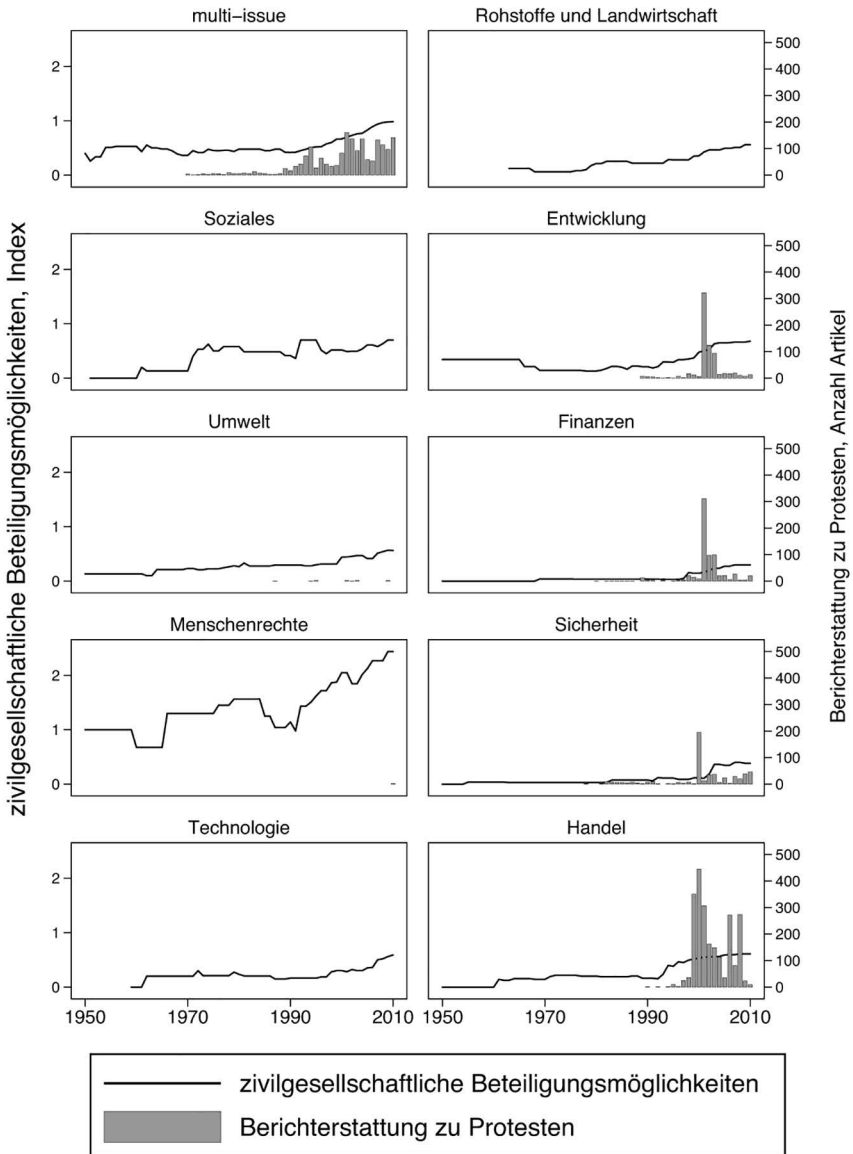


Abbildung 3: Beteiligungsmöglichkeiten und Proteste transnationaler Akteure nach Regionen

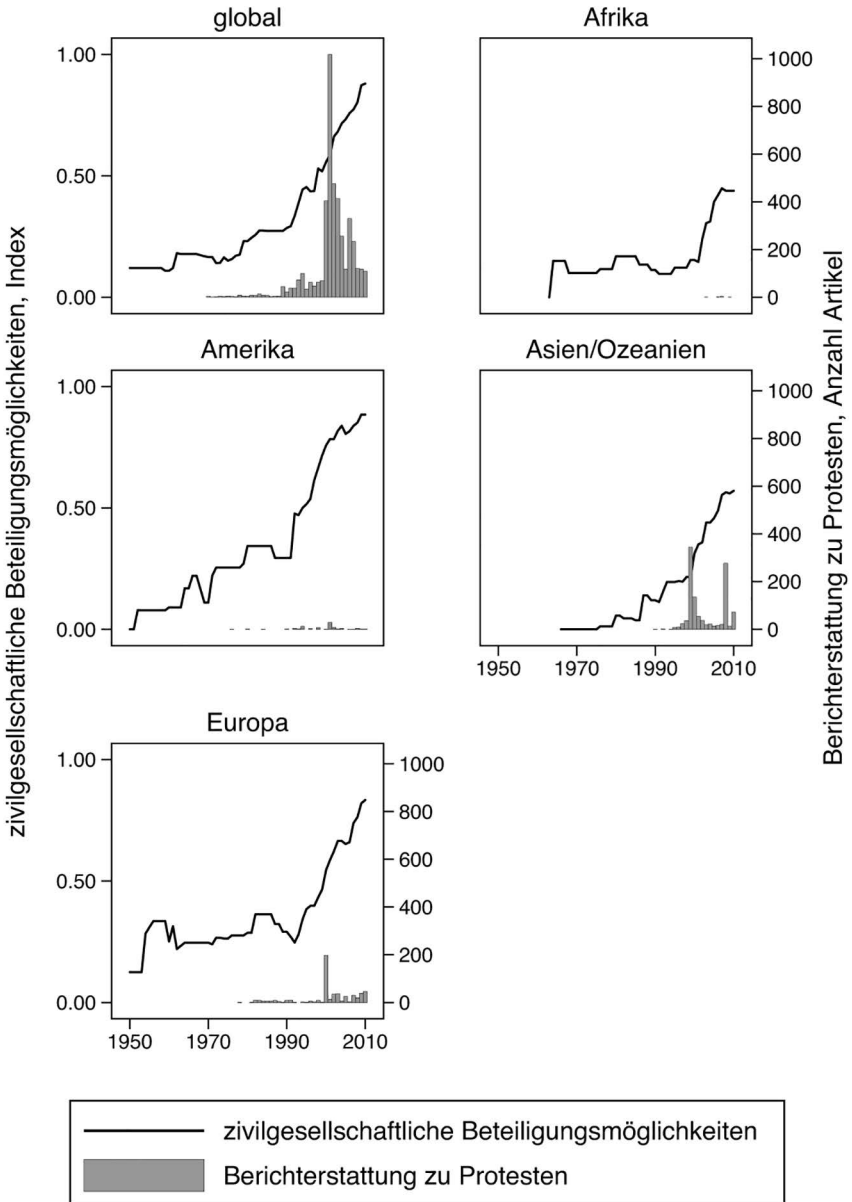
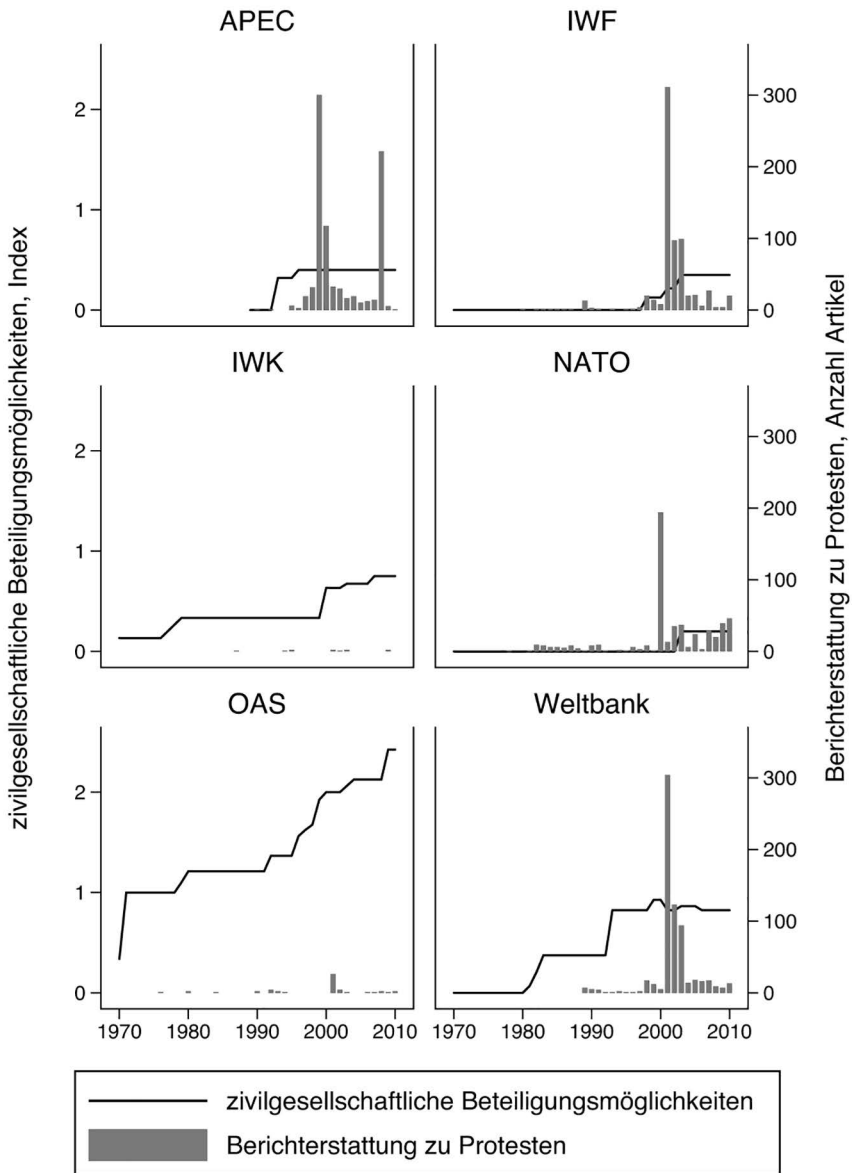


Abbildung 4: Beteiligungsmöglichkeiten und Proteste transnationaler Akteure



Bei den sechs Fallbeispielen bestätigt sich der allgemeine Trend. Gegen die APEC, einer 1989 mit dem Ziel einer pazifischen Freihandelszone gegründeten Organisation, wurde schon seit Mitte der neunziger Jahre demonstriert. So gab es etwa während eines Treffens in Christchurch im Jahr 1996 Demonstrationen gegen den exklusiven Charakter und die mangelnden Beteiligungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft.<sup>13</sup> In der Folge jedoch nahmen andere Themen überhand, etwa die Kritik an neoliberaler Wirtschaftspolitik und Freihandel (z. B. bei Protesten in Kuala Lumpur 1998 und Mexiko-Stadt 2002)<sup>14</sup> und gegen die Anwesenheit ausländischer Staatsoberhäupter, vor allem anlässlich der Besuche von George W. Bush in Santiago de Chile 2004 oder Seoul 2005.<sup>15</sup>

Demonstrationen anlässlich von Tagungen der OAS begannen deutlich früher, hatten jedoch eine geringere Resonanz in den Medien. Schon in den siebziger und achtziger Jahren gab es Proteste, die sich jedoch meist gegen die Regierungen bestimmter Mitgliedsländer richteten, wie etwa gegen das Castro-Regime in Kuba (Proteste in Washington D. C. 1975) oder die Nicaraguapolitik der USA. Dies setzte sich auch später (2000) bei Demonstrationen gegen den peruanischen Präsidenten Fujimori fort.<sup>16</sup> Manchmal wurden OAS-Treffen auch von innenpolitischen Konflikten überschattet (wie in Bolivien 2006), oder richteten sich im Kielwasser von Seattle auch gegen Globalisierung und Freihandel (wie in Windsor 2000 oder in Quebec 2001).<sup>17</sup> Nur in Bezug auf die Vorbereitungen des geplanten gesamtamerikanischen Freihandelsabkommens (FTAA) kam auch das Fehlen demokratischer Prozesse auf die Tagesordnung.<sup>18</sup> In den neunziger Jahren war zudem eine OAS-Friedensmission in Haiti Anlass für Proteste.<sup>19</sup>

Die Proteste gegen Weltbank und IWF sind von der Literatur umfassend beschrieben, einschließlich der schon erwähnten Demonstrationen in Berlin 1988 (z. B. Boughton/Bernstein 1993). Diese waren fast ausschließlich gegen die Politik der Finanzinstitutionen gerichtet.<sup>20</sup> Erst mit den Protesten im Jahr 2000 zogen diese Organisationen, deren Spitzengremien gemeinsam tagen, auch Kritik an ihren Strukturen auf sich. Eine der wichtigsten Forderungen der Koalition »50 years are enough«, einem bunten Netzwerk von mehr als 350 hauptsächlich US-amerikanischen Gruppierungen, waren institutionelle Reformen und Partizipationsmöglichkeiten für von Entscheidungen und Projekten betroffene Gruppen: »The World Bank and the IMF should be governed through a democratic, participatory and

13 The Press (Christchurch), 15.7.1996: 3.

14 The Globe and Mail, 13.11.1998: A1; The Age (Melbourne), 28.10.2002: 2.

15 taz, die tageszeitung, 19.11.2004 :10; Hamburger Abendblatt, 16.11.2005: 5.

16 New York Times, 11.5.1975: 4; New York Times, 27.4.1979: 6; The Globe and Mail, 5.6.2000: B10.

17 The Washington Times, 8.12.2006: A17; The Globe and Mail, 23.5.2000: A7; The Washington Times, 16.4.2001: A1; Welt am Sonntag, 22.4.2001: 11.

18 Siehe z. B. das *Manifesto against the Summit of the Americas and the Free Trade Area of the Americas* einer Koalition von Globalisierungsgegnern, in: <http://www.reseauforum.org/oqp2001/-ManifesteOQP2001/manifesto-anglais.html>; 30.3.2016.

19 The Washington Post, 10.11.1991: A42.

20 Sydney Morning Herald, 26.9.1988: 14.

transparent process, including representation from all affected interest groups«.<sup>21</sup> Globalisierungskritische Gruppen prangerten nicht nur die, ihrer Meinung nach, für Menschenrechte, Umwelt und Entwicklung verheerenden Maßnahmen an, sondern klagten auch über Intransparenz und einen Mangel an Effektivität.<sup>22</sup> Allerdings handelte es sich hierbei um eine einmalige Ausrichtung der Proteste, die sich bis zum Ende des Untersuchungszeitraums nicht wiederholte.<sup>23</sup>

Auch Demonstrationen gegen die NATO richteten sich meistens gegen deren Doktrin und nicht gegen demokratische Mängel.<sup>24</sup> Auch während der Kosovokrise zielten die Demonstrationen gegen Mitgliedstaaten oder Imperialismus und Militarismus im Allgemeinen und flauten bald wieder ab.<sup>25</sup> Kritik an mangelnder Demokratie kommt nicht von der Zivilgesellschaft, sondern eher von Vertreterinnen und Vertretern anderer Staaten.<sup>26</sup>

Im Umfeld der Internationalen Walfangkommission kam es im Beobachtungszeitraum immer wieder zu Protesten. Allerdings spiegelt sich dies nur schwach in der quantitativen Analyse wider, da die allgemeine mediale Beachtung dieser Organisation eher gering ist. Demonstrationen fanden seit Mitte der achtziger Jahre statt und richteten sich überwiegend gegen Walfangnationen (Proteste in 1989, 1995 und 2001) oder die Einschränkung der Jagd auf Wale (Proteste in 1986 und 2002).<sup>27</sup> Ein Beispiel sind Proteste anlässlich der IWK-Jahrestagung im Jahr 2001:

»Protesters from outside the International Whaling Commission meeting in London, yesterday focused on Norway's potential to damage Scottish eco-tourism, as well as its own growing whale-watching sector, which is also based in the economically-vulnerable north of the country.«<sup>28</sup>

Dieser Artikel steht beispielhaft für andere Fälle, in denen Tagungen internationaler Organisationen zwar die Kulissen für Proteste lieferten, bei denen jedoch eher einzelne Mitgliedstaaten direkte Adressaten waren. Eine Ausnahme sind Proteste in Kalifornien im Jahr 2010 gegen Pläne der Walfangkommission, das Moratorium zum Verbot kommerziellen Walfangs zu beenden.<sup>29</sup> Nur in wenigen Fällen geht es

21 Siehe die archivierte Seite der Kampagne 50years.org (<http://web.archive.org/web/20020806054902/http://50years.org/action/n18/response.html>; 30.3.2016). Siehe auch The Washington Times, 9.4.2000: C1.

22 The Washington Post, 2.4.2000: A01; taz, die tageszeitung, 25.9.2000: 3.

23 Eine weitere Einschränkung besteht darin, dass ein großer Teil des Medienechos auf die Kritik an mangelnder Transparenz und Offenheit der *Bretton-Woods*-Institutionen einzig und allein auf Stellungnahmen von Josef Stiglitz zurückging. Siehe z. B. The Age, 15.4.2000: 26 sowie eine Sammlung auf <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/213/45517.html>; 30.3.2016.

24 Die frühesten Berichte zu Protesten gegen die NATO finden sich in einem Artikel der New York Times (25.11.1979: 41) zu Demonstrationen in Utrecht. Siehe auch The Washington Post, 11.6.1982: A1; Belfast Telegraph, 3.4.2009: 24. The Scotsman, 23.9.2009: 14.

25 Welt am Sonntag 28.3.1999; taz, die tageszeitung, 8.4.1999: 4.

26 Siehe The New Zealand Herald, 4.4.2009.

27 Telegraph, 7.8.1986: 77; The Guardian, 26.1.1989: 4; taz, die tageszeitung 30.5.1995: 6; The Times, 28.9.2001: 18; The Daily Telegraph, 20.5.2002: 12.

28 Herald, 26.7.2001: 6.

29 San Jose Mercury News, 20.5.2010: 35.

um institutionelle Regeln, wie etwa in den Jahren 2005 und 2006 als Reaktion auf den Versuch der Walfangnationen, geheime Abstimmungen einzuführen.<sup>30</sup>

Alles in allem findet sich bei der Analyse der Entwicklung von Protesten gegen IOs die Einschätzung von della Porta und Tarrow (2005: 4) bestätigt: Transnationale Proteste gegen IOs nehmen zu, sind jedoch in ihrem Ausmaß nicht mit ähnlichen Aktivitäten in nationalem Rahmen vergleichbar. Solche Proteste sind hauptsächlich ein Phänomen der Jahrtausendwende. Allerdings waren auch dann nur relativ wenige Politikfelder betroffen und überwiegend globale Institutionen Zielscheibe von Protesten und Kampagnen. Die illustrativen Fallbeispiele von sechs Institutionen zeigen, dass Proteste meistens gegen Maßnahmen und Programme, gegen einzelne Mitgliedstaaten oder deren Repräsentantinnen und Repräsentanten gerichtet sind. Nur in den seltensten Fällen kam es zu direkter Kritik an undemokratischen Strukturen. Auffällig ist bei der Betrachtung einzelner Organisationen, dass es im zeitlichen Verlauf meist nur einen oder höchstens zwei Kulminationspunkte gibt, nach deren Erreichen Protest schnell abflaut. Eine Fokussierung zivilgesellschaftlichen Protestes auf Gipfeltreffen erleichtert die gesellschaftliche Mobilisierung und erhöht die mediale Aufmerksamkeit. Aber dementsprechend schnell verpufft die Wirkung, wenn diese Treffen und deren Themen aus den Nachrichten verschwinden.

#### 4.2. *Der Zusammenhang von institutioneller Offenheit und Protesten gegen IOs*

Die bisherige Analyse der Ausbreitung von Protesten gegen Internationale Organisationen lässt erahnen, dass es sich um ein relativ begrenztes Phänomen handelt. In einem zweiten Schritt soll nun systematisch überprüft werden, ob zwischen Protesten und wachsenden Zugangsmöglichkeiten ein kausaler Zusammenhang besteht.

Vergleicht man die zeitliche Dynamik der Ausbreitung von Beteiligungsmöglichkeiten für transnationale Akteure und Proteste gegen IOs (Abb. 1), so lässt sich die in der Einleitung erwähnte zeitliche Parallele entdecken: In den siebziger und achtziger Jahren zeigen sich bei beiden Variablen geringe Schwankungen auf niedrigem Niveau, gefolgt von einem eindeutigen Anstieg nach dem Ende des Kalten Krieges. Scholte (2008: 41) sieht die Proteste gegen Weltbank und IWF in Berlin 1988 als Wendepunkt, an dem die von der Konfrontation überraschten Verantwortlichen des IWF begannen, den Dialog mit zivilgesellschaftlichen Gruppen zu suchen. Steht dies für eine generelle Entwicklung, die auch andere IOs betrifft? Die vorliegenden Daten sprechen dagegen. Im Vergleich zur Veränderung der Partizipationsmöglichkeiten verlief die Zunahme der Proteste zunächst deutlich langsamer, stieg später steiler an und ging danach sogar deutlich zurück. Diese Diskrepanz erschwert eine Deutung der Proteste als dominierende Ursache (Hypothese 1a). Andererseits könnte der beobachtete Rückgang seinen Grund im institutionellen Wandel haben (Hypothese 2b).

---

30 The Advertiser, 25.5.2006: 27.

Mit Blick auf die funktionale und regionale Streuung im Sample vergrößern sich die Zweifel an einem kausalen Effekt transnationaler Proteste weiter. Der Trend hin zu mehr Zugang für transnationale Akteure setzte nicht nur früher ein und hielt länger an, er ist auch umfassender. So vergrößerte sich die institutionelle Offenheit in allen Politikfeldern und über alle Regionen hinweg, während die Proteste auf wenige Felder und hauptsächlich globale Institutionen beschränkt sind (Abb. 2 und Abb. 3). Allein im Bereich der Sicherheitspolitik scheint eine Öffnung zeitlich auf Proteste zu folgen, wohingegen sich die wesentlichen institutionellen Änderungen in der Handels- und Entwicklungspolitik schon eindeutig vor dem Höhepunkt der Proteste zwischen Seattle und »9/11« ereignet hatten. Während sich bei den globalen Institutionen der Zugang für transnationale Akteure ebenfalls vor dem Höhepunkt der Proteste erweiterte, deutet allenfalls das Ergebnis für Internationale Organisationen aus dem asiatischen Raum auf einen Effekt zivilgesellschaftlicher Proteste hin.

Die Ergebnisse der Regressionsanalysen von Protesten und Beteiligungsmöglichkeiten von 1980 bis 2010 (s. Tab. 2) bestätigen diesen Eindruck. Da institutionelle Offenheit als abhängige Variable keine negativen Werte annehmen kann, wird ein Tobit-Modell verwendet, um die Schätzfunktion zu korrigieren.<sup>31</sup> Die auf Zeitungsartikeln basierende Protestvariable wird gelagged, um das Endogenitätsproblem zu minimieren.<sup>32</sup> Die Variable zu Protesten gegen ähnliche Organisationen basiert auf den mittleren Werten der Protestvariablen nach Politikfeld und Region. Darüber hinaus werden weitere Kontrollvariablen verwendet (s. Tab. A.4). Tabelle 2 präsentiert verschiedene Modelle: eines ohne Kontrollvariablen (Modell I), eines mit Kontrollvariablen (Modell II) und je zwei mit Interaktionseffekten (Modelle III und IV) und einer Lead-Version der Protestvariablen (Modelle V und VI).

Zunächst findet sich im Modell I (in Tab. 2) ein positiver Zusammenhang von Protest und institutioneller Offenheit. Das Bild ändert sich allerdings, sobald Kontrollvariablen hinzugefügt werden (s. Modell II, Tab. 2). Der Koeffizient geht zurück und ist nicht mehr signifikant. Modell I und II unterstützen jedoch einen möglichen indirekten Effekt der Proteste (Hypothese 1b).<sup>33</sup> Internationale Organisationen bieten tatsächlich mehr Partizipationsmöglichkeiten an, wenn es in der Vergangenheit Proteste gegen Institutionen im gleichen Politikfeld und in der gleichen Region gab. Schränkt man die theoretische Erwartung von einer generellen Gültigkeit ein, sodass nur noch ein Zusammenhang für bestimmte Organisationen erwartet wird, ändert sich das Ergebnis trotzdem nicht. Weder eine Interaktion der Protestvariablen mit globalen Institutionen (s. Modell III, Tab. 2) noch mit einem hohen Grad an Politisierung (s. Modell IV, Tab. 2) führen zu einem signifikanten Ergebnis.

31 Für weitere Details und die allgemeine Modellspezifikation siehe Tallberg et al. (2014: 761).

32 Dabei wird der Durchschnitt des 1-, 2- und 3-Jahres-Lags in abfallender Gewichtung verwendet, da der stärkste Effekt nach einem Jahr erwartet wird (\*1) und ein geringerer Effekt nach zwei ( $\frac{1}{2}$ ) beziehungsweise drei ( $\frac{1}{3}$ ) Jahren.

33 Ein Vergleich der Marginaleffekte in Tallberg et al. (2014: 764) zeigt jedoch, dass andere Faktoren größeren Einfluss ausüben.

Vielmehr zeigt ein signifikanter Effekt für Medienpräsenz in Modell IV, dass Organisationen, gegen die es keine Proteste gibt, obwohl sie in der Öffentlichkeit stehen, mehr transnationalen Zugang anbieten. In Model V und VI (Tab. 2) testet eine Leadvariable den umgekehrten kausalen Effekt, also eine Erklärung der Proteste durch das Ausmaß institutioneller Offenheit (Hypothese 2a und 2b). Das Ergebnis ist wiederum negativ, es kann unter Berücksichtigung aller wesentlicher Kontrollvariablen kein statistisch signifikanter Effekt beobachtet werden. Das Ergebnis für die Kontrollvariablen zeigt hingegen, dass sich andere Faktoren als Protest für die institutionelle Öffnung verantwortlich zeigen. Ein positiver Effekt geht von der Nachfrage nach Zusammenarbeit in der Implementationsphase, dem Vorhandensein von Nichteinhaltungsanreizen, dem Demokratieniveau der Mitgliedstaaten und dem Partizipationsdiskurs aus, wohingegen Souveränitätskosten (Entscheidungsorgan und Sicherheitspolitik) die Beteiligungsmöglichkeiten negativ beeinflussen.

Abbildung 5: Proteste und institutionelle Offenheit über die Zeit

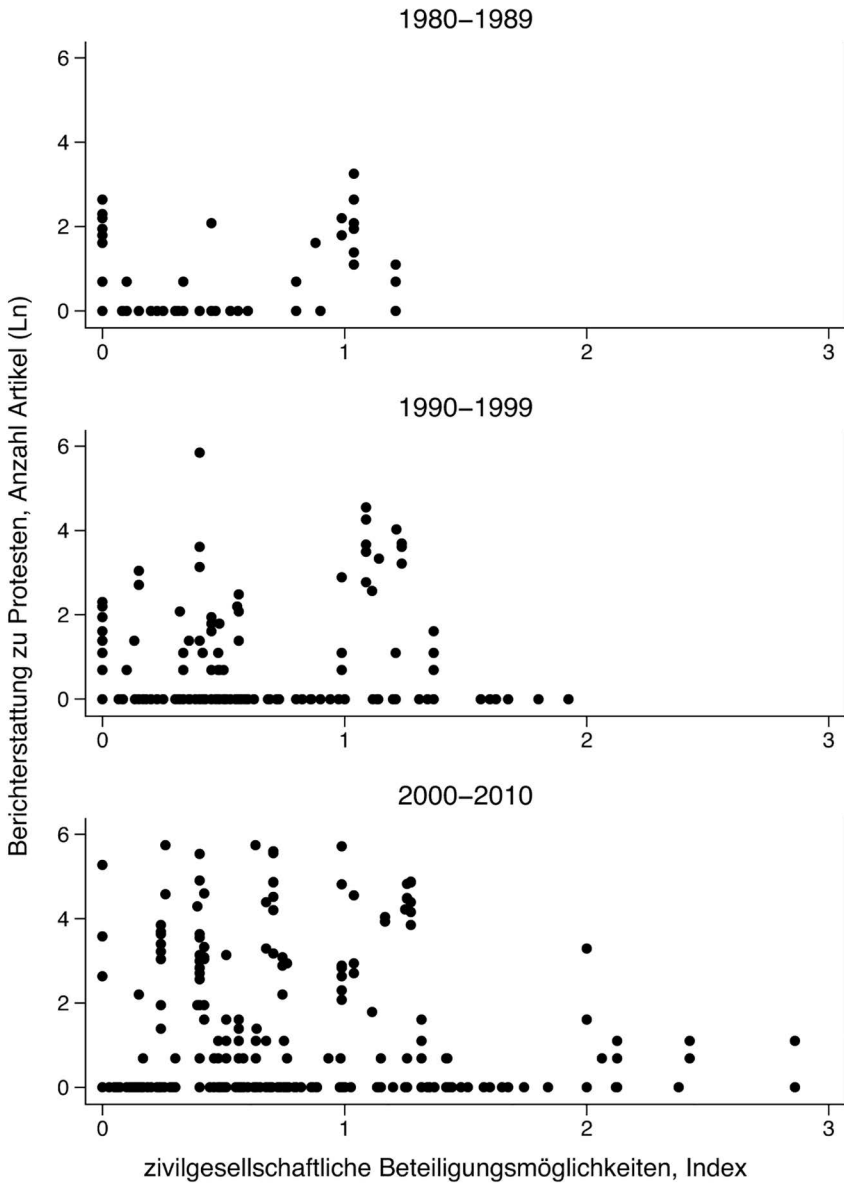


Tabelle 2: Tobit-Regression, zivilgesellschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten in 50 Internationalen Organisationen, 1980-2010

| Variablenname                        | Modell I            | Modell II          | Modell III          | Modell IV           | Modell V           | Modell VI          |
|--------------------------------------|---------------------|--------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| Proteste gegen IOs                   | 0.041<br>(0.020)**  | 0.007<br>(0.026)   | -0.002<br>(0.031)   | 0.040<br>(0.027)    |                    |                    |
| Proteste * globale IOs               |                     |                    | 0.018<br>(0.036)    |                     |                    |                    |
| Proteste * Medienpräsenz             |                     |                    |                     | -0.034<br>(0.033)   |                    |                    |
| Proteste gegen IO (Lead)             |                     |                    |                     |                     | 0.075<br>(0.024)** | 0.012<br>(0.022)   |
| Proteste gegen ähnliche IOs          | 0.094<br>(0.017)**  | 0.046<br>(0.018)*  | 0.046<br>(0.018)*   |                     |                    |                    |
| globale IOs                          |                     |                    | 0.007<br>(0.133)    |                     |                    |                    |
| Medienpräsenz IO                     |                     |                    |                     | 0.163<br>(0.078)*   |                    |                    |
| Partizipationsdiskurs                |                     | 0.000<br>(3.52)**  | 0.000<br>(0.000)**  | 0.000<br>(0.000)**  |                    | 0.000<br>(0.000)** |
| UN-Konferenz                         |                     | 0.003<br>(1.17)    | 0.004<br>(0.003)    | 0.004<br>(0.003)    |                    | 0.004<br>(0.003)   |
| Technische Komplexität               |                     | 0.009<br>(0.49)    | -0.027<br>(0.044)   | -0.028<br>(0.044)   |                    | -0.027<br>(0.59)   |
| Vor-Ort-Implementation               |                     | 0.045<br>(2.51)*   | 0.151<br>(0.062)*   | 0.145<br>(0.060)*   |                    | 0.145<br>(2.35)*   |
| Nichteinhaltungsanreize              |                     | 0.015<br>(1.26)    | 0.225<br>(0.060)**  | 0.220<br>(0.058)**  |                    | 0.224<br>(3.77)**  |
| Demokratienniveau in Mitgliedstaaten |                     | -0.028<br>(0.64)   | 0.032<br>(0.008)**  | 0.030<br>(0.007)**  |                    | 0.032<br>(4.29)**  |
| Entscheidungsorgan                   |                     | 0.148<br>(2.45)*   | -0.154<br>(0.096)   | -0.160<br>(0.096)   |                    | -0.158<br>(1.62)   |
| Politikfeld Sicherheit               |                     | 0.225<br>(3.83)**  | -0.593<br>(0.156)** | -0.593<br>(0.156)** |                    | -0.620<br>(3.83)** |
| Budget der IO                        |                     | 0.031<br>(4.25)**  | 0.029<br>(0.019)    | 0.033<br>(0.017)    |                    | 0.031<br>(1.67)    |
| Affinität der Mitgliedstaaten        |                     | -0.155<br>(1.61)   | -0.088<br>(0.210)   | -0.109<br>(0.210)   |                    | -0.095<br>(0.44)   |
| demokratische Großmächte             |                     | -0.607<br>(3.88)** | 0.034<br>(0.081)    | 0.025<br>(0.078)    |                    | 0.025<br>(0.32)    |
| zivilgesellschaftliche Nachfrage     |                     | 0.031<br>(1.68)    | -0.029<br>(0.073)   | -0.009<br>(0.048)   |                    | -0.022<br>(0.44)   |
| Konstante                            | -0.362<br>(0.095)** | -0.420<br>(0.320)  | -0.342<br>(0.407)   | -0.503<br>(0.320)   | 0.037<br>(0.050)   | -0.402<br>(0.327)  |
| N                                    | 6,735               | 5,816              | 5,816               | 5,816               | 6,147              | 5,553              |
| Wald                                 | 55.2                | 162.1              | 167.4               | 168.6               | 10.0               | 154.4              |

\*\*  $p < 0.01$  \*  $p > 0.05$ ; Tobit Regression mit Stata14.1 (intreg). Standardfehler in Klammern. Die Daten werden nach Gremien der IO geclustert. Kontrollvariablen siehe Tabelle A.4.

Abbildung 5 veranschaulicht als Ergänzung zu den Regressionsanalysen die Korrelation von Beteiligungsmöglichkeiten und Protesten über drei Jahrzehnte. Sie bestätigt das Fehlen einer signifikanten Korrelation in der Regressionsanalyse, da sich kein sichtbarer Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Partizipationschancen und transnationalen Protesten offenbart. Sichtbar wird auch, dass die Proteste über alle drei Jahrzehnte hinweg sowohl auf IOs mit relativ hohen Beteiligungsmöglichkeiten abzielten als auch auf solche, die nicht mit transnationalen Akteuren zusammenarbeiteten.

Jenseits dieser quantitativen Analysen lassen die sechs Fallbeispiele unterschiedliche Schlüsse zu. Die APEC ist eine der weniger zugänglichen Organisationen (Rang 35/50 im Jahr 2010, s. Tab. A.1). Die existierenden Beteiligungsinstrumente wurden schon zu Beginn der neunziger Jahre und damit deutlich vor den Protesten eingeführt und danach nicht mehr verändert. Es gibt keinerlei Anzeichen für eine Überlappung von Protestierenden und Teilnehmenden – die offiziellen Teilnahme-möglichkeiten beschränken sich auf Unternehmen und deren Interessenvertreter wie beispielsweise *Business Advisory Council der APEC*.<sup>34</sup>

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Weltbank. Auch wenn NGOs schon seit den achtziger Jahren mit Kampagnen gegen negative Folgen von Weltbankprojekten teilweise erfolgreich waren (Ebrahim/Herz 2011: 60; Fox/Brown 1998: 151), bestätigt Abbildung 4, dass auch in diesem Fall die institutionelle Öffnung den Protesten vorausgeht. Selbst nach der starken Kritik im Jahr 2000 folgt keine weitere Öffnung. Im Gegensatz zur APEC ist die Weltbank jedoch deutlich zugänglicher (Rang 15/50 in 2010, s. Tab. A.1) und schließt teilweise auch moderate Kritiker und Kritikerinnen ein, etwa durch *policy*-Dialoge (Ripinsky/van den Bossche 2007: 160). Darüber hinaus gab es für die Zivilgesellschaft auch Zugang zum *Inspection Panel* für Beschwerden gegen Weltbankprojekte. Allerdings handelt es sich in beiden Fällen um eher periphere Beteiligungsmöglichkeiten, denn bis zur Jahrtausendwende wurde keinerlei Zugang zu den eigentlichen Entscheidungsgremien der Weltbank gewährt. Somit könnte die Begrenztheit von Partizipationschancen durchaus Dissidenz in Form von außerorganisationalen Protesten erklären (Hypothese 2a). Während die kritischen Teilnehmer und Teilnehmerinnen oft westliche, global operierende soziale Bewegungen repräsentieren, finden sich die meisten Weltbank-Partner bei der Durchführung von Projekten in Entwicklungsländern, etwa im Bereich Umwelt, Menschenrechte und Entwicklung. Das Weltbank-NGO-Komitee, das seit 1981 26 NGO-Mitgliedern einen formellen Status einräumte – 15 davon aus Ländern des Globalen Südens – war für diese Partner gedacht. Es war nicht zuletzt deshalb von Beginn an umstritten.<sup>35</sup> Die Kritik betraf vor allem die fehlende Repräsentativität der teilnehmenden NGOs, beinhaltete aber auch den Vorwurf an diese Gruppen, der Weltbank als Feigenblatt zu dienen (Cleary 1996: 72). Die strengen Auswahlkriterien und der geringe Einfluss dieses Gremiums

34 Siehe <http://www.apec.org/About-Us/About-APEC/Business-Resources/APEC-CEO-Summit.aspx>; 30.3.2016.

35 Cleary (1996: 70); siehe auch World Bank's Strategic Planning and Review Department (1990).

könnten im Sinne von Hypothese 2a den Protest der neunziger Jahre erklären, zumal es sich bei den Demonstrierenden im Jahr 2000 nicht um Akteure handelte, die zuvor mit der Weltbank kooperiert hatten.<sup>36</sup>

Die OAS offenbart wiederum ein Muster, das gegen einen Effekt von Protesten spricht. Sie ist ein Beispiel für eine Organisation, die umfassend mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeitet (Rang 2/50 in 2010, s. Tab. A.1) und schon seit Beginn der siebziger Jahre relativ gute Zugangsmöglichkeiten anbietet, also weit vor den ersten Protesten (OAS 2016). Der Vergleich eines Aktionsnetzwerkes von Protestgruppen während eines umstrittenen Gipfeltreffens in Quebec im Jahr 2002 mit den offiziell assoziierten NGOs zeigt nur ein sehr geringes Maß an Überlappungen.<sup>37</sup>

Der Vergleich von institutioneller Öffnung und Protesten gegen die Internationale Walfangkommission könnte auf den ersten Blick Hypothese 1a unterstützen, da diese Organisation die Beteiligungsmöglichkeiten erst nach Protesten ausweitete. Ein direkter kausaler Zusammenhang ist jedoch auch hier nicht zu erkennen. Zum einen richteten sich die Proteste meist gegen Mitgliedstaaten und deren Pro- oder Kontra-Haltung zum Walfang. Zum anderen dokumentieren interne Papiere der Walfangkommission, dass Änderungen der Zugangsregeln aus einer Anpassung an die Praxis anderer internationaler Organisationen resultierten (IWK 2004). Eine Besonderheit der Walfangkommission besteht darin, dass diese Internationale Organisation den einzigen Fall unter den hier ausgewählten Organisationen darstellt, bei dem die wichtigsten Kritiker und Kritikerinnen auch offiziell an Veranstaltungen und Treffen teilnehmen, mit Ausnahme einiger radikaler Organisationen wie der *Sea Shepherds Conservation Society*.<sup>38</sup> Dies führt aber nicht zu einer Bestätigung von Hypothese 2a und 2b, da sich weder eine Zunahme der Proteste noch eine Verschärfung der Regeln nachweisen lassen.

Wie in Hypothese 1a erwartet, zeigt sich für die NATO in Abbildung 4 eine zaghafte Öffnung in der Folge von Protesten. Doch auch hier ergibt die nähere Analyse wenig Unterstützung für eine kausale Beziehung. Die Zugangsmöglichkeiten beschränken sich mit Ausnahme einer NGO-Konferenz 2004 im NATO-Hauptquartier auf die lokale Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren bei friedenssichernden Missionen außerhalb der NATO-Mitgliedsländer, und die Proteste richteten sich gegen NATO-Einsätze (NATO 2003; s. a. Meyer 2008: 122). Auch wenn die NATO im Zuge der Missionen im Kosovo und Afghanistan unter große-

36 Siehe auch <https://www.globalpolicy.org/home/177-un/31512-the-world-bank-a-ngos.html>; 30.3.2016. Für eine Übersicht der Mitglieder des Weltbank-NGO-Komitees in den achtziger Jahren siehe Cleary (1996: 71).

37 Vergleich der *Alianza Social Continental*, eines der bei den Quebec-Protesten federführenden Netzwerken (<http://web.archive.org/web/20020603145750/http://www.asc-hsa.org/integrantes.html#uruguay>; 30.3.2016) mit offiziell registrierten NGOs ([http://www.oas.or.g/en/ser/dia/civil\\_society/registry.shtml](http://www.oas.or.g/en/ser/dia/civil_society/registry.shtml); 30.3.2016).

38 Jahresberichte belegen, dass sowohl Walfanggegner wie *Greenpeace* oder *Friends of Earth* als auch Fischereiverbände an den Jahrestreffen der Walfangkommission teilnahmen (z. B. 1986, 1988, 1993, 2012; s. <https://iwc.int/annual-reports/>; 30.3.2016).

rem öffentlichen Druck stand, finden sich keine Anzeichen dafür, dass es sich bei den Reformen um eine Beschwichtigungsstrategie handelt.

Nur eines der sechs Beispiele liefert eine eindeutige Unterstützung der Hypothese 1a. Den Protesten gegen den nicht zugänglichen IWF folgte eine Öffnung (s. Abb. 4). Im Unterschied zu anderen Institutionen waren die Proteste auch von einer Forderung nach mehr Beteiligung und größerer Transparenz geprägt. Der IWF war auch die einzige Organisation, die diese Kursänderung gleichfalls explizit als Legitimierungsstrategie nutzte. Die Reformen wurden mit dem Bestreben begründet, den Dialog mit der Zivilgesellschaft zu verbessern und den Weltwährungsfonds effektiver, transparenter und verantwortlicher zu machen.<sup>39</sup> Gleichwohl handelt es sich hierbei um einen gut erforschten Sonderfall eines positiven Protesteffekts, zu dem es mit Ausnahme der WTO (Steffek/Ehling 2008: 97) keine dokumentierten Vergleichsfälle gibt.

## 5. Schlussfolgerung

Zivilgesellschaftliche Proteste gegen die undemokratischen Strukturen internationaler Organisationen haben bislang nicht wesentlich zu deren Demokratisierung beigetragen. Die Proteste waren räumlich und inhaltlich begrenzt, gingen nach der Jahrtausendwende deutlich zurück und richteten sich hauptsächlich gegen *policies* der IO oder einzelner Mitgliedstaaten, im Einzelfall auch gegen Politikerinnen und Politiker. Bei der Analyse einer repräsentativen Auswahl von 50 Internationalen Organisationen ergaben sich nur Hinweise auf einen indirekten Effekt von Protesten (Hypothese 1b), jedoch kein breiterer kausaler Zusammenhang zwischen Protesten und der Ausbreitung von institutionellen Arrangements zur Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure, obwohl beide Phänomene ungefähr zeitgleich auftraten. Weder haben Proteste großflächig zu Strukturreformen geführt, noch waren begrenzte Mitwirkungschancen Ursache für Protestmobilisierung. Die Analyse der Fallbeispiele bestätigte überwiegend, dass andere Gründe für die institutionelle Öffnung vorlagen. In der Literatur werden vor allem die Nachfrage nach Expertise und anderen zivilgesellschaftlichen Ressourcen vonseiten der Internationalen Organisationen erwähnt, wie auch die fortschreitende Demokratisierung auf Ebene der Mitgliedstaaten oder die Ausbreitung einer partizipativen Norm.<sup>40</sup>

Die in der Literatur ausführlich beschriebenen Fälle von Weltbank und IWF sind die einzigen, für die sich die theoretischen Erwartungen zumindest teilweise bestätigen lassen. Sie stellen jedoch eher Sonderfälle dar. Die bisherige Forschung hat also einen starken Bias zu einer Überschätzung des Einflusses der dissidenten Zi-

39 Siehe z. B. <http://www.imf.org/External/NP/EXR/cs/eng/2003/032803.htm>; 30.3.2016.

40 Für ausführlichere Diskussionen anderer Erklärungen der institutionellen Öffnung siehe auch Tallberg et al. (2013; 2014); Steffek et. al. (2008) und Raustiala (1997).

vilgesellschaft. Auch die Nutzung der institutionellen Öffnung zur demokratischen Legitimierung scheint nur auf diese Ausnahmefälle zuzutreffen.

Was bedeutet nun der fehlende Nachweis einer kausalen Beziehung? Sicherlich haben Proteste auf transnationaler Ebene *policies* und Programme internationaler Organisationen verhindern, verändern oder verzögern können – man denke beispielsweise an das gescheiterte amerikanische Freihandelsabkommens FTAA im Rahmen der OAS. Andererseits ist es kaum gelungen, durch gesellschaftliche Mobilisierung Strukturen internationaler Organisationen nachhaltig zu verändern, wo diese selbst oder wichtige Mitgliedsländer kein Interesse daran hatten. Eine institutionelle Öffnung liegt in der Hand der Mitgliedstaaten internationaler Organisationen, und sie fand überwiegend da statt, wo der Nutzen für die Institutionen am größten war.

Auch große Mobilisierungserfolge wie die Demonstrationen gegen das *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) im Herbst 2015 (Finkbeiner et al. 2016) sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Erfolgsbedingungen zivilgesellschaftlichen Widerstands auf internationaler Ebene ungünstig sind. Auf der einen Seite ist der transnationale Zugang zu den wichtigsten Beschlussorganen immer noch verhältnismäßig gering und lässt oft nur eine passive Beobachterrolle zu. Kritische und radikale Gruppierungen werden häufig durch Klauseln in den Zugangsregeln ferngehalten, die etwa eine Übereinstimmung mit den Zielen der Organisation als Voraussetzung für deren Akkreditierung sehen. Andererseits hat Dissidenz auf internationaler Ebene möglicherweise ihren Zenit schon überschritten und sieht sich aus drei Gründen ungleich schlechteren Erfolgchancen als im nationalstaatlichen Kontext ausgesetzt:

*Erstens* ist die Landschaft politischer Institutionen auf internationaler Ebene fragmentiert und unübersichtlich, die Zahl der potenziellen Adressatinnen von Protest ist größer. In vielen Politikbereichen operiert mehr als eine Internationale Organisation und viele Institutionen geraten gar nicht erst in den Fokus zivilgesellschaftlicher Kritik. Diese Vielfalt erschwert die gesellschaftliche Mobilisierung und führt auch dazu, dass Proteste, die eigentlich der schwerer greifbaren internationalen Ebene gelten, an nationale Politiker und Institutionen adressiert werden. Diese werden in der vorliegenden Untersuchung nicht direkt erfasst, ihr Effekt auf Strukturformen kann aber als begrenzt angesehen werden, nicht zuletzt wenn die Proteste auf ein oder wenige Länder beschränkt sind und diese auf internationaler Ebene keine Schlüsselrolle spielen.

*Zweitens* erschwert die große Mobilität internationaler Politik auf höchster Ebene die politische Konfrontation außerhalb des institutionellen Rahmens. Während sich transnationale Akteure mit Akkreditierung oder konsultativem Status oft auf die Arbeit an den Hauptquartieren konzentrieren, müssen sich Protestierende wegen der medialen Aufmerksamkeit nach Gipfeltreffen richten, die von Mitgliedsland zu Mitgliedsland rotieren. Dies erschwert Widerstand und macht ihn von den innenpolitischen Umständen in den jeweiligen Ländern sowie dem dortigen Mobilisierungspotenzial abhängig. Das Beispiel der G7/G8 veranschaulicht eine strategische Reaktion auf diesen Nachteil und damit zumindest einen eindeutigen Effekt von

Protesten. Während Gipfeltreffen in den neunziger Jahren noch in Großstädten wie London, München und Tokio stattfanden, verlegte man diese nach den Protesten um die Jahrtausendwende in kleine und abgelegene Orte wie Gleneagles, Heiligen-damm oder das Schloss Elmau in Bayern.

*Drittens* führt der Eventcharakter von Gipfeltreffen dazu, dass sie oft nur eine kurze Halbwertszeit haben und die Wirkung von Protesten bald verpufft. Die Tagesaktualität vieler Medien und die Kurzatmigkeit von Kampagnen stehen langsamen Prozessen der Entscheidungsfindung in IOs gegenüber, die sich durch oft nur wenige Sitzungen pro Jahr, große funktionale Ausdifferenzierung und geringere Kontinuität und Entscheidungsdichte als im nationalen Kontext auszeichnen.

In dieser ersten vergleichenden Untersuchung des Verhältnisses von transnationalen Protesten und zivilgesellschaftlicher Partizipation bleiben zwei wichtige Fragenkomplexe künftiger Forschung zur Klärung überlassen. Die erste Frage betrifft das Verhältnis zwischen Opposition und Dissidenz. Die aktuelle Forschung zu transnationalen Akteuren zeigt zwar, dass diese durchaus Einfluss ausüben (z. B. Tallberg et al. 2015), ihre Rolle als Opposition bleibt dabei jedoch oft unbeachtet. Auch wenn die hier vorliegende Untersuchung, mit Ausnahme der Walfangkommission, gezeigt hat, dass sich die Gruppen protestierender und kooperierender Zivilgesellschaft kaum überschneiden, ist eine Wechselwirkung zwischen Opposition und Widerstand durchaus plausibel. Ist Protest mehr oder weniger erfolgreich, wenn es eine starke innersystemische Opposition gibt? Zum anderen müssen das Ausmaß und die Radikalität der Proteste besser berücksichtigt werden.<sup>41</sup> In diesem Beitrag wurde Dissidenz nur vereinfachend als Alternative zu politischen Aktivitäten innerhalb des formalen Rahmens internationaler Institutionen verstanden und der Grad der Radikalisierung in der protestierenden Zivilgesellschaft nicht erfasst. Daher bleibt offen, inwiefern Protest mit Anerkennung oder Ablehnung internationaler Organisationen einhergeht, ob der Rückgang im vergangenen Jahrzehnt von einer (De-)Radikalisierung begleitet wurde und wie sich die Erfolgchancen moderaten oder radikalen Protests unterscheiden.

## Literatur

- Acharya, Amitav 2003: Democratization and the Prospects for Participatory Regionalism in Southeast Asia, in: *Third World Quarterly* 24: 2, 375-390.
- Alter, Karen 2012: The Global Spread of European Style International Courts, in: *West European Politics* 35: 2, 135-154.
- Altvater, Elmar/Brunnengräber, Achim 2002: NGOs im Spannungsfeld von Lobbyarbeit und öffentlichem Protest, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 6-7/2002, 6-14.
- Auyero, Javier 2001: Glocal Riots, in: *International Sociology* 16: 1, 33-53.
- Ayres, Jeffrey 2004: Power Relations under NAFTA: Reassessing the Efficacy of Contentious Transnationalism, in: *Studies in Political Economy* 74: 1, 101-123.
- Betsill, Michele/Corell, Elisabeth 2008: *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*, Boston, MA.

---

41 Diese Anregung verdanke ich einer anonymen Gutachterin/einem anonymen Gutachter.

- Beyeler, Michelle/Kriesi, Hanspeter* 2005: Transnational Protest and the Public Sphere, in: *Mobilization* 10: 1, 95-109.
- Börzel, Tanja/Risse, Thomas* 2012: From Europeanisation to Diffusion: Introduction, in: *West European Politics* 35: 1, 1-19.
- Boughton, James/Bernstein, Boris* 1993: Adjusting to Development: The IMF and the Poor (International Monetary Fund (IMF) Papers on Policy Analysis and Assessment No. 93/4), Washington, D.C.
- Braungart, Margaret/Braungart, Richard* 1990: The Life-course Development of Left-and Right-wing Youth Activist Leaders from the 1960s, in: *Political Psychology* 11: 2, 243-282.
- Charnovitz, Steve* 1996: Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance, in: *Michigan Journal of International Law* 18: 2, 183-286.
- Clark, Dana/Fox, Jonathan/Treacle, Kay* (Hrsg.) 2003: *Demanding Accountability. Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Lanham, MD.
- Cleary, Seamus* 1996: The World Bank and NGOs, in: Willetts, Peter (Hrsg.): *The Conscience of the World. The Influence of Non-governmental Organisations in the UN-System*, London, 63-97.
- Daase, Christopher/Deitelhoff, Nicole* 2013: Internationale Dissidenz – Ein Forschungsprogramm, in: Junk, Julian /Volk, Christian (Hrsg.): *Macht und Widerstand in der globalen Politik*, Baden-Baden, 163-175.
- Daase, Christopher/Deitelhoff, Nicole* 2014: Zur Rekonstruktion globaler Herrschaft aus dem Widerstand (Internationale Dissidenz Working Paper 1/2014), Frankfurt a. M.
- Daase, Christopher/Deitelhoff, Nicole* 2015: Jenseits der Anarchie: Widerstand und Herrschaft im internationalen System, in: *Politische Vierteljahresschrift* 56: 2, 299-318.
- Deitelhoff, Nicole* 2006: Überzeugungen in der Politik. Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen Regierens, Frankfurt a. M.
- Della Porta, Donatella/Tarrow, Sidney* (Hrsg.) 2005: *Transnational Protest and Global Activism*, Lanham, MD.
- Diani, Mario/Kousis, Maria* 2014: The Duality of Claims and Events: The Greek Campaign against the Troika's Memoranda and Austerity, 2010-2012, in: *Mobilization* 19: 4, 387-404.
- Ebrahim, Alnoor/Herz, Steven* 2011: The World Bank and Democratic Accountability: the Role of Civil Society. *Building Global Democracy*, in: Scholte, Jan Aart (Hrsg.): *Civil Society and Accountable Global Governance*, Cambridge, 58-77.
- Ecker-Erhard, Matthias/Wessels, Bernhard* 2013: Input- oder Output-Politisierung internationaler Organisationen? Der kritische Blick der Bürger auf Demokratie und Leistung, in: Zürn, Michael/Ecker-Ehrhard, Matthias (Hrsg.): *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*, Berlin, 36-61.
- Finkbeiner, Florian/Keune, Hannes/Schenke, Julian/Geiges, Lars/Marg, Stine* 2016: *Stop-TTIP-Proteste in Deutschland* (Forschungsbericht des Göttinger Instituts für Demokratieforschung), Göttingen.
- Fogarty, Edward A.* 2011: Nothing Succeeds Like Access? NGO Strategies towards Multilateral Institutions, in: *Journal of Civil Society* 7: 2, 207-232.
- Fogarty, Edward A.* 2016: After the Halcyon Days: the Anti/alterglobalization Movement and International Organizations, 1996-2011, in: *Journal of Civil Society* 12: 1, 57-81.
- Fox, Jonathan/Brown, Dave* 1998: *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, Boston, MA.
- Gerhards, Jürgen/Rucht, Dieter* 1992: Mesomobilization: Organizing and Framing in Two Protest Campaigns in West Germany, in: *American Journal of Sociology* 98: 3, 555-596.
- Gulbrandsen, Lars/Andresen, Stein* 2004: NGO Influence in the Implementation of the Kyoto Protocol: Compliance, Flexibility Mechanisms and Sinks in: *Global Environmental Politics* 4: 4, 54-75.

- Herkenrath, Mark/Knoll, Alex 2011: Protest Events in International Press Coverage: An Empirical Critique of Cross-national Conflict Databases, in: *International Journal of Comparative Sociology* 52: 3, 163-180.
- Holzapfel, Miriam/König, Karin 2001: Chronik der Anti-Globalisierungsproteste, in: *Mittelweg* 36: 10, 24-34.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary 2015: Delegation and Pooling in International Organizations, in: *The Review of International Organizations* 10: 3, 305-328.
- Imig, Doug/Tarrow, Sidney 2003: Politischer Protest im europäischen Mehrebenensystem, in: *Jachtenfuchs*, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*, Wiesbaden, 121-149.
- Internationale Walfangkommission (IWK) 2000: Annual Report, in: <https://iwc.int/annual-reports>; 30.3.2016.
- IWK 2004: Discussion Paper on Rules Governing Participation of Non-governmental Organizations in the International Whaling Commission, Dok. IWC/56/F&A 6, Oxford.
- Junk, Julian/Volk, Christian 2012: Macht und Widerstand in der globalen Politik. Ein Bericht der Nachwuchstagung 2011 der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft in Tutzing, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 5: 1, 145-48.
- Kissling, Claudia/Steffek Jens 2008: CSOs and the Democratization of International Governance: Prospects and Problems, in: Steffek, Jens/Kissling, Claudia/Nanz, Patrizia (Hrsg.): *Civil Society Participation in European and Global Governance*, London, 208-218.
- Koreménos, Barbara 2013: The Continent of International Law, in: *Journal of Conflict Resolution* 57: 4, 653-81.
- Kriesi, Hanspeter/Koopmans, Ruud/Duyvendak, Jan Willem/Giugni Marco G. 1995: *New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis*, 5. Auflage, Minneapolis, MN.
- Mayer, Peter 2008: Civil Society Participation in International Security Organizations: the Cases of NATO and the OSCE, in: Steffek, Jens/Kissling, Claudia/Nanz, Patrizia (Hrsg.): *Civil Society Participation in European and Global Governance*, London, 116-139.
- Mulvaney, Kieran 1996: The International Whaling Commission and the Role of Non-governmental Organizations, in: *Georgetown International Environmental Law Review* 9, 347-354.
- North Atlantic Treaty Organization (NATO) 2003: NATO Civil-military Cooperation (CIMIC) Doctrine, AJP 9 (2003), in: <http://www.nato.int/ims/docu/AJP-9.pdf>; 30.3.2016.
- Organization of American States (OAS) 2016: Relations with Civil Society Organizations, in: [http://www.oas.org/en/ser/dia/civil\\_society/index.shtml](http://www.oas.org/en/ser/dia/civil_society/index.shtml); 30.3.2016.
- O'Brien, Robert/Goetz, Anne Marie/Scholte, Jan Aart/Williams, Michael 2000: *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge.
- Pianta, Mario/Silva, Federico/Zola, Duccio 2005: Global Civil Society Events: Parallel Summits, Social Fora, Global Days of Action, in: <http://www.gcsknowledgebase.org/wp-content/uploads/updateparallels Summit2004.pdf>; 30.6.2016.
- Raustiala, Kal 1997: States, NGOs, and International Environmental Institutions, in: *International Studies Quarterly* 41: 4, 719-740.
- Ripinsky, Sergey/Van den Bossche, Peter 2007: *NGO Involvement in International Organizations: A Legal Analysis*, London.
- Risse, Thomas 2012: Transnational Actors and World Politics, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons Beth (Hrsg.): *Handbook of International Relations*, London, 426-452.
- Rootes, Christopher 2002: Chapitre 9. The Europeanisation of Environmentalism, in: *Académie*, 377-404.

- Rucht, Dieter* 2002: Chapitre 2. The EU as a Target of Political Mobilisation: Is there a Europeanisation of Conflict?, in: Balme, Richard/Chabenet, Didier/Wright, Vincent (Hrsg.): L'Action Collective en Europe. Collective Action in Europe, Paris, 163-194.
- Rucht, Dieter* 2013: Globalisierungskritische Proteste als Herausforderung an die internationale Politik, in: Zürn, Michael/Ecker-Ehrhard, Matthias (Hrsg.): Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen, Berlin, 61-83.
- Scholte, Jan Aart* (Hrsg.) 2011: Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance, Cambridge.
- Scholte, Jan Aart* 2008: Civil Society and IMF Accountability (Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR) Working Paper 244/08), Warwick.
- Seoane, José* (Hrsg.) 2003: Movimientos sociales y conflicto en America Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Sommerer, Thomas/Tallberg, Jonas* 2016: The Dataset on Transnational Access to International Organizations, in: International Studies Perspectives (online first), DOI 10.1093/isp/ekv 022.
- Steffek, Jens/Ehling, Ulrike* 2008: Civil Society Participation at the Margins: The Case of the WTO, in: Steffek, Jens/Kissling, Claudia/Nanz, Patrizia (Hrsg.): Civil Society Participation in European and Global Governance, London, 95-115.
- Steffek, Jens* 2013: Explaining Cooperation between IGOs and NGOs – Push Factors, Pull Factors, and the Policy Cycle, in: Review of International Studies 39: 4, 993-1013.
- Steffek, Jens/Kissling, Claudia/Nanz, Patrizia* (Hrsg.) 2008: Civil Society Participation in European and Global Governance, London.
- Tallberg, Jonas/Dellmuth, Lisa/Agné, Hans/Duit, Andreas* 2015: NGO Influence in International Organizations: Information, Access and Exchange, in: British Journal of Political Science (online first), DOI 10.1017/S000712341500037X.
- Tallberg, Jonas/Sommerer, Thomas/Squatrino, Theresa/Jönsson, Christer* 2013: The Opening Up of International Organizations. Transnational Access in Global Governance, Cambridge.
- Tallberg, Jonas/Sommerer, Thomas/Squatrino, Theresa/Jönsson, Christer* 2014: The Transnational Design of International Organizations, in: International Organization 68: 4, 741-774.
- Uhlin, Anders* 2011: National Democratization Theory and Global Governance: Civil Society and the Liberalization of the Asian Development Bank, in: Democratization 18: 3, 847-871.
- Uhlin, Anders/Kalm, Sara* 2015: Civil Society and the Governance of Development: Opposing Global Institutions, London.
- World Bank's Strategic Planning and Review Department* 1990: The World Bank and Development: An NGO Critique and a World Bank Response, in: Trocaire Development Review, 9-27.
- Zürn, Michael* 2014: The Politicization of World Politics and Its Effects: Eight Propositions, in: European Political Science Review 6: 1, 47-71.
- Zürn, Michael* 2015: Jenseits der Anarchie: Autorität und Herrschaft in der Global Governance, in: Politische Vierteljahresschrift 56: 2, 319-333.
- Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias* 2013: Die Politisierung Der Weltpolitik. Umkämpfte Internationale Institutionen, Berlin.

## Anhang

Tabelle A.1: Liste der 50 Internationalen Organisationen

| Name  | Index <sup>1</sup> |
|---|--------------------|
| African Civil Services Observatory                                      | 0.00               |
| African Union   | 1.32               |
| Andean Community  | 1.44               |
| Arab Maghreb Union  | 0.03               |
| Asian Development Bank  | 1.42               |
| Asia-Pacific Economic Cooperation                                       | 0.40               |
| Association of Southeast Asian Nations                                  | 0.39               |
| Bank for International Settlements                                      | 0.05               |
| Caribbean Community and Common Market                                   | 0.75               |
| Caribbean Development Bank  | 0.13               |
| Central European Initiative   | 0.49               |
| Commonwealth of Nations   | 0.79               |
| Community of Portuguese Speaking Countries                              | 0.58               |
| Council of Europe   | 1.68               |
| Economic and Monetary Community of Central Africa                       | 0.50               |
| Economic Cooperation Organization                                       | 0.23               |
| European Bank for Reconstruction and Development                        | 1.25               |
| European Collaboration on Metrology                                     | 0.60               |
| European Free Trade Association   | 1.14               |
| Fund for the Development of Indigenous Peoples of L.America & Caribbean | 1.60               |
| Inter-Governmental Authority on Development                             | 0.60               |
| International Coffee Organization                                       | 1.65               |
| International Commission for the Protection of the Rivers Mosel&Saar    | 0.60               |
| International Council for the Exploration of the Seas                   | 0.82               |
| International Criminal Court  | 2.86               |
| International Mobile Satellite Organization                             | 1.20               |
| International Monetary Fund   | 0.42               |
| International Regional Organization for Plant and Animal Health         | 0.00               |
| International Telecommunication Satellite Organization                  | 0.24               |
| International Whaling Commission  | 0.75               |
| Niger Basin Authority   | 0.40               |
| Nordic Council  | 0.89               |
| North American Free Trade Agreement                                     | 0.56               |
| North Atlantic Treaty Organization                                      | 0.24               |
| North East Atlantic Fishery Commission                                  | 0.87               |
| Northwest Atlantic Fisheries Organization                               | 0.65               |
| Organization for Economic Cooperation and Development                   | 0.70               |
| Organization for Security and Co-operation in Europe                    | 1.35               |
| Organization of American States   | 2.43               |
| Organization of Arab Petroleum Exporting Countries                      | 0.23               |
| Organization of the Black Sea Economic Cooperation                      | 1.34               |
| Organization of the Islamic Conference                                  | 0.73               |
| Pacific Island Forum  | 0.98               |
| Shanghai Cooperation Organization                                       | 0.24               |
| South Asia Co-operative Environment Programme                           | 0.00               |
| United Nations  | 1.25               |
| Wassenaar Arrangement   | 0.00               |
| Western European Union  | 0.10               |
| World Bank Group  | 0.99               |
| World Trade Organization  | 0.74               |

<sup>1</sup> Institutionelle Offenheit, Index für 2010

Tabelle A.2: LexisNexis-Auswahl »Major World Newspaper«

|  |   |
|--|---|
| Australian Financial Review                      | The Daily Telegraph (London)                        |
| Belfast Telegraph                                | The Dominion Post (Wellington, New Zealand)         |
| Belfast Telegraph Online                         | The Express   |
| Brisbane News                                    | The Globe and Mail (Canada)                         |
| Business Day (South Africa)                      | The Guardian  |
| Canberra Times (Australia)                       | The Herald (Glasgow)                                |
| Countryman                                       | The Independent (London)                            |
| Daily News (New York)                            | The Irish Times                                     |
| Daily Record & Sunday Mail                       | The Japan News                                      |
| Daily Star                                       | The Japan Times                                     |
| Daily Telegraph and Sunday Telegraph (Sydney)    | The Jerusalem Post                                  |
| Financial Mail (South Africa)                    | The Jerusalem Report                                |
| Herald Sun/Sunday Herald Sun (Melbourne)         | The Kalgoorlie Miner                                |
| Hobart Mercury/Sunday Tasmanian (Australia)      | The Mirror (The Daily Mirror and The Sunday Mirror) |
| Information Bank Abstracts                       | The Moscow News (RIA Novosti)                       |
| International New York Times                     | The Moscow Times                                    |
| Kiplinger Publications                           | The Nation (Thailand)                               |
| Korea Herald                                     | The News of the World                               |
| Korea Times                                      | The New York Times                                  |
| Los Angeles Times                                | The New Zealand Herald                              |
| mirror.co.uk                                     | The Observer  |
| Moscow News                                      | The Philadelphia Inquirer                           |
| National Post's Financial Post & FP Investing    | The Prague Post                                     |
| National Post (f/k/a The Financial Post)(Canada) | The Press (Christchurch, New Zealand)               |
| Newsday  | The Straits Times (Singapore)                       |
| New Straits Times (Malaysia)                     | The Sun (England)                                   |
| Northern Territory News (Australia)              | The Sunday Express                                  |
| South China Morning Post                         | The Sunday Herald (Glasgow)                         |
| Sunday Times (South Africa)                      | The Sunday Telegraph (London)                       |
| Sunday Tribune                                   | The Sunday Times (London)                           |
| Sydney Morning Herald (Australia)                | The Times (London)                                  |
| The Advertiser/Sunday Mail (Adelaide)            | The Toronto Star                                    |
| The Age (Melbourne, Australia)                   | The Washington Post                                 |
| The Australian                                   | The Weekender (South Africa)                        |
| The Business                                     | The West Australian (Perth)                         |
| The Business Times Singapore                     | USA Today   |
| The Courier Mail/The Sunday Mail (Australia)     | Wall Street Journal Abstracts                       |
| The Daily Mail and Mail on Sunday (London)       |   |

Quelle: LexisNexis Academic

Tabelle A.3: Indikatoren der Beteiligungsmöglichkeiten transnationaler Akteure (TNAs) in IOs

| Tiefe der Beteiligungsmöglichkeit für transnationale Akteure             |  |       |
|--|--|-------|
| Kategorie  | Beispiel   | Skala |
| <i>Volle Beteiligung</i>   | Mitentscheidung; Klagerecht  | 4     |
| <i>Aktive und direkte Beteiligung</i>                                    | Teilnahme an ordentlichen Sitzungen mit Recht auf Stellungnahme; Kooperation bei Projektarbeit | 3     |
| <i>Aktive und indirekte Beteiligung</i>                                  | NGO-Konferenz; Konsultationen  | 2     |
| <i>Passive Beteiligung</i>   | Beobachterstatus; Briefing   | 1     |
| <i>Kein Zugang</i>   |  | 0     |
| Breite der Beteiligungsmöglichkeiten für transnationale Akteure          |  |       |
| Kategorie  | Beispiel   | Skala |
| <i>Keine Einschränkung</i>   | Alle interessierten transnationalen Akteure; Öffentlichkeit                                    | 4     |
| <i>Formale Einschränkung</i>   | TNAs aus Mitgliedstaaten oder Politikfeld; internationale TNAs                                 | 3     |
| <i>Inhaltliche Einschränkung</i>   | Übereinstimmung mit Zielen der IO; finanzielle Transparenz; demokratische Strukturen           | 2     |
| <i>Strenge Selektion</i>   | Nachgewiesene Expertise; Benennung einzelner TNAs  | 1     |
| <i>Kein Zugang</i>   |  | 0     |
| Permanenz der Beteiligungsmöglichkeiten für transnationale Akteure       |  |       |
| Kategorie  | Beispiel   | Skala |
| <i>Regulär</i>   | Permanent; keine Ausnahmeregelung  | 1     |
| <i>Ad hoc</i>  | Nur auf Einladung; Entscheidung des Vorsitzes  | 0.5   |
| <i>Kein Zugang</i>   |  | 0     |
| Verrechtlichung der Beteiligungsmöglichkeiten für transnationale Akteure |  |       |
| Kategorie  | Beispiel   | Skala |
| <i>Primäres Völkerrecht</i>  | Völkerrechtlicher Vertrag oder Protokoll   | 1.5   |
| <i>Sekundäres Völkerrecht</i>  | Geschäftsordnung   | 1     |
| <i>Administrative Entscheidungen</i>                                     | Entscheidung des Sekretariats; Personalrichtlinien   | 0.5   |
| <i>Kein Zugang</i>   |  | 0     |

Der Index basiert auf folgender Formel:  $Zugang = (Tiefe + Breite) * Permanenz * Verrechtlichung$ . Für weitere Details s. Sommerer/Tallberg (2016).

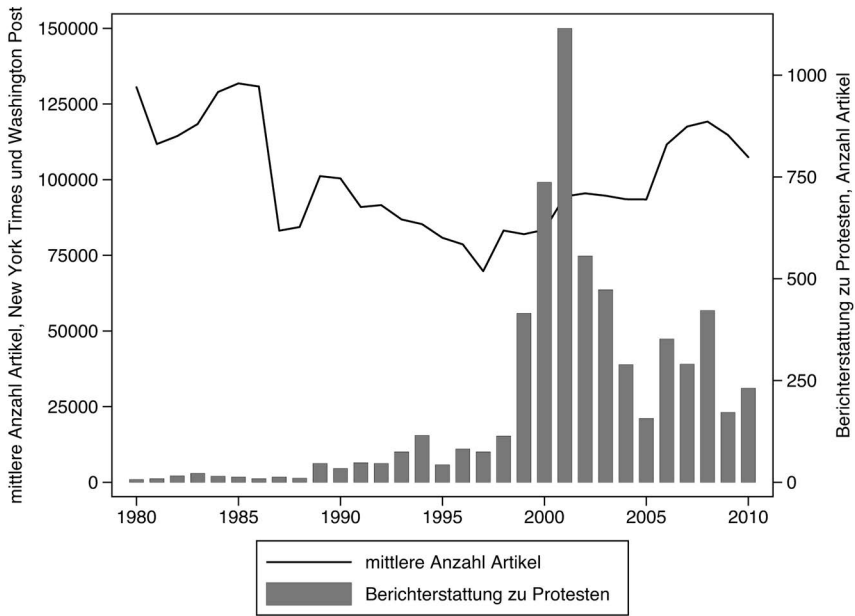
Tabelle A.4: Kontrollvariablen in der Regressionsanalyse (s. Tab. 2)

| Variablenname                | Beschreibung <sup>1</sup>  |
|------------------------------|--|
| <i>Partizipationsdiskurs</i> | Misst die Stärke eines globalen partizipativen Diskurses unter der Annahme, dass sich IOs durch normbasierte Sozialisationsprozesse öffnen. Die Variable basiert auf Bezugnahmen auf die Begriffe »Demokratiedefizit«, »partizipative governance« und »globale Demokratie« in wissenschaftlichen und nicht-wissenschaftlichen englischsprachigen Publikationen der Google-Datenbank.   |
| <i>UN-Konferenz</i>          | Misst die Rolle der Vereinten Nationen als Normentrepreneur und basiert ebenfalls auf der Annahme, dass sich IOs durch normbasierte Sozialisationsprozesse öffnen. Die Variable erfasst UN-Konferenzen im gleichen Politikfeld oder der gleichen Region einer IO. Die Variable enthält Informationen über 51 UN-Konferenzen zwischen Jahren 1954 und 2009. Die Daten werden durch die Anzahl der offiziellen-Vertreter und Vertreterinnen zivilgesellschaftlicher Gruppen gewichtet. |

| Variablenname                               | Beschreibung <sup>1</sup>  |
|---|--|
| <i>Medienpräsenz</i>                        | Misst die Medienpräsenz einer IO entsprechend der Annahme, dass IOs, die in den Medien sichtbar sind, stärker politisiert werden. Sichtbarkeit in den Massenmedien wird unter Verwendung von LexisNexis-Daten anhand der Anzahl der Verweise auf IOs in der <i>New York Times</i> und <i>Le Monde</i> gemessen. <sup>2</sup>   |
| <i>Technische Komplexität</i>               | Misst das <i>governance</i> -Problem eines IO-Gremiums in Bezug auf die technische Komplexität, unter der Annahme, dass sich Gremien eher öffnen, wenn sie sich mit komplexen Problemen beschäftigen, um beispielsweise das Know-how von transnationalen Akteuren zu nutzen. Die Variable kombiniert eine Beurteilung der Funktion im <i>Policy</i> -Prozess und der Aufgabenbeschreibung eines IO-Gremiums.   |
| <i>Vor-Ort-Implementation</i>               | Misst das <i>governance</i> -Problem eines IO-Gremiums in Bezug auf Vor-Ort-Aktivitäten, unter der Annahme, dass sich IOs eher öffnen, die sich vor Ort engagieren. Die Variable kombiniert eine Beurteilung der Funktion im <i>Policy</i> -Prozess und der Aufgabenbeschreibung eines IO-Gremiums.  |
| <i>Nichteinhaltungsanreize</i>              | Misst das <i>governance</i> -Problem eines IO-Gremiums in Bezug auf die Nichteinhaltungsanreize unter der Annahme, dass sich IOs eher öffnen, wenn sie mit solchen Anreizen konfrontiert werden und transnationale Akteure bei der Überwachung der Mitgliedstaaten helfen können. Die Variable kombiniert eine Beurteilung der Funktion im <i>policy</i> -Prozess und der Aufgabenbeschreibung eines Gremiums. |
| <i>Demokratieniveau der Mitgliedstaaten</i> | Misst das durchschnittliche Demokratieniveau der IO-Mitgliedsländer in Bezug auf die Erwartung, dass demokratische Regierungen partizipative Reformen auf internationaler Ebene eher unterstützen. Die Variable basiert auf Daten des <i>Polity-IV</i> -Projekts.  |
| <i>Demokratische Großmächte</i>             | Misst die Präsenz demokratischer Großmächte unter der Erwartung, dass diese Länder partizipative Reformen auf internationaler Ebene eher unterstützen.   |
| <i>Entscheidungsorgan</i>                   | Misst die Souveränitätskosten der transnationalen Beteiligung unter der Annahme, dass diese Kosten für die Organe mit Entscheidungskompetenz besonders hoch sind. Die Variable ist ein Dummy, der misst, ob ein IO Gremium solche Kompetenzen besitzt.   |
| <i>Politikfeld Sicherheit</i>               | Misst die Souveränitätskosten der transnationalen Beteiligung, unter der Annahme, dass diese Kosten im Politikfeld Sicherheit besonders hoch sind. Die Variable ist ein Dummy, der misst, ob ein IO-Gremium in diesem Bereich aktiv ist.   |
| <i>Budget der IO</i>                        | Misst die Ressourcen einer IO, da erwartet wird, dass IOs mit geringen Ressourcen ein größeres Interesse haben, transnationale Akteure einzubeziehen. Die Daten wurden von IO-Webseiten und dem <i>Yearbook of International Organizations</i> gesammelt. Das Budget wird in Millionen Euro für das Jahr 2010 angegeben und wegen einiger Ausreißer logarithmiert.   |
| <i>Affinität der Mitgliedstaaten</i>        | Misst die Heterogenität der IO-Mitgliedstaaten unter der Annahme, dass Staaten in ihrer Unterstützung für Zugangsmöglichkeiten variieren, und Reformen wahrscheinlicher sind, wenn Staaten homogene Präferenzen haben. Die Variable verwendet Daten über die Abstimmungsmuster in der UN-Generalversammlung.   |
| <i>Zivilgesellschaftliche Nachfrage</i>     | Misst die Nachfrage von Zugangsmöglichkeiten für transnationale Akteure unter der Annahme, dass sich IOs öffnen, wenn es in ihrem Aufgabengebiet viele solcher Akteure gibt. Die Variable basiert auf Zeitreihendaten der beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (UN ECOSOC) akkreditierten NGOs, aufgeschlüsselt nach fünf Regionen.  |

<sup>1</sup> Für weitere Details s. Tallberg et al. (2013: 99-106).<sup>2</sup> Aufgrund von Beschränkungen der LexisNexis-Datenbank kann für diese Variable nicht auf das Zeitungsample der Protestvariablen zurückgegriffen werden.

Abbildung A.1: Vergleich Berichterstattung zu Protesten und Gesamtzahl der Artikel<sup>42</sup>



42 Die Zahl der Protestberichte geht auf die LexisNexis-Kategorie der »Major World Newspaper« zurück (s. Tab. A.2). Veränderungen der Gesamtzahl der Artikel werden anhand zweier wichtiger Zeitungen aus dieser Kategorie illustriert (*New York Times* und *Washington Post*), für die solche Daten vorliegen.