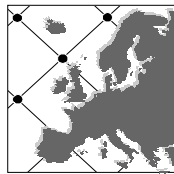


MANNHEIMER  
ZENTRUM FÜR  
EUROPÄISCHE  
SOZIALFORSCHUNG



**Die internationale Kampagne “Frauenrechte sind Menschenrechte”.** Eine institutionentheoretische Analyse der Rolle von Nichtregierungsorganisationen im Menschenrechtsregime der Vereinten Nationen

Barbara Finke

Arbeitsbereich III / Nr. 25  
Mannheim 1998

ISSN 0948-0099

**Arbeitspapiere**

**Working papers**

Barbara Finke

**Die internationale Kampagne “Frauenrechte sind Menschenrechte”**. Eine institutionentheoretische Analyse der Rolle von Nichtregierungsorganisationen im Menschenrechtsregime der Vereinten Nationen

**Barbara Finke:**

**Die internationale Kampagne „Frauenrechte sind Menschenrechte“.  
Eine institutionentheoretische Analyse der Rolle von Nichtregierungs-  
organisationen im Menschenrechtsregime der Vereinten Nationen  
Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES).**

**Mannheim, 1998.**

**(Arbeitspapiere Arbeitsbereich III/Nr. 25)**

**ISSN 0948-0099**

Deckblattlayout: Uwe Freund

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: DM 5,-

Bezug: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Postfach, 68131 Mannheim

Redaktionelle Notiz:

Barbara Finke (M.A.) hat im Sommersemester 1998 ihr Studium an der Universität Mannheim mit den Fächern Politikwissenschaft und Neuere Geschichte, Wirtschafts- und Sozialgeschichte abgeschlossen. Seit Oktober 1997 ist sie im Projekt „Globalisierung und die Rolle von Nichtregierungsorganisationen (NRO)“ am MZES tätig. Das Projekt wird von der Gesellschaft der Freunde der Universität Mannheim gefördert. Das vorliegende Arbeitspapier faßt die Ergebnisse des Projekts und der in seinem Rahmen angefertigten Magisterarbeit zusammen. Zur Zeit bearbeitet Frau Finke einen Projektantrag am MZES, der sich mit dem Konzept der Legitimität im Kontext von globalem Regieren und mit dem Beitrag von NRO zur Legitimierung internationaler Politik befaßt.

## Zusammenfassung

Im Mittelpunkt der Studie steht die internationale Kampagne ‚Frauenrechte sind Menschenrechte‘, die auf die Menschenrechtsweltkonferenz der Vereinten Nationen 1993 in Wien gerichtet war. Mit dieser Kampagne ist es einer Gruppe von Frauenorganisationen gelungen, ihre politischen Ziele in das Abschlußdokument der Weltkonferenz einzubringen und auf der Agenda der VN zu verankern. Damit hat eine global vernetzte Gruppe von Nichtregierungsorganisationen (NRO) einen Beitrag zum institutionellen Wandel des VN Menschenrechtsregimes und damit zum globalen Regieren (im Sinne einer zielgerichteten Steuerung der internationalen Menschenrechtspolitik) geleistet. Das Erkenntnisinteresse der Studie richtet sich auf die Bedingungen für eine erfolgreiche Einflußnahme von NRO auf die internationale Politik im Handlungsfeld Menschenrechte, das im wesentlichen durch die Existenz eines internationalen Regimes charakterisiert ist. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wird ein Konzept des internationalen politischen Raums entwickelt, das sich (1) auf einen soziologischen Handlungs- und Institutionenbegriff und (2) auf das Modell der ‚Gesellschaftswelt‘ stützt. Auf dieser Grundlage wird einer Reihe von Arbeitshypothesen formuliert, vor deren Hintergrund die Kampagne ‚Frauenrechte sind Menschenrechte‘ untersucht wird.

Diese Hypothesen betreffen die Strategien, die NRO einsetzen müssen, um den Möglichkeitsrahmen der Weltkonferenz für ihre Ziele auszunutzen und basieren auf den Prämissen des soziologischen Institutionenansatzes. Dabei wird auf den im Zusammenhang mit der ‚Gesellschaftswelt‘ eingeführten Machtbegriff zurückgegriffen, der davon ausgeht, daß kommunikative Fähigkeiten im internationalen politischen Raum des VN Menschenrechtsregimes zur Machtressource werden können. Dieser Machtbegriff wird in dieser Studie als „Definitionsmacht“ bezeichnet. NRO können im institutionellen Kontext des Menschenrechtsregimes Definitionsmacht etablieren, wenn es ihnen gelingt, andere Akteure von der Attraktivität und Angemessenheit ihrer Ziele zu überzeugen. Die Angemessenheit der von den NRO formulierten Ziele in der Wahrnehmung der relevanten, in den institutionellen Kontext des Menschenrechtsregimes eingebundenen Akteure beruht wesentlich auf der Anschlußfähigkeit dieser Ziele an die Leitideen des vorhandenen institutionellen Rahmens. Diese Hypothese läßt sich anhand der Ergebnisse dieser Studie untermauern.

## Inhalt

1	Einleitung.....	1
2	Der soziologische Handlungs- und Institutionenbegriff.....	2
3	Prämissen und Untersuchungsgegenstand.....	4
4	Ein Modell des internationalen politischen Raums: Die Gesellschaftswelt .....	5
5	Die Vereinten Nationen als Forum globaler Menschenrechtspolitik .....	8
6	Die Menschenrechtsweltkonferenz als Brennpunkt globalen Regierens .....	15
7	Arbeitshypothesen .....	23
8	Die Entstehung der internationalen Kampagne „Frauenrechte sind Menschenrechte“ ...	25
9	Die strategische Nutzung der Weltkonferenz durch die Frauenorganisationen .....	34
10	Schlußbemerkung.....	42
	Literatur .....	44

## 1 Einleitung

Am 20. Dezember 1993 nahm die Vollversammlung der Vereinten Nationen (VN) die 'Erklärung über die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen' als Resolution 48/108 ohne förmliche Abstimmung und damit einstimmig an. Die Erklärung verurteilt geschlechtsspezifische Gewalt im privaten wie im öffentlichen Bereich und verpflichtet die Staaten, Maßnahmen zur Beseitigung dieser Formen von Gewalt zu ergreifen. Sowohl die Charta der VN als auch die Internationale Menschenrechtscharta<sup>1</sup> enthalten Gleichstellungsparagrafen. Während aber die Verletzung der politischen und bürgerlichen Menschenrechte des Einzelnen seit dem Bestehen der VN zunehmend in das Bewußtsein der westlichen Weltöffentlichkeit rückte, wurde das Thema 'Gewalt gegen Frauen' weiterhin überwiegend als kulturspezifisches und damit innenpolitisches Problem betrachtet oder in den Bereich des 'privaten' und damit 'unpolitischen' verwiesen (Klingebiel 1995: 205; Joachim 1996a; 1996b).

Das sollte sich mit der Wiener Menschenrechtsweltkonferenz der VN im Sommer 1993 ändern. Auf der Weltkonferenz war die Verabschiedung der 'Erklärung über die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen' durch die Vollversammlung im Dezember desselben Jahres vorbereitet worden. Damit hatten international agierende Frauenorganisationen eine Erweiterung des Menschenrechtsverständnisses der VN und einen wichtigen Fortschritt im Prozeß der internationalen Normbildung erzielt. Das Anliegen der Frauenorganisationen erreichte die VN und die Weltöffentlichkeit durch eine internationale Kampagne, die unter dem Schlagwort 'Frauenrechte sind Menschenrechte' 1991 initiiert wurde. Die Kampagne richtete sich auf die für Juni 1993 einberufene Menschenrechtsweltkonferenz und das parallel stattfindende Forum der Nichtregierungsorganisationen (NRO-Forum) sowie auf den Vorbereitungsprozeß der Weltkonferenz. Mit der Aufnahme ihres Anliegens in das Abschlußdokument war es den Frauenorganisationen gelungen, die alltägliche Gewalt gegen Frauen in den Zuständigkeitsbereich der VN zu stellen und das Problembewußtsein von Politikern und Öffentlichkeit zu schärfen (Klingebiel 1996: 224).

Dieser erfolgreiche Beitrag einer Gruppe von Nichtregierungsorganisationen (NRO)<sup>2</sup> zum globalen Regieren (verstanden als zielorientierte Gestaltung der internationalen Politik) im Handlungsfeld Menschenrechte soll in einer Studie analysiert werden, um systematische Aussagen hinsichtlich der Handlungsbedingungen sowie der Möglichkeiten und Grenzen der Einflußnahme von NRO auf die internationale Menschenrechtspolitik zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang wurde zunächst ein theoretischer Rahmen entwickelt, auf dessen Grundlage es möglich ist, NRO als Akteure der internationalen Politik zu konzeptionalisieren (Kapitel 2-4).<sup>3</sup> In einem nächsten Schritt werden das

---

<sup>1</sup> Die Internationale Menschenrechtscharta umfaßt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt).

<sup>2</sup> Als Arbeitsdefinition soll die folgende Charakterisierung dienen: Nichtregierungsorganisationen (NRO) sind private, freiwillige, nicht profitorientierte Organisationen, deren Mitglieder ihre Fähigkeiten und Energien zur Verwirklichung gemeinsamer Ziele und Ideale bündeln (vgl. Mawlawi 1993: 392).

<sup>3</sup> Der theoretisch-konzeptionelle Teil der Studie stützt sich auf Literatur aus dem Bereich der soziologischen Institutionentheorie und auf Veröffentlichungen zur Theorie der internationalen Beziehungen, die internationalen Institutionen eine wichtige Rolle zumessen. Vor allem dem Neuen Institutionalismus (vgl. March/Olsen 1984) im weitesten Sinne verpflichtete Ansätze spielen hier eine Rolle (vgl. Kohler-Koch 1989).

Menschenrechtsregime der VN und die Menschenrechtsweltkonferenz als Foren globaler Ordnungspolitik bzw. globalen Regierens charakterisiert (Kapitel 5+6) und Hypothesen formuliert, die sich auf das Machtpotential von NRO im Kontext des Menschenrechtsregimes der VN beziehen (Kapitel 7). Schließlich wird der Beitrag der in der Kampagne 'Frauenrechte sind Menschenrechte' kooperierenden Frauenorganisationen zum globalen Regieren auf der Grundlage dieser Hypothesen untersucht (Kapitel 8+9).<sup>4</sup>

## 2 Der soziologische Handlungs- und Institutionenbegriff

Das zentrale Erkenntnisinteresse der Studie richtet sich auf die Frage nach der Wirksamkeit von Institutionen und Normen in der internationalen Politik (am Beispiel des Menschenrechtsregimes der VN) und auf die Analyse der Wechselwirkung dieser Institutionen mit kollektiven gesellschaftlichen Akteuren (am Beispiel international agierender Frauenorganisationen). Den Ausgangspunkt der Analyse bildet ein soziologisches Akteurs- und Institutionenverständnis, aus dem der Handlungsbegriff und die Konzeptionalisierung institutionellen Wandels abgeleitet werden.

Ein soziologisches Akteurskonzept geht davon aus, daß der politische Prozeß auf der Interaktion von Individuen beruht, die eingebunden sind „in ein Netz intersubjektiver Bedeutungsgehalte und institutioneller Praktiken“ (Schaber/Ulbert 1994: 145). Dieses Akteursverständnis mißt der individuellen Subjektivität, der Kommunikation zwischen den Akteuren und der sich im Verlauf des Kommunikationsprozesses herausbildenden Intersubjektivität einen besonderen Stellenwert für das Handeln in institutionellen Zusammenhängen zu. Damit ist der hier vertretene Ansatz dem interpretativen Paradigma in der Theorie der internationalen Beziehungen zuzuordnen. Ein solcher Ansatz geht davon aus, daß der Einzelne auf der Grundlage von Bedeutungen handelt, die die Objekte seines Handelns für ihn besitzen (vgl. Berger/Luckmann 1969: 64-65; Lau 1978: 107-108). Aus soziologischer Perspektive werden *Institutionen* als „relativ auf Dauer gestellte, durch Internalisierung verfestigte Verhaltensmuster und Sinnorientierungen mit regulierender sozialer Funktion“ verstanden (Göhler 1988: 17). Das Individuum handelt nicht gegenüber Institutionen, sondern wird als in institutionelle Zusammenhänge eingebunden betrachtet. Institutionen sind also durch das Bild eines Forums zu charakterisieren, das die „geregelte Teilnahme verschiedener Personen mit verschiedenen Handlungen an verschiedenen Punkten“ umfaßt (ebenda; vgl. Schelsky 1973: 25). Diese Perspektive erfordert die Beachtung der Teilnehmer innerhalb des Forums und ihrer Interpretation der konstitutiven Praktiken und Sinnorientierungen (vgl. Lau 1978: 114-115). Im Rahmen von so definierten institutionellen Zusammenhängen handeln die Teilnehmer interaktiv, d.h. sie orientieren sich gleichzeitig und wechselseitig am anderen und an übergreifenden, intersubjektiv geteilten Sinnzusammenhängen und Verhaltensvorgaben (vgl. ebenda: 121-122).

---

Wichtig sind auch Arbeiten, die sich um eine theoretische Verortung gesellschaftlicher Akteure in der internationalen Politik bemühen (vgl. etwa Rosenau/Czempiel 1992).

<sup>4</sup> Eine wesentliche Grundlage der Fallstudie waren die im Rahmen der Weltkonferenz erzeugten VN Dokumente, die den Beitrag der verschiedenen Akteure des Handlungsfeldes Menschenrechte zum Vorbereitungsprozeß der Weltkonferenz dokumentieren. Darüber hinaus sind einige Interviews mit Teilnehmerinnen der Weltkonferenz geführt worden, um den Kenntnisstand über die Kontextbedingungen des Handelns im untersuchten Fallbeispiels abzurufen (vgl. Finke 1998).

Der diesen Überlegungen zugrunde liegende *Handlungsbegriff* orientiert sich (1) an der Einbindung des Individuums in bereits vorhandene institutionelle Zusammenhänge, (2) an der Vorstellung einer kritisch-reflektierenden Subjektivität des Individuums (vgl. Schelsky 1973: 21) gegenüber den institutionellen Gegebenheiten und (3) an der Notwendigkeit für den Handelnden, seine Intentionen den Interaktionspartnern innerhalb des Kommunikationsprozesses mitzuteilen (vgl. Esser 1991: 4-5). Dabei muß die Dynamik einer sprachlich vermittelten Verständigung über die angemessene Interpretation der Wirklichkeit als Dimension des Handlungsbegriffs berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang verdienen die dramaturgischen und symbolischen Aspekte der Kommunikation als Mechanismen des Institutionalierungsprozesses<sup>5</sup> und als dem Handelnden zur Verfügung stehendes Instrumentarium besondere Beachtung. Damit subjektive Orientierungen reziprok handlungsleitend und in den Prozeß der Institutionalisierung aufgenommen werden können, müssen sie zunächst von anderen wahrgenommen werden. Daraus ergibt sich für den Handelnden die Notwendigkeit, unter Rückgriff auf den im institutionellen Kontext gültigen, intersubjektiv geteilten Zeichen- und Symbolzusammenhang Inszenierungen vorzunehmen (vgl. Hitzler 1992: 452-453; March/Olsen 1984: 744; Olsen 1991: 90). Diese Inszenierungen beeinflussen die Interpretation der adressierten Akteure und können genutzt werden, um die Angemessenheit neuer Ideen und Konzepte zu demonstrieren. Auch für das Handeln im institutionellen Kontext des VN Menschenrechtsregimes wird dem Kommunikationsprozeß und seinen dramaturgischen Elementen eine wichtige Rolle zugewiesen. Entsprechend verdienen NRO, als deren wichtigste Handlungsressource ihr kommunikatives Potential gilt, im internationalen Handlungsfeld Menschenrechte besondere Aufmerksamkeit.

Das Erkenntnisinteresse dieser Studie, das sich auf die Möglichkeiten der Einflußnahme für das handelnde Individuum und seine gesellschaftlichen Zusammenschlüsse auf bestehende institutionelle Strukturen richtet, weist den Intentionen des handelnden Individuums, das als Schöpfer und Träger von *Ideen* verstanden wird, einen besonderen Stellenwert zu. Dieser Ansatz weist der menschlichen Subjektivität in Wechselwirkung mit vorhandenen gesellschaftlichen Institutionen aufgrund ihres „kritisch-reflektierenden“ Potentials schöpferische Eigenschaften zu (vgl. Schelsky 1973: 17). In diesem Zusammenhang ergeben sich die normativen Anknüpfungspunkte an einen soziologischen Institutionenansatz. Institutionen werden nicht als festgefügte Strukturen betrachtet, die menschliches Handeln statisch beschränken. Sie sind für menschliches Handeln zugänglich und damit veränderbar. Sie dienen als Foren für die Interaktion von Ideen, die auf die institutionellen Strukturen zurückwirken können. Das Potential für institutionellen Wandel entwickelt sich allerdings innerhalb eines vorgegebenen Sinnrahmens, dessen Erweiterung 'pfadabhängig' ist. Neue Formen sozialen Handelns gehen immer aus dem Zusammenhang früherer gemeinsamer Handlungen hervor und sind mit ihnen verbunden (vgl. Lau 1978: 115, 137; Windhoff-Héritier 1991: 34). Dieser Sinnrahmen verkörpert die „anerkannte Absicht einer Gruppe, die Zielvorstellung, die Idee der Institution oder das Prinzip der institutionellen Integration“ (Schelsky 1973: 16). Er steuert, ordnet

---

<sup>5</sup> Unter dem Begriff der Institutionalisierung werden hier sowohl die institutionelle Genese als auch der institutionelle Wandel durch die Integration neuer Interpretationen in ein vorhandenes Institutionengefüge zusammengefaßt (vgl. Berger/Luckmann 1969: 22,55).



und belebt die Institution als Leitbild, ist jedoch deutlich vom konkreten, handlungsleitenden Normensystem einer Institution zu trennen. Innerhalb des institutionellen Zusammenhangs, den das Menschenrechtsregime der VN bildet, verkörpert vor allem das in der VN Charta niedergelegte Prinzip der Universalität der individuellen Menschenrechte diese Leitidee, die den Opportunitätsrahmen für den institutionellen Wandel vorgibt.

### **3 Prämissen und Untersuchungsgegenstand**

Das Handlungsfeld Menschenrechte stützt sich auf die Existenz eines *internationalen Regimes*, das an die VN gebunden ist. Als internationale Regime werden in der Theorie der internationalen Beziehungen Institutionen bezeichnet, die der problemfeldspezifischen Konfliktbearbeitung in der internationalen Politik dienen, die die Erwartungen der Akteure durch die ihnen zugrunde liegenden Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren in Einklang bringen und das Verhalten der Akteure dauerhaft steuern (vgl. Krasner 1983: 1). Die einzelnen Regimeelemente stehen dabei in einem hierarchischen Verhältnis zueinander. *Normen* konkretisieren die in den Prinzipien verfestigte Grundidee eines Regimes zu Handlungsanleitungen für die Akteure in einem Politikfeld (vgl. Kohler-Koch 1989: 35). Die grundlegenden *Prinzipien* des Menschenrechtsregimes sind bereits in der VN Charta niedergelegt. Das diese Prinzipien konkretisierende Normensystem wird in dieser Studie als abhängige Variable betrachtet, auf dessen Inhalt die international agierenden Frauenorganisationen einwirken. Den Kern des Menschenrechtsregimes bildet das in der VN Charta niedergelegte Prinzip der Universalität der individuellen Menschenrechte, das dem Einzelnen eine internationale Rechtsposition gewährt und das auch die Gleichberechtigung von Mann und Frau umfaßt. Dieses Prinzip bildet aus der hier eingenommenen Perspektive den Opportunitätsrahmen für die Neuinterpretation des als abhängige Variable betrachteten Normensystems. Die von der VN Vollversammlung verabschiedete 'Erklärung über die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen' wird in diesem Zusammenhang als Norm betrachtet.

Dabei wird auf die in der Regimeanalyse verwendete Definition von Normen als „standards of behavior defined in terms of rights and obligations“ zurückgegriffen (Krasner 1983: 2). Normen können Handeln leiten oder überhaupt erst anregen, sie können Handeln rechtfertigen oder wechselseitige Erwartungen konstituieren, kurz: Sie dienen als Bezugspunkt für das Handeln der Akteure eines internationalen Regimes, deren Gültigkeit durch ihre Nichteinhaltung in Einzelfällen nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird (vgl. Kratochwil/Ruggie 1986: 767). Entscheidend für die Wirkung einer Norm ist ihre Intersubjektivität. Normen entfalten ihre Wirksamkeit, wenn sie zur intersubjektiv geteilten Sinnorientierung der relevanten Akteure eines internationalen Regimes werden (vgl. Schaber 1996: 20-21; Onuf/Peterson 1984: 330). Dieses Konzept verweist auf die Bedeutung von kognitiven Faktoren und Kommunikationsprozessen, in deren Verlauf diese Intersubjektivität durch Interpretations- und Internalisierungsprozesse hergestellt wird. Die Erzeugung und Weiterentwicklung von Normen im Prozeß des 'Agendasetting' und der Politikformulierung muß dafür sorgen, daß die Prinzipien des Menschenrechtsregimes zu

Handlungsanleitungen konkretisiert und zum intersubjektiv geteilten Maßstab und Bezugspunkt globalen politischen und gesellschaftlichen Handelns werden.

Festzuhalten ist also zunächst, daß der hier zu untersuchende politische Prozeß sich aus der Interaktion von Individuen konstituiert, deren politische Identität durch den jeweiligen sozialen Hintergrund bzw. die institutionelle Einbindung geprägt ist, die aber auch Träger von Ideen sind und ihre 'kritisch-reflektierende Subjektivität' in den politischen Prozeß einbringen. Die wichtigsten *Akteure* im politischen Prozeß der VN als zwischenstaatlicher Organisation sind die Staaten. Ihre Vertreter verabschieden in den Organen der VN die Erklärungen, Resolutionen und Konventionen (Übereinkommen), die das Normensystem im Bereich der Menschenrechte konstituieren. Darüber hinaus sind die Vertreter der VN Bürokratie als Akteure zu nennen. Seit dem Bestehen der VN ist der politische Prozeß im Rahmen der VN aber auch von international organisierten gesellschaftlichen Akteuren als Forum für die Artikulation universaler Forderungen betrachtet worden. Vor dem Hintergrund (1) der transnationalen und internationalen Aktivitäten der Zivilgesellschaft und (2) eines Institutionenverständnisses, das davon ausgeht, daß politische Institutionen an Stabilität und Einfluß gewinnen, wenn sie gesellschaftliche Kräfte in den politischen Prozeß einbinden, werden die internationalen Frauen- und Menschenrechtsorganisationen als Transmissionsriemen für in der Gesellschaft relevante Interessen und Werte und damit ebenfalls als legitime Akteure im zu untersuchenden Problemfeld betrachtet (vgl. Kohler-Koch 1996: 94-95).

#### **4 Ein Modell des internationalen politischen Raums: Die Gesellschaftswelt**

In diesem Kapitel soll ein Modell des internationalen politischen Raums eingeführt werden, das die Wechselbeziehung zwischen internationalen Institutionen und gesellschaftlichen Akteuren (wie den NRO) problematisiert und den Regimeansatz mit dem Konzept der Zivilgesellschaft verknüpft. Es wird hier in Anlehnung an Czempiel (1993) und Rosenau (1992b) als *Gesellschaftswelt* bezeichnet. Die Gesellschaftswelt wird geprägt durch:

- die Existenz internationaler Institutionen (in Gestalt internationaler Regime und Organisationen) und
- die Formierung einer internationalen und transnationalen Zivilgesellschaft, die ihre Aktivitäten im Rahmen internationaler Institutionen entfaltet.

Die Entstehung transnationaler und internationaler gesellschaftlicher Koalitionen, als deren organisatorische Verfestigung die internationalen NRO und ihre Vernetzungen betrachtet werden, muß vor dem Hintergrund (1) der Ausbreitung des westlichen Modells demokratisch und pluralistisch verfaßter politischer Systeme und (2) der Entgrenzung ziviler politischer Solidarität durch die Intensivierung transnationaler und globaler gesellschaftlicher Kommunikationsbeziehungen gesehen werden. Die wachsende Zahl von international und transnational tätigen NRO sowie ihre zunehmende Einbeziehung in globale politische Prozesse können als Indikatoren für eine solche

Entwicklung gelten. Als gesellschaftliche Entgrenzung wird ein Prozeß bezeichnet, „bei dem grenzüberschreitende Interaktionen sich intensivieren, Räume gesellschaftlichen Handelns sich über den Nationalstaat hinaus ausdehnen bzw. sich von Territorien loslösen und das gesellschaftliche Bewußtsein um die globalisierte Welt zunimmt“ (Beisheim/Walter 1997: 157; vgl. Zürn 1997: 25). Mit dem intensivierten kulturellen Austausch werden die 'kritisch-reflektierende Subjektivität' des Individuums und damit auch zivilgesellschaftliche Tendenzen gestärkt, die sich von ihrer territorialen Bindung an den Nationalstaat und die nationale Identität lösen können. Es entstehen transnationale Koalitionen, die versuchen, an individuelle Identitäten jenseits der nationalen Identität anzuknüpfen. (Brock/Albert 1995: 270; Rosenau 1992a: 275-276).

In Anlehnung an Walzer (1995) und Mouffe (1992) soll die *Zivilgesellschaft* an dieser Stelle als Ausgangspunkt dienen (vgl. Walzer 1995; Mouffe 1992), um die Möglichkeit einer transnationalen politischen Mobilisierung zu konzeptionalisieren. Diese Möglichkeit basiert auf den angesprochenen sozialen Entgrenzungsprozessen, der Komplexität moderner Gesellschaften und den freien Wahlmöglichkeiten des Einzelnen im Hinblick auf die soziale und politische Assoziation (vgl. Beisheim/Walter 1997; Zürn 1997; Pei-heng 1981: 19). Die Identität der sozialen Akteure wird in diesem Zusammenhang nicht als unveränderlich und einheitlich, sondern als komplexes Potential betrachtet, das jenseits der nationalen Identität unterschiedliche Angriffspunkte für die politische Mobilisierung bietet. Damit ist die Zivilgesellschaft ein politischer Raum, der von Gegensätzen und Auseinandersetzungen auf der einen Seite und von der ständigen Neuformierung politischer Koalitionen auf der anderen Seite geprägt ist (vgl. Walzer 1992: 97; Mouffe 1992: 12-13). Akteursstrategien zur Bildung politischer Koalitionen zielen auf die Etablierung von 'Definitionsmacht'<sup>6</sup> im jeweiligen Handlungsfeld und auf die damit verbundene, unter Umständen nur temporäre Mobilisierung individueller Loyalitäten. Politische Loyalität wird also nicht von vornherein als durch die nationale oder soziale Identität des Individuums determiniert verstanden, sondern als offen für Definitionsprozesse betrachtet (vgl. Laclau/Mouffe 1985: 166-168; Laclau 1985: 31-33; Walzer 1995: 18).<sup>7</sup>

Die institutionellen Arrangements der Staatengesellschaft bieten den Rahmen für die Gesellschaftswelt, in der die sozialen Interaktionen der Akteure sich entfalten und den internationalen politischen Prozeß begründen. Der Regimewandel wird in diesem Kontext als kontinuierlicher Verhandlungsprozeß zwischen den unterschiedlichen Akteuren verstanden, in dem „in der Phase der Auseinandersetzung um Regeln und Verfahren immer wieder erneut die Frage nach der angemessenen Formulierung bzw. Interpretation der regimeleitenden Prinzipien und Normen aufgeworfen wird“ (Kohler-Koch 1989: 38). Das Eigengewicht der Institutionen der Staatengesellschaft auf der einen Seite und die gesellschaftlichen Entgrenzungsprozesse auf der anderen Seite entwickeln sich zu wichtigen Pull- und Push-Faktoren für die Beteiligung zivilgesell-

---

<sup>6</sup> Zum Konzept der Definitionsmacht vgl. unten.

<sup>7</sup> Vgl. Otto 1996: „The multiplicitous foci of the new social movements are in themselves indicative of the enormous potential for human identification - indigeneity, race, culture, spirituality, class, gender, sexuality, and ideology, to name a few. This suggests that identity can be simultaneously local and transnational“ (133).

schaftlicher Kräfte am Prozeß der Politikformulierung auf internationaler Ebene. Die Zivilgesellschaft ist der politische Raum, der den Rahmen für die Entfaltung von unterschiedlichen, auch gegensätzlichen Bürgeraktivitäten vorgibt, die ein Gegengewicht zur (zwischen-) staatlichen Politik bilden (vgl. Walzer 1995: 7).

Die Vertreter der Staatenwelt als Entscheidungsträger in den Gremien der VN werden zwar weiterhin als wichtigste Akteure in diesem Prozeß betrachtet. Die von ihnen getroffenen Vereinbarungen müssen aber in ihrer Wechselwirkung mit weiteren Faktoren untersucht werden, die in ihrer Bedeutung für den Entscheidungsprozeß politikfeldspezifisch variieren. Die folgenden Faktoren spielen für das hier untersuchte Handlungsfeld Menschenrechte eine vergleichsweise wichtige Rolle (vgl. auch Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996):

- die Einbindung der staatlichen Entscheidungsträger in den institutionellen Zusammenhang der VN und internationaler Regime, als deren Träger die VN gelten;
- ihre Interaktion mit transnational und international organisierten zivilgesellschaftlichen Akteuren im internationalen politischen Prozeß (hier sind vor allem die NRO zu nennen);
- die tendenzielle Abhängigkeit staatlicher Entscheidungen von substaatlichem gesellschaftlichen Druck vor dem Hintergrund einer globalen Ausbreitung pluralistisch und demokratisch verfaßter nationaler politischer Strukturen, die die Rahmenbedingungen für zivile Organisationsformen der Gesellschaft verbessern (vgl. Czempiel 1993);
- die Ansätze zur Herausbildung einer über die Medien vermittelten 'Weltöffentlichkeit' und ein damit verbundenes internationales politisches Klima, das von der Medienberichterstattung (etwa über externe Ereignisse oder über medienwirksame Kampagnen von NRO) geprägt wird und dem sich die staatlichen Entscheidungsträger nicht entziehen können.

In diesem Zusammenhang ist es notwendig, den dieser Studie zugrunde liegenden *Machtbegriff* zu erläutern. Macht wird in der Definition Max Webers begriffen als „Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (Weber 1980: 28). Diese Definition läßt offen, auf welche Ressourcen sich Macht stützt. Offensichtlich können -je nach Politikfeld und abhängig von den Rahmenbedingungen- neben materiellen Ressourcen auch andere Fähigkeiten die Macht von Akteuren begründen. Macht kann verstanden werden als Fähigkeit, die Übernahme der eigenen Ideen, Konzepte und Handlungsorientierungen für andere Akteure in einem bestimmten Handlungsrahmen attraktiv zu machen (vgl. Knodt 1997: 304). Politische Strategien von NRO zur Durchsetzung innovativer Ideen zielen auf die Etablierung von *Definitionsmacht*, d.h. auf die Fähigkeit, neue Ideen für andere Akteure attraktiv und handlungsleitend werden zu lassen und stützen sich auf Ressourcen, die jenseits der ökonomischen und militärischen Machtbasis der Staatenwelt liegen. Für die Etablierung von Definitionsmacht sind Qualitäten von Bedeutung, die in der Literatur als Charakteristika von NRO dargestellt werden: Die Offenheit ihrer Organisationsstrukturen, ihre Präsenz auf den verschiedenen Ebenen der Gesellschaft, das kommunikative Geschick und die mit diesen Faktoren verbundene Fähigkeit von NRO, an das in der individuellen Subjektivität enthaltene Potential zur Formierung politischer Loyalität anzuknüpfen und auf dieser Grundlage politische Koalitionen zu formen,

begründen die Machtbasis von NRO und ihre Akteursqualität in der Gesellschaftswelt (vgl. Willetts 1982b; Birckenbach/Jäger/Wellmann 1996: 11-14; Jauß/Lahusen 1996: 89-94).<sup>8</sup>

Für die Entfaltung dieses Machtpotential in der internationalen Politik sind die im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Entgrenzung konstatierten Tendenzen zur Ausbildung einer transnationalen Öffentlichkeit und die damit verbundene Rolle politischer Symbole und Inszenierungen von Bedeutung. Zugleich muß auf die Funktion internationaler Organisationen sowohl für die Entstehung von Öffentlichkeit als auch für die wachsende Aufmerksamkeit gesellschaftlicher Kräfte für die internationale Ebene der Politik hingewiesen werden (vgl. Alger 1996: 4), so daß die Einbindung von NRO in internationale Institutionen von zentraler Bedeutung für die Beurteilung der Akteursqualität von NRO in der internationalen Politik ist.

## **5 Die Vereinten Nationen als Forum globaler Menschenrechtspolitik**

Bei der Charakterisierung der VN als Forum globaler Menschenrechtspolitik richtet sich das Augenmerk - dem Erkenntnisinteresse dieser Studie entsprechend - auf die Regeln für die Beteiligung von NRO im VN System und auf die Darstellung der Frauenrechte im VN Menschenrechtsregime. Zuvor soll jedoch die Relevanz der internationalen Ebene und der VN für den politischen Prozeß im Handlungsfeld Menschenrechte erläutert werden.

### **5.1 Die Vereinten Nationen im Handlungsfeld Menschenrechte**

Diese Studie geht von der Annahme aus, daß Politik, verstanden als verbindliche Zuteilung materieller und immaterieller Werte in einer Gesellschaft (vgl. Easton 1965), nicht nur auf der Ebene des Nationalstaats, sondern auch im Rahmen internationaler Institutionen formuliert wird. Wenn sich die Intersubjektivität internationaler Menschenrechtsnormen ausweitet und sie zum Bezugspunkt staatlichen und gesellschaftlichen Handelns in einem wachsenden Kreis von Staaten werden, kann das als „immaterielle Wertzuteilung“ durch die VN im Sinne Eastons verstanden werden. Der Begriff der Wertzuteilung wirft die Frage nach den Wirkungsmechanismen internationaler Normen auf.<sup>9</sup> Unter Rückgriff auf den soziologischen Institutionenansatz und auf die Charakterisierung des internationalen politischen Raums als Gesellschaftswelt wird hier angenommen, daß die Wirksamkeit internationaler Menschenrechtsnormen im wesentlichen auf ihrer Legitimität in der Wahrnehmung der betroffenen Akteure basiert, die sie zum Bezugspunkt staatlichen und gesellschaftlichen Handelns macht (vgl. Finkelstein 1988: 1-2). Mit dem Begriff des *globalen Regierens* wird eine so konzeptionalisierte internationale Ordnungspolitik um den dynamischen Aspekt der politischen

---

<sup>8</sup> Vgl. auch Burton (1972: 45), der feststellt „Communications, and not power, are the main organizing influence in world society“. Aus der hier eingenommenen Perspektive würde man weiter gehen und behaupten, daß Kommunikation einen wichtigen Bestandteil des Machtbegriffs repräsentiert.

<sup>9</sup> Die Wertzuteilung in der Gesellschaft bezieht sich bei Easton auf „those patterns of interaction through which values are allocated for a society“ (Easton 1965: 96).

Zielbestimmung und der Ausrichtung von Verhalten auf dieses Ziel hin erweitert. Globales Regieren enthält mit dem steuernden Eingriff in den Ablauf der internationalen Beziehungen eine intentionale Dimension, die über die bloße Verwaltung paralleler Interessen und Ziele hinausweist (vgl. Kohler-Koch 1993: 117; Rosenau 1992b: 3-5; König 1993: 145-146). Die Genese und der Wandel eines internationalen Regimes können als Regieren im Sinne einer intentionalen Steuerung der internationalen Politik charakterisiert werden, so daß der Einfluß der international agierenden Frauenorganisationen auf das Normensystem der VN als Beitrag zum globalen Regieren im Handlungsfeld Menschenrechte betrachtet wird.

Internationale Organisationen spielen eine zentrale Rolle für die Konzeptionalisierung globaler Ordnungspolitik und globalen Regierens im Rahmen internationaler Regime. Die VN gelten als Träger der das Menschenrechtsregime begründenden Prinzipien und Normen (vgl. Schaber 1996: 17). Ihre institutionellen Strukturen verfestigen die Interaktionsbeziehungen zwischen den in das Regime eingebundenen Akteuren. Ihre Entstehung verdanken diese internationalen Institutionen einem zwischenstaatlichen politischen Konsens zu einem bestimmten historischen Zeitpunkt. Bei ihrer Gründung im Jahre 1945 reflektierten die VN das Bemühen der Alliierten des Zweiten Weltkriegs, ihre Kooperation in die Nachkriegszeit hinüberzutragen, um so den Frieden zu sichern. Der vor diesem Hintergrund entstandene VN Sicherheitsrat spiegelte die Machtstrukturen der Staatenwelt bei Kriegsende wider. Die VN Charta betonte darüber hinaus die Bedeutung der wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der Friedenssicherung (Art. 55), was sich in der Schaffung des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) niederschlug, der formal als Hauptorgan neben den Sicherheitsrat, die Vollversammlung und das Generalsekretariat gestellt wurde.<sup>10</sup> Die Charta der VN verpflichtet die Mitgliedstaaten auf die Achtung der individuellen Menschenrechte. Trotz des gleichfalls in der Charta verankerten Prinzips der staatlichen Souveränität fallen die Menschenrechte damit nicht mehr ausschließlich in den inneren Zuständigkeitsbereich der Staaten, sondern sind zu einer Angelegenheit der VN geworden. Dieses in der Charta verankerte Prinzip der universalen Menschenrechte bildet die Grundlage für das sich seit der Gründung der VN herausbildenden internationalen Menschenrechtsregime (vgl. Tomuschat 1992: 7-11).

Der Prozeß der Regimebildung und des Regimewandels findet also innerhalb der von den VN bereitgestellten Foren statt. Die VN stehen somit im Mittelpunkt der Analyse globalen Regierens im Handlungsfeld Menschenrechte. Die Weltorganisation wird als Forum für die Verständigung bei der Herausbildung oder dem Wandel des internationalen Menschenrechtsregimes betrachtet (vgl. Kohler-Koch 1993: 126; 1989: 32-33). Vor diesem Hintergrund entfaltet sich die strategische Interaktion zwischen den Akteuren, bei der es darum geht, „die in der internationalen Ordnung verankerten grundlegenden Prinzipien und Normen in spezifischen Problem- bzw. Konfliktlagen in konkrete Zielformulierungen umzusetzen bzw. sie situationsadäquat zu modifizieren“ (Kohler-Koch 1993: 117). Dieses Forum ist nicht mit der einer neutralen Arena zu verwechseln (vgl. Archer 1992: 141; Rittberger 1995). Ein Forum wird durch die ihm eigenen Sinnorientierungen konstituiert, in dessen Bedeutungszusammenhang die Akteure eingebunden sind, an dem sie ihr Handeln orientieren,

der aber auch von ihnen interpretiert und umgedeutet werden kann (nach Lau 1978 und Schelsky 1973). Die VN verfügen über eine eigene, historisch gewachsene Logik und Identität als Träger der Legitimität internationaler Menschenrechtsnormen (vgl. Schaber 1996: 17; Finkelstein 1988: 28), auf dessen Grundlage ihr normatives Eigengewicht ersichtlich wird.

Dieses normative Eigengewicht verfestigt sich im bürokratischen Apparat der VN mit dem Generalsekretariat an der Spitze, dessen Vertreter sich mit dieser institutionellen Logik identifizieren. Unter den Bedingungen sich verdichtender Interdependenzbeziehungen sowie zunehmend komplexer Problemstellungen kann das von der VN Bürokratie bereitgestellte Expertenwissen für den Entscheidungsprozeß an Bedeutung gewinnen. Diese Bedingungen können den Handlungsspielraum und das Eigengewicht des bürokratischen Apparats der VN und seiner Repräsentanten gegenüber der Staatenwelt erheblich ausweiten. Dies geschieht oftmals in Koalition mit politikfeldrelevanten NRO, die für die Beschaffung dieser Hintergrundinformationen herangezogen werden. (vgl. Willetts 1996b: 4; Rosenau 1992c: 42; Finkelstein 1988: 26-27, 29; Forsythe 1988: 261).<sup>11</sup>

## **5.2 Die formale Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen im VN System**

Die Regeln und Verfahren, die die Beteiligung von NRO in den von den VN bereitgestellten politischen Foren festlegen, bilden die Grundlage für die Interaktion zwischen den Repräsentanten von NRO und anderen Akteuren der Gesellschaftswelt in den dem ECOSOC zugeordneten Gremien des internationalen Menschenrechtsregimes. Auch die Beteiligung von NRO im Rahmen der Menschenrechtsweltkonferenz in Wien baut auf diese Verfahren auf. Die Grundlage dieser Regelungen bildet der Artikel 71 der VN Charta. Dort heißt es:

„Der Wirtschafts- und Sozialrat [ECOSOC] kann geeignete Abmachungen zwecks Konsultation mit nichtstaatlichen Organisationen treffen, die sich mit Angelegenheiten seiner Zuständigkeit befassen. Solche Abmachungen können mit internationalen Organisationen und, soweit angebracht, nach Konsultation des betreffenden Mitglieds der VN auch mit nationalen Organisationen getroffen werden.“

Diesen Vorgaben entsprechend, haben NRO keinerlei formelle Entscheidungskompetenzen innerhalb der VN. Ihre Partizipationsmöglichkeiten beziehen sich auf ihren Konsultativstatus und die damit verbundenen Informations- und Beratungsrechte. Zudem wurden die NRO dem zur Zeit seiner Gründung als 'unpolitisch' betrachteten Zuständigkeitsbereich des ECOSOC zugewiesen (vgl. Willetts 1996a: 31). Bevorzugt wurde die Zusammenarbeit mit großen, gut organisierten und

---

<sup>10</sup> Zu den Hauptorganen gehören außerdem der Internationale Gerichtshof (IGH) und der Treuhandrat.

<sup>11</sup> Zudem wird für die Bereitstellung von Expertenberichten und Hintergrundinformationen auf die verschiedenen Spezialorgane des VN Systems zurückgegriffen, die eigene politische und thematische Schwerpunkte setzen und ihrerseits mit NRO kooperieren. Ein prominentes Beispiel aus dem Bereich der Frauenförderung und Frauenrechte ist UNIFEM, der 1976 eingerichtete Frauenentwicklungsfonds (UN Development Fund for Women). Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Literatur zu 'Epistemic Communities', auf die hier nicht näher eingegangen wird (v.a. Haas 1990).

finanzkräftigen internationalen Dachverbänden und Zusammenschlüssen, deren Hauptsitze bis heute vorwiegend in den westlichen Industriestaaten zu finden sind. Die Zulassung nationaler, potentiell basisorientierter NRO blieb von der Zustimmung der jeweiligen Regierung abhängig (vgl. Art. 71; Willetts 1996b). Die konkrete Umsetzung und Gestaltung der Rolle der NRO innerhalb der VN erfolgte durch eine Reihe von ECOSOC Resolutionen, von denen die Resolution 1296 (XLIV) von 1968 bis heute maßgeblich ist.<sup>12</sup> Der in der Resolution 1296 festgelegte Konsultativstatus sieht abgestufte Beteiligungsmöglichkeiten für NRO vor.<sup>13</sup> Die Präsenz von NRO in den VN Weltkonferenzen geht zwar weit über den Kreis der beim ECOSOC akkreditierten NRO hinaus, trotzdem bildet der Konsultativstatus den Ausgangspunkt für die Zulassung und damit auch für die formelle Beteiligung in den Gremien der Weltkonferenzen (vgl. Stahl 1994: 241-243; Feld/Jordan 1988: 214-216). Auf Grundlage der formellen Konsultativrechte ergeben sich für die Vertreter(innen) der NRO vielfältige informelle Zugangsmöglichkeiten zum System der VN. Akkreditierte NRO haben Zugang zu allen offiziellen VN Dokumenten und zu den Informationseinrichtungen der VN, was sie - zusammen mit der Möglichkeit der Teilnahme an den Sitzungen des ECOSOC und der diesem zugeordneten Kommissionen- mit einem hohen Wissens- und Informationsstand hinsichtlich des politischen Prozesses ausstattet. Darüber hinaus erhalten die Vertreter akkreditierter NRO Sicherheitsausweise, die ihnen den Zugang zu allen VN Gebäuden öffnen. Vor dem Hintergrund dieser Praxis hat sich in der Diplomatenwelt die Akzeptanz der NRO-Repräsentanten als legitime Mitspieler in den Foren der VN immer mehr durchgesetzt (vgl. Willetts 1996a: 43).

Über die in der ECOSOC Resolution 1296 geregelte Akkreditierung von NRO hinaus haben die VN Organe im Laufe der Zeit eine Reihe von Arrangements entwickelt, die dazu beitragen, die Stellung der NRO im politischen Prozeß aufzuwerten. Dazu gehört zum Beispiel die Einrichtung von Service- und Kontaktstellen des Generalsekretariats für NRO, die den Informationsaustausch und die Vernetzung - sowohl mit den Gremien der VN als auch der NRO untereinander - verbessern und die NRO mit einem breiten Dienstleistungsangebot unterstützen sollen.<sup>14</sup> Im Rahmen des Menschenrechtsregimes hat die dem ECOSOC zugeordnete Menschenrechtskommission den offiziellen Auftrag, die Arbeit von NRO zu stärken, ihre Vernetzung zu unterstützen und damit zur Stärkung der Zivilgesellschaft beizutragen; dasselbe gilt für die Frauenkommission. Im Bereich der Frauenrechte hat der Frauenentwicklungsfonds UNIFEM sich zum Ziel gesetzt, die Beteiligung von

---

<sup>12</sup> Die dort enthaltene, sehr allgemein gehaltene Definition von NRO (E/Res/1296(XLIV) Part I, 7) wird durch einen Katalog von Bedingungen spezifiziert, die erfüllt sein müssen, damit NRO Konsultativstatus beim ECOSOC erhalten. Grundbedingung ist, daß die Organisation mit Aufgaben aus dem Kompetenzbereich des ECOSOC befaßt ist und den Geist und die Ziele der Charta anerkennt. (Der letzte Punkt ist besonders wichtig für die Relevanz des hier vertretenen institutionentheoretischen Ansatzes.) Darüber hinaus sollen NRO einen repräsentativen Charakter aufweisen, eine demokratisch angenommene Satzung haben und ihre Finanzierungsquellen offenlegen, damit sichergestellt werden kann, daß es sich weder um eine staatlich finanzierte Organisation noch um ein profitorientiertes Unternehmen handelt (E/1296 (XLIV), Part I).

<sup>13</sup> NRO werden auf der Grundlage ihrer organisatorischen und inhaltlichen Ausrichtung 3 Kategorien zugeordnet, die mit unterschiedlich beteiligungs- und informationsrechten verbunden sind. Tendenziell sind die formalen Beteiligungsrechte einer Organisation umso weitreichender, desto umfassender sie thematisch und geographisch ausgerichtet sind. Internationale Dachverbände sind z.B. der Kategorie I mit den weitreichendsten Beteiligungsmöglichkeiten zugeordnet.

<sup>14</sup> So z.B. die Verbindungsbüros (Non-Governmental Liaison Services) in Genf und New York oder die dem Generalsekretariat zugeordnete NRO-Sektion sowie vor allem die NRO-Sektion des ECOSOC in New York. In allen Spezialorganisationen und für verschiedene Politikfelder der VN existieren entsprechende Verbindungsbüros (vgl. Stahl 1994: 242).



Frauenorganisationen aus aller Welt in den verschiedenen Gremien und Zuständigkeitsbereichen der VN zu fördern (vgl. Unifem 1995).<sup>15</sup>

### 5.3 Das Menschenrechtsregime und die Frauenrechte

Die Frauenrechte sind zum Teil in das allgemeine, sogenannte 'mainstream' Menschenrechtsinstrumentarium eingebettet. Die strategische Interaktion und Zielformulierung der Akteure entfaltet sich im wesentlichen im Rahmen des Menschenrechtsregimes: Die Charta der VN betrachtet den Schutz der Grundrechte des Menschen als eines der fundamentalen Ziele der Weltorganisation. Das Prinzip der Unveräußerlichkeit und universalen Geltung der Menschenrechte bildet die Grundlage des Menschenrechtsregimes der VN (vgl. Tomuschat 1992: 7). Die VN Charta verweist als erstes internationales Völkerrechtsinstrument auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau als integralem Bestandteil der individuellen Grundrechte des Menschen (vgl. United Nations 1995: 203). Diese Prinzipien der VN Charta bieten Raum für unterschiedliche Interpretationen und für unterschiedliche Normensysteme, bilden aber gleichzeitig den Opportunitätsrahmen für die Interaktion der Akteure, auf den diese Bezug nehmen müssen, um als legitime Akteure im VN System zu gelten.

Die in der VN Charta formulierten Prinzipien wurden in der Internationalen Menschenrechtscharta aufgenommen und zu Normen konkretisiert, um das Verhalten der Akteure auf diese normativen Ziele auszurichten. Die Internationale Menschenrechtscharta umfaßt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Allgemeine Erklärung vom 10.12.1948), den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt vom 16.12.1966) und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt vom 16.12.1966). Die Pakte haben den Status eines völkerrechtlichen Vertrages, der von den ratifizierenden Staaten in nationales Recht umzusetzen ist.<sup>16</sup> Ergänzt wird die Internationale Menschenrechtscharta durch eine Reihe von Dokumenten, die sich auf die Verhütung der Diskriminierung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen konzentrieren. Dazu gehört das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Frauenkonvention) von 1979, das ebenfalls den Status eines völkerrechtlichen Vertrages hat und bis heute von 139 Staaten ratifiziert wurde.<sup>17</sup> Die Frauenkonvention stützt sich in ihrer Präambel auf das bereits in der VN Charta formulierte Prinzip der Gleichberechtigung von Mann und Frau und

---

<sup>15</sup> Der Frauenentwicklungsfonds UNIFEM wurde 1976 als 'Voluntary Fund for the UN Decade of Women' eingerichtet, nahm 1978 seine Arbeit auf und ist seit 1985 eine eigenständige Einheit im VN System, assoziiert mit dem UNDP (UN Development Programme). UNIFEM unterstützt Projekte in den drei Entwicklungsregionen (Afrika, Asien-Pazifik, Lateinamerika-Karibik) und arbeitet in den „Schlüsselbereichen mit strategischer Bedeutung für Frauen“ (Landwirtschaft und Umwelt, Handel und Industrie, makro-ökonomische Planung). Finanziert wird UNIFEM durch freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten sowie durch private Stiftungen und Frauenorganisationen. 1993 hatte es einen Etat von ca. 13 Mio. US\$. Die wichtigsten Geldgeber waren: Niederlande, Norwegen, Kanada, USA (Pietilä/Vickers 1994: 104-105; Stienstra 1994: 124, 136-137). Vgl. <http://www.unifem.undp.org/index.htm>

<sup>16</sup> In Kraft getreten sind beide Pakte erst 1976.

<sup>17</sup> Vgl. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/conven.htm> (4/98); 1994 waren es 138, 1992 waren es 115 Staaten. Viele dieser Staaten haben die Frauenkonvention allerdings nur mit Vorbehalten, die die Ziele der Konvention aufweichen oder gar in Frage stellen, unterzeichnet (vgl. United Nations 1995: 205; Tomuschat 1992: 161).

enthält die wichtigsten Normen im Bereich der Frauenrechte jenseits der Menschenrechtscharta. Diesem Übereinkommen vorausgegangen war 1967 die Erklärung über die Beseitigung der Diskriminierung der Frau. Bereits 1952 hatte die Vollversammlung die Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau angenommen, mit der das Prinzip der politischen Gleichberechtigung von Mann und Frau erstmals von der Staatenwelt normiert bzw. gegenüber den Menschenrechtspakten konkretisiert wurde.

Mit der Entkolonialisierung und dem wachsenden Gewicht der Entwicklungsländer im VN System haben sich auch im Bereich der Menschenrechte unterschiedliche, z.T. gegensätzliche Prioritäten entwickelt. Den auf die Sicherung der individuellen Rechte des Einzelnen gegenüber dem Staat abzielenden Normen des Zivilpakt ist im VN Rahmen, in der Wahrnehmung der westlichen Industriestaaten und auch in den Aktivitäten der 'mainstream' Menschenrechtsorganisationen lange Zeit oberste Priorität eingeräumt worden, was auch an der Ergänzung des Zivilpakt durch ein Individualbeschwerdeverfahren deutlich wird. Die südlichen Länder haben hingegen immer auch die Zuständigkeit der VN für die im Sozialpakt niedergelegte 'zweite Dimension' der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte eingefordert. Einer tendenziellen Fokussierung auf die bürgerlichen Rechte entsprechend, konzentrierte sich die Beschäftigung mit den Rechten der Frau im VN Rahmen lange Zeit vor allem auf die Gleichberechtigung der Frau im politischen und öffentlichen Leben. Die im Zusammenhang mit der VN Dekade der Frau (1975-1985) entstandene Frauenkonvention berücksichtigt auch die Stellung der Frau in der privaten Sphäre der Familie. Dabei handelt es sich um ein Thema, das durch die enge Assoziierung der Rolle der Frau mit der Kultur einer national oder religiös definierten Gemeinschaft ein hohes Konfliktpotential birgt. Die Trennung zwischen privater und öffentlicher Sphäre ist eng mit der Problematik von Gewalt gegen Frauen im privaten Bereich verknüpft. Allerdings spricht die Frauenkonvention dieses Thema nicht direkt an. Dieser Aspekt der Frauenrechte wurde mit der 1993 verabschiedeten Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen erstmals konkretisiert und in den Zusammenhang internationaler Menschenrechtsnormen gestellt.

Anders als die von den Staaten zu ratifizierenden und in nationales Recht zu übertragenden Konventionen (Zivilpakt, Sozialpakt, Frauenkonvention) haben die durch Resolutionen der Vollversammlung verabschiedeten *Erklärungen* keine bindende Qualität. Diese Dokumente werden aber gleichfalls dem völkerrechtlichen Instrumentarium der VN zugeordnet und als 'weiches Völkerrecht' bezeichnet. Dazu gehören auch die Abschlußdokumente der Menschenrechtsweltkonferenzen in Teheran 1968 und in Wien 1993 oder der Weltfrauenkonferenzen (Mexico City 1975; Kopenhagen 1980; Nairobi 1985; Peking 1995). Diese Dokumente können als Etappen auf dem Weg zur Neuformulierung eines verbindlicheren Instrumentariums betrachtet werden. Vor dem Hintergrund der Überlegungen zur sozialisierenden Wirkung internationaler Menschenrechtsnormen (dazu ausführlich im nächsten Abschnitt) werden sie hier als Teil des VN Normensystems betrachtet. Gemeinsam ist diesen Dokumenten, daß sie einen politischen Konsens der Staatengesellschaft repräsentieren, der durch die Verknüpfung mit den VN zusätzlich gestärkt wird und seine normative Wirksamkeit in der Staatenwelt und der Zivilgesellschaft entfalten kann.

Mit der Normentwicklung und der Umsetzung der Menschenrechtsnormen sind offiziell die politischen Organe der VN befaßt. Im Zusammenhang mit den Rechten der Frau sind das vor allem die dem ECOSOC zugeordnete Commission on Human Rights (Menschenrechtskommission) sowie die Commission on the Status of Women (Frauenkommission).<sup>18</sup> Im Zusammenhang mit den Pakten der Internationalen Menschenrechtscharta entstand darüber hinaus eine Reihe von Expertengruppen als Überwachungsorgane, zu denen das Human Rights Committee gehört. Zur Überwachung der 1979 angenommenen Frauenkonvention wurde das Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) geschaffen. Die Staaten haben dem CEDAW regelmäßig Berichte zur Situation der Frauen im Hinblick auf die Umsetzung der in der Frauenkonvention vorgesehenen Normen vorzulegen (vgl. United Nations 1995: 205). Im Dezember 1993 etablierte die Vollversammlung die Position des im offiziellen Abschlußdokument der Menschenrechtsweltkonferenz in Wien 1993 geforderten Hochkommissars für Menschenrechte zur Koordination und Abstimmung der Menschenrechtsarbeit, die im Februar 1994 erstmals besetzt wurde. Ebenso ein Ergebnis der Wiener Verhandlungen war die Einsetzung einer Sonderberichterstatlerin zum Thema 'Gewalt gegen Frauen' durch die Menschenrechtskommission im März 1994.<sup>19</sup>

#### **5.4 Die Wirkung internationaler Menschenrechtsnormen**

Wie bereits mehrfach angedeutet, haben die oben dargestellten Prinzipien und Normen des internationalen Menschenrechtsregimes keine direkte rechtlich bindende Qualität, da es keine hierarchisch strukturierte internationale Ordnung und kein Gewaltmonopol für ihre Durchsetzung gibt. Auch die oben angesprochenen Überwachungsorgane der VN haben keine direkten Zwangsmittel zur Durchsetzung von Menschenrechtsnormen zur Verfügung. Ihre einzige 'Waffe' ist die Herstellung von Öffentlichkeit und die Mobilisierung von Legitimität, denn ihre 'Effizienz' müssen internationale Menschenrechtsnormen durch ihre sozialisierende Wirkung entfalten, die auf ihrer Legitimität in der Wahrnehmung der betroffenen Akteure beruht. Mit der Legitimität internationaler Normen in der Wahrnehmung staatlicher Entscheidungsträger entwickeln sich indirekte Sanktionsmechanismen jenseits einer hierarchischen Durchsetzungsmöglichkeit. Normen sind Richtlinien für „angemessenes Verhalten“ (vgl. March/Olsen; z.B. 1995: 30-31) und bilden die Grundlage einer spezifischen institutionellen Ordnung, mit deren Logik die beteiligten Akteure sich zu identifizieren beginnen. Sie entfalten ihre Wirkung, wenn sie zum „Objekt sozialen Handelns“ werden (Kohler-Koch 1989: 54). Zunehmend wird die Einhaltung internationaler normativer Standards zur Quelle staatlicher Legitimität in der Gesellschaftswelt (vgl. Finkelstein 1988: 13; Forsythe 1988: 266-268, 263; Onuf/Peterson 1984: 330-331). Grundlage für die Wirkung internationaler Normen ist also (1) ihre *Akzeptanz durch staatliche Akteure*, die internationale Normen in Verträgen ratifizieren und in staatliche Gesetzgebung umwandeln müssen, damit sie auf substaatlicher Ebene rechtlich bindend

---

<sup>18</sup> Innerhalb dieser Ausschüsse existiert eine Reihe von Arbeitsgruppen, die mit der Normentwicklung in bestimmten Problemfeldern beschäftigt sind. Die Mitglieder der Kommissionen werden nach dem Grundsatz der gerechten geographischen Verteilung aus den 5 offiziellen Regionen der VN (Asien-Pazifik, Lateinamerika-Karibik, Afrika, Europa, Nordamerika) gewählt (vgl. Wolfrum 1991: 91; Donnelly 1986: 11-13).

und damit direkt wirksam werden können. Gleichzeitig können staatliche Entscheidungsträger im Rahmen internationaler Verhandlungen Druck auf Regierungen ausüben, die internationale Menschenrechtsnormen verletzen.

Die Wirksamkeit internationaler Menschenrechtsnormen basiert (2) auf ihrer *Legitimität in der gesellschaftlichen Wahrnehmung*. Erst wenn internationale Normen ihre sozialisierende Wirkung in der Zivilgesellschaft entfalten, intersubjektiv geteilt und im Alltag handlungsleitend werden, kann von einem wirksamen internationalen Normensystem die Rede sein. Anders gesagt, die Wirksamkeit internationaler Menschenrechtsnormen entwickelt sich auf der Grundlage der Legitimität des entsprechenden Normensystems für einen wachsenden Kreis von Individuen. Angesichts dieser Überlegungen ergibt sich eine Perspektive, die die Wirksamkeit internationaler Normen als *Prozeß* begreift, in dessen Verlauf Intersubjektivität durch den Einsatz eines kommunikativen Instrumentariums hergestellt werden kann.<sup>20</sup> Daß die gesellschaftliche Wahrnehmung internationaler Menschenrechtsnormen als legitim bzw. angemessen selbst in den westlichen Industriegesellschaften nicht immer selbstverständlich ist, wird im Zusammenhang mit den Rechten der Frau sehr viel deutlicher als in vielen anderen Bereichen der Internationalen Menschenrechtscharta.<sup>21</sup> Die liberale Trennung zwischen privatem und öffentlichem Raum in der Gesetzgebung bietet auch in der westlichen Welt Diskussionsstoff - man denke dabei nur an die Diskussion um 'Vergewaltigungen in der Ehe', die seit 1994 auch in der Bundesrepublik sehr kontrovers geführt wurde, bevor sie im Juli 1997 zur Schaffung eines einheitlichen Straftatbestands führte (vgl. Gerste 1997; 33. StrÄndG, §§ 177-179 StGB). Der gesellschaftliche Diskurs ist für die lebensweltliche Anpassung des Normensystems unverzichtbar. Die Herstellung von Öffentlichkeit und die Mobilisierung von Legitimität im Prozeß der Normentwicklung spielen somit für die Effizienz vorhandener und neu entstehender Menschenrechtsnormen eine Rolle. Vor dem Hintergrund der in diesem Abschnitt ausgeführten Überlegungen wird der Menschenrechtsweltkonferenz eine wichtige Funktion im politischen Prozeß zugewiesen.

## **6 Die Menschenrechtsweltkonferenz als Brennpunkt globalen Regierens**

Der erfolgreiche Beitrag zum Wandel des VN Menschenrechtsregimes ist im Rahmen dieser Studie als 'Regieren' im Sinne einer Steuerung der internationalen Politik charakterisiert worden. Der Einfluß der internationalen Kampagne 'Frauenrechte sind Menschenrechte' auf das Normensystem der VN wurde entsprechend als Beitrag zum globalen Regieren im Handlungsfeld Menschenrechte konzeptionalisiert. Dabei hat die Menschenrechtsweltkonferenz den spezifischen

---

<sup>19</sup> Zur ersten Sonderberichterstattung über Gewalt gegen Frauen wurde im März 1994 die Juristin und Politikwissenschaftlerin Radhika Coomaraswamy aus Sri Lanka berufen.

<sup>20</sup> Vgl. Riggs (1988: 41-42) zum Prozeßcharakter des Völkerrechts.

<sup>21</sup> „Inequality and discrimination, whether based on race, colour, culture, language, religion or sex, often take similar forms in practice. However, there are specific characteristics of discrimination against women which do not occur elsewhere. Sex attitudes, beliefs, prejudices and myths are much more deeply rooted in the

Möglichkeitenrahmen für die Beteiligung der Frauenorganisationen am internationalen politischen Prozeß bereitgestellt. Ein wichtiges Ziel der Weltkonferenz war die Überprüfung und Weiterentwicklung vorhandener Menschenrechtsnormen. Damit übernahm sie eine wichtige Funktion für die Steuerung des internationalen politischen Prozesses (d.h. für das globale Regieren) im Handlungsfeld Menschenrechte.

## **6.1 Die Funktion der Weltkonferenzen im globalen politischen Prozeß**

Die wichtigsten Merkmale der VN Weltkonferenzen sind (1) der ad hoc Charakter, mit dem sie sich neu identifizierten Problemen für die internationale Agenda oder neuen Aspekten vorhandener Fragestellungen widmen, (2) die Öffentlichkeitswirksamkeit auf der Grundlage der internationalen Medienpräsenz und (3) die intensive Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure (NRO). Es geht innerhalb dieses teilweise öffentlichen politischen Forums der VN nicht nur um die Weiterentwicklung der offiziellen politischen Agenda, sondern auch um die Sichtbarkeit und Wechselwirkung dieser politischen Agenda mit der zivilen Öffentlichkeit, die von den politischen Akteuren als 'Weltöffentlichkeit' wahrgenommen wird. Die Funktionen einer Legislativkonferenz (wie der Menschenrechtsweltkonferenz) im politischen Prozeß der VN sind somit die inhaltliche Beurteilung und Weiterentwicklung des vorhandenen Normensystems, die Herstellung von Legitimität für vorhandene und neu entwickelte Menschenrechtsnormen in der politischen und gesellschaftlichen Wahrnehmung sowie die Mobilisierung des auf der Legitimität internationaler Menschenrechtsnormen basierenden Sanktionspotentials durch die 'Weltöffentlichkeit' (vgl. Wolfrum 1991: 413; Willetts 1989: 42).

Internationale Menschenrechtsnormen müssen den sich verändernden gesellschaftlichen Bedürfnissen angepaßt werden, damit sie von den Akteuren der Gesellschaftswelt als angemessen wahrgenommen werden und Handlungsorientierungen bieten können. Für die Legitimität und Leistungsfähigkeit eines internationalen Regimes kann also seine Innovationsfähigkeit eine Rolle spielen. Das Innovationspotential kann sich in der Fähigkeit zur Einbindung neuer, von den Beteiligten als relevant betrachteter Akteure und ihrer Konzepte und Ideen äußern (vgl. Kohler-Koch 1989: 38, 54). Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen übernimmt die Menschenrechtsweltkonferenz durch die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure und das von ihnen verkörperte Innovationspotential eine wichtige Funktion im politischen Prozeß. Zudem bietet sie den NRO wie auch den Menschenrechtsorganen der VN ein öffentliches Forum für den Einsatz von Kommunikationsstrategien, die zur Herstellung von Legitimität in der politischen und gesellschaftlichen Wahrnehmung der Menschenrechtsnormen beitragen können.

In der Menschenrechtsweltkonferenz konvergieren also die Faktoren, die im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses dieser Studie stehen: der institutionelle Wandel durch die Weiterentwicklung vorhandener Normen, die Legitimität zivilgesellschaftlicher Akteure sowie die Erzeugung einer temporären 'Weltöffentlichkeit' für den internationalen politischen Prozeß. Das wichtigste Ziel der Weltkonferenz war es, internationale Menschenrechtsnormen zu überprüfen und weiterzuentwickeln, um auf diese Weise zur Akzeptanz dieser Normen in der 'Weltöffentlichkeit' und bei den beteiligten

---

basic structures of cultures and human behaviour than are many other customs, norms and traditions“ (Pietilä/Vickers 1994: 117).

politischen und gesellschaftlichen Akteuren beizutragen. In diesem Kontext ist die gezielte Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure durch die VN Organe zu verstehen, die der institutionellen Logik des Handlungsfeldes angemessen war und von staatlichen Akteuren als grundsätzlich legitim akzeptiert werden mußte. Damit kann die Menschenrechtsweltkonferenz als *Brennpunkt globalen Regierens* innerhalb des Menschenrechtsregimes der VN bezeichnet werden, der es in exemplarischer Weise ermöglicht, die Dynamik des institutionellen Wandels in der Gesellschaftswelt unter dem Einfluß von NRO zu analysieren.

## 6.2 Das Muster der Weltkonferenzen

Die Weltkonferenzen haben seit Beginn der siebziger Jahre eine besondere Bedeutung im System der VN entwickelt. In der ersten Phase waren sie vor allem vom Nord-Süd-Gegensatz bestimmt, der die Agenda der VN in den siebziger Jahren dominierte. Gleichzeitig bildeten sich während dieser Zeit die organisatorischen Muster der Weltkonferenzen heraus, die bis heute gültig sind. Dazu gehört die Fokussierung der Aktivitäten von NRO auf diese globalen politischen Ereignisse, die sich vor allem im Muster der parallel zu den offiziellen Konferenzen stattfindenden 'NRO-Foren' verfestigten. Die Weltkonferenzen entwickelten nach dem Ende des Ost-West-Konflikts eine neue Dynamik. Ein wichtiges Kennzeichen der zu Beginn der neunziger Jahre einsetzenden Folge themenspezifischer Weltkonferenzen war der Versuch, der Wechselwirkung zwischen den verschiedenen globalen Problemen aber auch zwischen den unterschiedlichen gesellschaftlichen Funktionsbereichen Rechnung zu tragen. Diese Einsicht hatte sich vor allem im Kontext der VN durchgesetzt, in dem der auf dem Entwicklungsaspekt basierende Zusammenhang zwischen den Themenschwerpunkten der Weltkonferenzen betont wurde (vgl. United Nations 1997: V-VI). Viele der international agierenden Frauenorganisationen teilten diese Perspektive. Entsprechend richteten sie ihre Aktivitäten nicht nur auf spezifische 'Frauenfragen', sondern auf alle in diesem Kontext stattfindenden Konferenzen und Themenbereiche und bemühten sich, Wechselwirkungen aufzuzeigen.

Ziel der VN Weltkonferenzen ist die Identifikation konsensfähiger Ziele und Konzepte im Rahmen von Verhandlungen zwischen den politikfeldrelevanten Akteuren. Im Mittelpunkt stehen dabei die Vertreter der offiziellen staatlichen Delegationen, die sich an den Handlungsdirektiven ihrer Regierungen zu orientieren haben. Trotz des offiziellen Handlungsauftrags bleiben den Vertretern der nationalen Delegationen normalerweise Verhandlungsspielräume und die Möglichkeit, innerhalb eines bestimmten Rahmens auf die nationale Verhandlungsposition zurückzuwirken (vgl. Willets 1982a: 182; Fraser 1987: 10). In diesem Kontext können die institutionellen Praktiken und normativen Orientierungen des Menschenrechtsregimes der VN ebenso Einfluß auf diese Akteure nehmen wie die Ideen und die Expertise der Vertreter von NRO, die externen politischen Rahmenbedingungen oder die sanktionierende Präsenz der Weltöffentlichkeit in Gestalt der Medienberichterstattung. Vor diesem Hintergrund können neue Einsichten und Problemlösungen erarbeitet werden. Konsensfähige Ziele und Konzepte *entstehen* im Verlauf der Konferenz (vgl. Rittberger 1983: 179).

Im Konferenzverlauf lassen sich vier Phasen unterscheiden. Die *Initiativphase* ist durch die Sondierung des kollektiven internationalen Handlungsbedarfs im entsprechenden Problemfeld gekennzeichnet. Sie endet gegebenenfalls mit der formalen Einberufung durch die Vollversammlung.

In der *Vorbereitungsphase* müssen geeignete Tagesordnungspunkte für die Problembearbeitung identifiziert und formuliert werden, die Verfahrensregeln für den Ablauf der Konferenz festgelegt, Analysen über die zu beratenden Probleme angefertigt sowie die Abschlußdokumente entworfen und ihre Konsensfähigkeit ausgelotet werden. In dieser Phase werden die inhaltlichen und strategischen Grundlagen für das Konferenzergebnis gelegt. Die Aufgaben des Vorbereitungsprozesses werden einem zwischenstaatlichen Gremium, dem Vorbereitungsausschuß, übertragen. Für die Koordination der Aufgaben und die Überwachung des Zeitplans für den Konferenzverlauf ist das Konferenzsekretariat verantwortlich. Offiziell übernimmt das Konferenzsekretariat die Kontaktaufnahme mit den NRO; aber auch die zwischenstaatlichen Vorbereitungsausschüsse arbeiten eng mit NRO-Vertreter(inne)n zusammen (vgl. Willetts 1982b: 15). Da die Weltkonferenzen zumeist mit neuen Themen und Problemstellungen befaßt sind, bleibt den Vertretern der Konferenzsekretariate und den Regierungsdelegationen oft keine andere Wahl, als sich für die Ausarbeitung der Konferenzdokumente auf die Expertise und Hintergrundberichte von NRO zu stützen, die sich auf die Problemstellung spezialisiert haben. Üblicherweise werden über die NRO mit Konsultativstatus hinaus auch andere an der Konferenz beteiligt, wenn sie mit dem Thema der Konferenz befaßt sind und um eine Beteiligung ansuchen (vgl. Willetts 1996a: 49; Lindström 1995: 48).

Das eigentliche Konferenzereignis stellt die *Entscheidungsphase* im Konferenzverlauf dar. Trotz der langen Vorbereitungsphase sind in Ausschüssen und Arbeitsgruppen oftmals noch intensive Verhandlungen über die strittigen Punkte notwendig, bevor die Abschlußdokumente in eine verbindliche textliche Form gebracht, im Plenum, in dem auch die beteiligten NRO ihre Stellungnahmen öffentlich abgeben können, debattiert und schließlich als offizielle Abschlußerklärung von den staatlichen Vertretern verabschiedet werden können. Es ist üblich, daß über die Abschlußdokumente der Weltkonferenzen so lange verhandelt wird, bis eine Konsenslösung erarbeitet ist. Dieses Verfahren kann zur Entstehung neuer Ideen und Konzepte führen, so daß es die Bedeutung der eigentlichen Abstimmung im Verhältnis zur Ausschußarbeit relativiert und die Aufmerksamkeit dieser Studie auf den Input der NRO in diese Ausschußarbeit lenkt (vgl. Willetts 1996a: 50-51). Parallel zum offiziellen Konferenzereignis findet das 'NRO-Forum' statt, das von einer im Problemfeld etablierten NRO oder einem NRO-Netzwerk in Zusammenarbeit mit dem VN Konferenzsekretariat und der Regierung des gastgebenden Landes organisiert wird, und in dem eine weitaus größere Zahl und Bandbreite von NRO vertreten ist als in der offiziellen Weltkonferenz (vgl. Willetts 1982b: 15). Zwischen den offiziellen Weltkonferenzen und den NRO-Foren existieren zahlreiche informelle Kommunikationskanäle, so daß die Teilnehmer der offiziellen Konferenz daran erinnert werden, daß so etwas wie eine 'öffentliche Agenda' jenseits der Verhandlungspositionen der offiziellen Diplomatenkonferenz existiert (vgl. Willetts 1996a: 51-52). In der *Implementationsphase*, die im Rahmen dieser Studie nicht berücksichtigt wird, müssen schließlich die Beschlüsse der Abschlußdokumente in Maßnahmen und Normen der VN und/oder der Teilnehmerstaaten umgesetzt werden; sie stellt den offiziellen Abschluß des Prozesses der Normentwicklung dar (vgl. Wolfrum 1991: 413-415; Rittberger 1983: 174-181). Die verschiedenen Phasen des Konferenzverlaufs eröffnen den NRO unterschiedliche Möglichkeiten, Strategien zu entwickeln, um politischen Einfluß geltend zu machen.

### 6.3 Politische Macht in der Weltkonferenz

Die Strategien von NRO zur Verwirklichung ihrer Forderungen zielen auf die Etablierung von Definitionsmacht, die die Basis für die erfolgreiche Einflußnahme auf das vorhandene Normensystem des VN Menschenrechtsregimes darstellt. Der Begriff der Definitionsmacht stützt sich auf das im Zusammenhang mit der Gesellschaftswelt eingeführte Machtverständnis, das Macht als Fähigkeit begreift, die eigenen Ziele und Konzepte für andere Akteure attraktiv zu machen, so daß diese sie in ihre Handlungsorientierung übernehmen. Damit betont dieser Machtbegriff die Bedeutung der kommunikativen Ressourcen von NRO und ihrer Fähigkeit, die Charakteristika des politischen Raums, den die Weltkonferenzen darstellen, für die 'angemessene' Definition ihres Anliegens zu nutzen. Die Strategien von NRO richten sich dabei (1) auf die *Staatenwelt*, das heißt auf die Beeinflussung und Überzeugung der im VN Rahmen agierenden Regierungsdelegationen in den verschiedenen Phasen der Weltkonferenz und (2) auf die *Zivilgesellschaft*, durch die Herstellung einer globalen Öffentlichkeit und eines spezifischen Problembewußtseins an der lokalen Basis.

Dabei kann eine Wechselwirkung zwischen beiden Ebenen entstehen, die den öffentlichen Diskurs politisch relevant werden läßt. Wichtig ist der Diskurs in den demokratisch verfaßten, v.a. westlichen Industriestaaten. Die politische Zukunft dieser Regierungen ist von der gesellschaftlichen Zustimmung abhängig, so daß die Entscheidungsträger dieser Staaten an den öffentlichen Diskurs gebunden sind (vgl. Czempiel 1993). Aber auch Regierungen, die durch ihre innere politische Verfaßtheit nicht an den heimischen öffentlichen Diskurs gebunden sind, sind sich der Einflußmöglichkeiten der Öffentlichkeit auf andere staatliche Akteure in der Gesellschaftswelt bewußt. Im Rahmen der Weltkonferenz entfalten die beschriebenen Mechanismen durch die direkte Interaktion der Vertreter der Staatenwelt vor den Augen einer durch die Medien hergestellten Öffentlichkeit eine besondere Wirkungsdynamik (vgl. Willetts 1982b: 2). Die Herstellung von Öffentlichkeit kann darüber hinaus zur Definition einer globalen gesellschaftlichen Agenda beitragen. Damit weist die strategische Nutzung der Medienaufmerksamkeit zur Etablierung einer öffentlichen Agenda durch NRO über die Einflußnahme auf die zwischenstaatliche Politikformulierung hinaus und zielt auf die künftige gesellschaftliche Wirksamkeit eines Normenkanons, der neue Aspekte integriert (vgl. Clark 1995: 509).

### 6.4 Die Etablierung von Definitionsmacht in einer Weltkonferenz

Die Formierung von temporären strategischen Koalitionen, die sich über verschiedene Akteursgruppen erstrecken, ist für die erfolgreiche Beeinflussung der politischen Agenda durch zivilgesellschaftliche Akteure von zentraler Bedeutung. Die Schaffung eines Bedeutungszusammenhangs oder einer inhaltlichen 'Plattform', die den in die Koalition einzubindenden Akteuren Anknüpfungspunkte für die Identifikation bietet, spielt sowohl im Hinblick auf die Beeinflussung der politischen als auch der gesellschaftlichen Agenda eine wichtige Rolle. Auf der Grundlage dieser inhaltlichen Plattform, deren Elemente von möglichst vielen Akteuren als 'angemessen' betrachtet werden, muß es möglich sein, kulturelle und andere Gegensätze zwischen



unterschiedlichen Akteursgruppen zu überbrücken.<sup>22</sup> Dabei sind Gegensätze innerhalb der 'NRO-Community' ebenso zu überwinden wie zwischen Vertreter(inne)n von NRO auf der einen Seite und Mitgliedern offizieller Regierungsdelegationen oder der VN Organe auf der anderen.

Eine gezielter Aufbau von Koalitionen läßt sich als *Vernetzung* charakterisieren. Ein Netz wird sowohl auf vertikaler Ebene (d.h. zwischen den verschiedenen Ebenen der internationalen Politik) als auch auf horizontaler Ebene (d.h. zwischen verschiedenen Problemfeldern und Akteursgruppen im Bereich der Menschenrechte) gesponnen und verbindet zugleich internationale Politik und Zivilgesellschaft (vgl. Gordenker/Weiss 1996: 25-27). Ein dicht geknüpftes Netz gleichgesinnter NRO (vgl. dazu Kap. 8) muß den Ausgangspunkt für die erfolgreiche Ausweitung des Netzwerks auf andere Akteure des Handlungsfeldes bilden. Zu den wichtigsten Ressourcen von NRO in der Gesellschaftswelt gehören ihre kommunikativen Fähigkeiten, offene organisatorische Strukturen und die Präsenz auf den verschiedenen Ebenen von Politik und Gesellschaft. Diese Eigenschaften ermöglichen sowohl auf vertikaler als auch auf horizontaler Ebene die Kooperation mit unterschiedlichen Akteuren und die Schaffung bzw. Nutzung inhaltlicher und personaler Anknüpfungspunkte für die Vernetzung.<sup>23</sup> Eine besonders wichtige Dimension dieser Strategie stellt die Nord-Süd-Vernetzung dar, die sich oftmals zugleich als Vernetzung zwischen finanzstarken und straff durchorganisierten Eliteorganisationen (vor allem aus Nordamerika und Europa; aber auch aus dem Süden) und lokalen Basisorganisationen (vor allem, aber nicht nur, aus dem Süden) präsentiert und in den letzten 25 Jahren ständig intensiviert wurde (vgl. Donini 1996: 88).

Die internationalen Weltkonferenzen der VN stellen den NRO ein ideales Forum zur Verfügung, um den Dialog und die Vernetzung im Hinblick auf die politische und gesellschaftliche Agenda voranzutreiben, um den Aufbau von Netzwerken innerhalb der 'NRO-Community' zu forcieren und auf diese Weise die Basis für eine optimale Mobilisierung ihrer Machtressourcen zu schaffen (vgl. Boulding 1991: 802-805). Darüber hinaus bieten sie den NRO einen zeitlichen und inhaltlichen Bezugspunkt für die Fokussierung der gemeinsamen Aktivitäten und können damit die Aktivierung vorhandener Ressourcen auslösen. Eine Strategie, die sich durch die Wahl der VN Menschenrechtsweltkonferenz als Aktionsforum und durch die Berufung auf die Prinzipien des Menschenrechtsregimes bewußt innerhalb des institutionell vorgegebenen formellen und inhaltlichen Opportunitätsrahmens bewegt und diesen strategisch für die Etablierung von Definitionsmacht nutzt, um die vorhandenen Normen durch die Perspektive der Frauenorganisationen zu erweitern, wird in der Literatur und von den NRO selbst als *Mainstreaming* bezeichnet. Eine geschlechtsspezifische Perspektive soll Eingang in das allgemeine, sogenannte 'mainstream' Menschenrechtssystem sowie alle mit diesem Politikfeld verknüpften Zuständigkeitsbereiche der VN finden (vgl. Stienstra 1994: 148-149; Interview mit C. Bunch in: Ruf 1993: 10-13).

---

<sup>22</sup> Stienstra verweist auf diesen Mechanismus, wenn sie von „mobilization of legitimacy“ spricht (Stienstra 1994: 11; vgl. Willetts 1982b: 24; Gordenker/Weiss 1996: 25-27; Alger 1996: 3).

<sup>23</sup> Vgl. Willetts 1982b; Birckenbach/Jäger/Wellmann 1996: 11-14; Jauß/Lahusen 1996: 89-94. Auf die besondere Stärke von Frauenorganisationen in diesem Bereich verweisen Stienstra 1994: 102-107; ebenso Ritchie 1996: 186-187; Donner-Reichle 1994: 170-171.

Wenn diese kommunikativen Strategien eher unter Ausschluß der Öffentlichkeit - also hinter den Kulissen des offiziellen Konferenzereignisses - eingesetzt werden, werden sie in der Folge als *Lobbytätigkeit* bezeichnet. Lobbystrategien kommen vor allem in der Vorbereitungs- aber auch in der Beschlußphase der Weltkonferenz zum Einsatz. NRO, die als ausgewiesene Experten im Themenbereich der Weltkonferenz gelten, werden von der Konferenzleitung offiziell eingeladen, an den Vorbereitungstreffen und der Ausarbeitung des Entwurfs für die Abschlusserklärung mitzuarbeiten. In dieser Phase können NRO ihre Vorstellungen in Gestalt von Berichten über die aktuelle Menschenrechtssituation, von Gutachten und Stellungnahmen zu bestimmten Themen oder auch von Alternativentwürfen zu den offiziellen VN Dokumenten in die Arbeit der Vorbereitungskomitees einbringen. Strategische Vorteile für NRO ergeben sich auf der Grundlage einer Reputation als Lieferant integerer Expertise, die von jeglicher Beeinflussung durch einzelne Regierungen unabhängig ist. Von Vorteil kann es auch sein, wenn die NRO ihre Bindung an lokale gesellschaftliche Bedürfnisse verdeutlichen können. Denn zunehmend setzt sich im Rahmen der VN die Annahme durch, daß ein wirksamer Beitrag zum 'globalen Regieren' nicht ohne die Rückbindung an die kulturellen Bedürfnisse und Gegebenheiten vor Ort sowie eine effektive Zusammenarbeit mit lokalen zivilgesellschaftlichen Kräften möglich ist (vgl. United Nations 1997: V-VI; 1-6; Pérez de Cuélla 1991: 201).

Einen wichtigen Aspekt der Lobbytätigkeit stellt die Fokussierung auf ganz bestimmte staatliche Delegationen dar. Dabei kann es sich entweder um Staaten handeln, die -etwa aufgrund ihres kulturellen und/oder politischen Hintergrundes- ein besonderes Interesse an den von NRO repräsentierten Anliegen haben (die 'key states'). Erfolgversprechend kann es aber auch sein, Druck auf Regierungsvertreter von Staaten auszuüben, die keine feste Position zum Thema vertreten und somit offen für die Überzeugungsarbeit von NRO-Vertretern sind (die 'bystanders') (vgl. Willetts 1996a: 48; Uvin 1996: 167). Traditionell spielen die USA und Kanada eine wichtige Rolle für die Lobbytätigkeit und die Öffentlichkeitsarbeit von NRO: Die politischen und gesellschaftlichen Strukturen vor allem der USA bringen finanzkräftige und einflußreiche zivilgesellschaftliche Organisationen hervor, die ihre Aktivitäten schon früh auf die Foren der VN gerichtet haben.<sup>24</sup> Darüber hinaus bedingen eben diese nationalen politischen und gesellschaftlichen Strukturen, daß nordamerikanische Regierungsdelegationen den Menschenrechts- oder Frauenfragen relativ aufgeschlossen gegenüberstehen. Zudem sind die USA ein mächtiger Akteur im zwischenstaatlichen Verhandlungsprozeß, so daß ihre Unterstützung für eine neue politische Agenda in den Augen von NRO eine wichtige strategische Rolle spielt. Dieselben Überlegungen verweisen auf die Bedeutung der übrigen 'westlichen Welt'. Allerdings kann eine Argumentationsbasis, die vor allem auf diese Koalitionspartner gerichtet ist und sich allein auf die als 'westlich' empfundenen Ideale von Gleichberechtigung und Universalität der Menschenrechte richtet, auch unerwünschte

---

<sup>24</sup> Dabei ist besonders auf die Bedeutung US-amerikanischer Frauenorganisationen hinzuweisen, die bis heute im internationalen Maßstab zu den größten und einflußreichsten gehören (vgl. Uvin 1996: 167; Willetts 1982a: 180). Zur Wechselwirkung zwischen nicht-staatlichen Akteuren, innerstaatlichen politisch-gesellschaftlichen Strukturen und internationalen Institutionen vgl. den Sammelband von Risse-Kappen 1995.

Abwehrreaktionen in eher traditionell orientierten Gesellschaften und bei ihren Repräsentanten hervorrufen.

Neben den hinter den Kulissen wirksamen Lobbystrategien spielt das öffentlichkeitswirksame Auftreten von NRO im Rahmen des eigentlichen Konferenzereignisses eine wichtige Rolle. Die *Öffentlichkeitsarbeit* zielt auf die Beeinflussung der politischen und der gesellschaftlichen Agenda und setzt auf die Wechselwirkung zwischen beiden Ebenen. Im Mittelpunkt dieser Strategien wird die öffentlichkeitswirksame Inszenierung des politischen Anliegens der NRO stehen, um dieses Thema im öffentlichen und politischen Problembewußtsein möglichst fest zu verankern. Das Instrumentarium kann im Handlungsfeld Menschenrechte eine Kombination aus medienwirksamem 'politischen Theater' und der Bereitstellung unabhängiger Expertise beinhalten. Die medienwirksame Herstellung von Öffentlichkeit funktioniert über den Appell an Emotionen (vgl. Brysk 1993: 264-265). Erfolgversprechend ist somit eine Strategie, die über dramaturgische Elemente Emotionen mobilisiert und diese mit dem Verweis auf die grundlegenden Prinzipien des Menschenrechtsregimes und mit verlässlichen Informationen über aktuelle Menschenrechtsverletzungen verknüpft. Gesellschaftliches Problembewußtsein kann darüber hinaus durch eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit an der lokalen Basis erzielt werden. Eine vertikale Vernetzung von NRO mit der lokalen Ebene kann die auf der internationalen Ebene der Weltkonferenz eingesetzten Strategien ergänzen und eine langfristige Verbindung zwischen individuellen lokalen Erfahrungen und internationaler Politik herstellen. Diese Form der Einflußnahme kann besonders für die Herstellung von Öffentlichkeit für Menschenrechte und Frauenrechte in den armen Ländern der Südhalbkugel, in der die durch Massenmedien hergestellte Öffentlichkeit eine weniger große Rolle spielt, von Bedeutung sein.

Eine erfolgreiche Strategie zur Etablierung von Definitionsmacht im Kontext einer VN Weltkonferenz muß von zentraler Stelle geplant, koordiniert und gesteuert werden, damit sie durch eine gezielte Verknüpfung der oben angesprochenen Strategieelemente und durch die Erarbeitung einer gemeinsamen konsensfähigen Argumentationsbasis zum Erfolg führen kann. Es ist also anzunehmen, daß bestimmte, zentral positionierte Organisationen bzw. eine Gruppe solcher Akteure die Aufgabe der Steuerung und Ausrichtung der NRO-Aktivitäten auf ein bestimmtes Ziel oder eine bestimmte Strategie hin übernimmt und auf diese Weise das in der Gesellschaftswelt vorhandene kritische Potential für die Etablierung von Gegenmacht bündelt. Diese Organisationen dürften idealerweise eine Schnittstelle verschiedener Stränge des strategischen Netzwerks bilden, auf dem die erfolgreiche Etablierung von Definitionsmacht beruht, so daß sich für diese zentralen Akteure vielfältige Anknüpfungspunkte für den Aufbau von Kommunikationsbeziehungen ergeben. Je leistungsfähiger diese zentral positionierten Akteure sind, desto größer dürften die Aussichten für die erfolgreiche Etablierung von Definitionsmacht in der Gesellschaftswelt sein (vgl. Gordenker/Weiss 1996: 35; Jauß/Lahusen 1996).

Die Erarbeitung einer gemeinsamen Zielsetzung und die Koordination der Einflußstrategien auf der Grundlage dieser gemeinsamen diskursiven Basis unter Federführung einer zu benennenden spezifischen Akteursgruppe soll im weiteren Verlauf der Untersuchung als *Kampagne* bezeichnet

werden.<sup>25</sup> Im Mittelpunkt einer internationalen Kampagne steht der Versuch, lokale und globale Themen miteinander zu verweben und diesen Brückenschlag durch universelle Moralstandards zu etablieren. Es geht nicht nur um eine „Globalisierung lokaler Probleme und Forderungen“, sondern auch um eine „Lokalisierung allgemeiner Prinzipien und Konflikte“. Menschenrechte etwa, werden so zu einem „Cluster von individuellen Fällen“ und auf diese Weise emotional faßbar und verständlich (Lahusen 1996: 43-44). Eine internationale Kampagne wird also von einem horizontal und vertikal gewobenen Netz getragen, das auf ein gemeinsames diskursives Gerüst baut, und dessen personelle und inhaltliche Struktur von spezifischen NRO aktiv gestaltet wird, so daß sich das vorhandene Einflußpotential optimal entfalten kann (vgl. Walk/Brunnengräber 1996).

## 7 Arbeitshypothesen

Im letzten Abschnitt wurden die möglichen Strategien von NRO zur Etablierung von Definitionsmacht im Hinblick auf den Möglichkeitsrahmen der Menschenrechtsweltkonferenz dargestellt. Die Darstellung stützte sich auf (neuere) Sekundärliteratur aus dem Bereich der internationalen Beziehungen, die die Rolle von NRO im Kontext der VN analysiert. In diesem Kapitel sollen die Überlegungen des letzten Abschnitts zu Arbeitshypothesen weiterentwickelt werden. Wenn auf die Prämissen des soziologischen Institutionenansatzes und des Modells der Gesellschaftswelt zurückgegriffen wird, läßt sich eine Reihe von Hypothesen zur Qualität einer erfolversprechenden NRO Strategie im Kontext des VN Menschenrechtsregimes formulieren. Diese Hypothesen sollen die Analyse des Fallbeispiels leiten. Sie basieren auf dem Erkenntnisinteresse an den Bedingungen einer erfolgreichen Einflußnahme von NRO auf den Prozeß der globalen Politikformulierung. Ihr politischer ‚Erfolg‘ beruht auf der Etablierung von Definitionsmacht innerhalb des Opportunitätsrahmens, den die VN und die Menschenrechtsweltkonferenz vorgeben. Wichtig für den Erfolg einer *Strategie zur Etablierung von Definitionsmacht* dürften die folgenden Faktoren sein:

- Die Strategie muß inhaltlich und organisatorisch der institutionellen Logik des VN Menschenrechtsregimes angepaßt werden.
- NRO müssen den öffentlichen Charakter der Weltkonferenz für die Mobilisierung von Legitimität ausnutzen. In diesem Zusammenhang kann ein dramaturgisches Kommunikationsinstrumentarium eingesetzt werden, das die Wahrnehmung der adressierten Akteure schärft und abstrakte Ziele emotional greifbar und intersubjektiv nachvollziehbar macht.
- Zu diesem Zweck muß es gelingen, das kommunikative Potential zu aktivieren, das NRO gegenüber anderen Akteuren der Gesellschaftswelt auszeichnet.
- Eine erfolversprechende Form der Aktivierung des in der Zivilgesellschaft vorhandenen Potentials ist die frühzeitige organisatorische und inhaltliche Bündelung potentiell gleichgesinnter NRO zu einer internationalen Kampagne.

---

<sup>25</sup> Vgl. Lahusens Definition (1996: 42-43): Kampagnen sind „thematisch fokussierte Aktionsbündel. Themen oder Issues bringen betroffene oder interessierte Bewegungsakteure in loser oder fester, spontaner oder langfristig geplanter Art zusammen.“ Sie besitzen eine „hochkomplexe, multi-dimensionale Struktur, die verschiedene Handlungsebenen vertikal und unterschiedliche Handlungsarenen und -felder horizontal zu integrieren sucht.“

- Die Federführung in einer solchen Kampagne muß eine Organisation (bzw. eine kleine Gruppe von Organisationen) übernehmen, die sich durch besondere Kommunikationsqualitäten auszeichnet.

Im Mittelpunkt einer solchen Strategie wird die Entwicklung einer kohärenten inhaltlichen Plattform stehen, auf deren Grundlage sowohl die Vernetzung gleichgesinnter NRO zu einer Kampagne als auch die Einbindung anderer Akteure des VN Menschenrechtsregimes möglich sein muß. Diese inhaltliche Plattform einer NRO Kampagne muß der institutionellen Logik des VN Menschenrechtsregimes folgen, damit sie von den in das Regime eingebundenen Akteuren als legitim bzw. angemessen akzeptiert wird. Darüber hinaus muß sie versuchen, andere lebensweltliche Zusammenhänge der adressierten staatlichen und gesellschaftlichen Akteure als Anknüpfungspunkt für die Mobilisierung zu nutzen. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen kann man davon ausgehen, daß *die inhaltliche Plattform einer erfolgreichen NRO Kampagne* die folgenden Merkmale aufweisen muß:

- Die Konzepte und Ziele der Kampagne müssen durch Bezug auf die wichtigsten institutionellen Leitideen artikuliert werden, um als angemessen wahrgenommen zu werden. Grundlegend für das VN Menschenrechtsregime ist das Prinzip der universalen Menschenrechte, das die Gleichberechtigung von Mann und Frau umfaßt.
- Ein wichtiges Leitthema im VN Kontext ist auch die Entwicklungsproblematik. Sie gilt als eine der wichtigsten Aufgaben im Zuständigkeitsbereich der VN und stellte die inhaltliche Verbindung zwischen den Weltkonferenzen der frühen 1990er Jahre her. Der Bezug zur Entwicklungsproblematik kann die Relevanz und Angemessenheit der Ziele einer Kampagne unterstreichen. Darüber hinaus schärft die Einbindung der Entwicklungsthematik die Aufmerksamkeit der Entwicklungsländer für die angestrebten Ziele und Konzepte.
- Zur Leitidee der VN (v.a. im Kontext der Entwicklungspolitik) hat sich seit den 1970er Jahren das Prinzip der Rückbindung des internationalen politischen Prozesses an die lokale gesellschaftliche Basis entwickelt. NRO können die Angemessenheit ihrer Ziele und Konzepte betonen, wenn sie zeigen können, daß diese auf der lokalen gesellschaftlichen Ebene verwurzelt sind und nicht nur von Eliten getragen werden.
- NRO müssen ihre Unabhängigkeit von staatlichen Interessen sowie die Integrität ihrer Expertise betonen, weil sie wegen dieser Qualitäten von den staatlichen Verhandlungsführern und den VN Organen geschätzt und als legitime Akteure im VN System akzeptiert werden. Im Hintergrund steht das Prinzip der staatlichen Souveränität, das weiterhin einen Grundpfeiler des zwischenstaatlichen VN Systems bildet.
- Eine integrationsfähige inhaltliche Plattform muß auch Anknüpfungspunkte für kontextbedingte Identifikationen oder lebensweltliche Erfahrungen verschiedener Akteursgruppen bieten. Diese Faktoren können wirksam werden durch die Anschlußfähigkeit der Ziele und Konzepte einer Kampagne an bestimmte (regional verwurzelte) Denkmuster und an den durch aktuelle Ereignisse bestimmten Erfahrungshintergrund. Dabei spielt auch die emotionale Mobilisierung der adressierten Akteure eine Rolle.

## **8 Die Entstehung der internationalen Kampagne „Frauenrechte sind Menschenrechte“**

Bevor die Frauenorganisationen Strategien entwickeln konnten, die sich auf die Menschenrechtsweltkonferenz und die Agenda der VN richteten (vgl. dazu Kapitel 9), mußte es ihnen gelingen, das weltweit in Frauenorganisationen, -gruppen und -initiativen vorhandene Potential zu mobilisieren und zu einer Kampagne zu verknüpfen. Dabei spielte auf der einen Seite die Entwicklung einer konsensfähigen inhaltlichen Plattform eine Rolle, auf der die Kooperation der unterschiedlichsten Frauenorganisationen möglich sein sollte. Darüber hinaus mußte die organisatorische Basis für die Vernetzung der beteiligten Frauengruppen sowie für die Koordination und Fokussierung ihrer Aktivitäten geschaffen werden.

### **8.1 Die feministische Rechtskritik als theoretische Basis der Kampagne**

Das die Kampagne leitende Motto 'Frauenrechte sind Menschenrechte' provozierte (wohl durchaus beabsichtigt) vielfach Unverständnis. Abwehrreaktionen diesem Schlagwort gegenüber sind auf eine Perspektive zurückzuführen, die davon ausgeht, daß die Menschenrechtsprinzipien und -normen der VN Charta und der Menschenrechtspakte durch ihre Universalität und den Hinweis auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau geschlechtsneutral sind, so daß die Rechte der Frau damit ausreichend abgesichert sind (vgl. Butegwa 1993: 72). Das wichtigste Argument, das die Frauenorganisationen diesem Blickwinkel entgegenhalten, ist der Hinweis auf den sogenannten Androzentrismus des in der Charta und in den Menschenrechtspakten festgeschriebenen Menschenrechtsverständnisses. Aus der Perspektive einer feministischen Rechtskritik ist der Androzentrismus universaler Menschenrechtsnormen auf die Tatsache zurückzuführen, daß diese Normen -ebenso wie die meisten Rechtsnormen auf staatlicher Ebene- auf männlichen Erfahrungen und Lebenswelten gründen, in die zwar Frauen zunehmend eindringen, die aber weite Bereiche der Erfahrungswelt von Frauen nicht integrieren. Aus dem Blickwinkel einer feministischen Rechtskritik ist es nicht möglich, die spezifischen Unrechtserfahrungen von Frauen durch den Bezug auf ein 'androzentristisches' Normensystem angemessen zu artikulieren (vgl. Gerhard 1997: 45; Holthaus 1996a: 12-13; Gallagher 1997: 288). Im Rahmen des Menschenrechtsverständnisses der VN äußert sich dieser Androzentrismus vor allem in der Fokussierung auf den Bereich des 'Öffentlichen', nämlich auf die im Zivilpakt niedergelegten Partizipations- und Bürgerrechte des Einzelnen gegenüber dem Staat, sowie in der damit verbundenen Trennung zwischen öffentlicher und privater Sphäre. Nach liberalem Rechtsverständnis sollen staatliche oder internationale Rechtssysteme in den Bereich des 'Privaten' möglichst nicht eingreifen. Eine feministische Kritik an diesem Rechtsverständnis argumentiert dagegen, daß Frauen gerade im privaten Raum der Familie vielfach Opfer von Gewalt werden (vgl. Bunch 1995: 12-13; Butegwa 1993: 76-77; Holthaus 1996a: 6, 12-13; Connors 1996: 166-167). Feministische Frauenorganisationen fordern deshalb eine Auflösung dieser Dichotomie von öffentlicher und privater Sphäre im Bereich der Menschenrechte und argumentierten, daß „Demokratie im öffentlichen Bereich nur möglich [ist], wenn sie auch im privaten Bereich besteht. Sobald aber hier den Frauen ihre demokratischen Rechte verwehrt werden, verlieren sie auch ihre

bürgerlichen Rechte, denn sie sind dann nicht mehr in der Lage, am öffentlichen Leben teilzunehmen“ (Bunch 1993: 6; vgl. Eisler 1987).

Es wurde aber betont, daß eine solche Argumentation die Bedeutung des Zivilpaktes für die Frauen nicht schmälern will, zumal natürlich auch Frauen Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch den Staat und seine Repräsentanten im Bereich des 'Öffentlichen' sind. Dabei wurde darauf hingewiesen, daß Frauen auch in der Wahrnehmung ihrer Bürgerrechte und als Opfer staatlicher Willkür von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen sind, die ausdrücklich als Folter deklariert werden muß. Die Erfahrung zeigt nämlich, daß geschlechtsspezifische Formen von Gewalt, die ausschließlich Frauen betreffen, in den Berichten der Menschenrechtskommission und der Menschenrechtsorganisationen lange Zeit überhaupt nicht auftauchten. Ein Grund dafür war, daß weder die Kategorien für ihre Erfassung noch ausreichend Statistiken existierten, die Gewalt an Frauen auswiesen und dokumentierten (vgl. Butegwa 1993: 72). Auch dieser Aspekt verdeutlicht den 'Androzentrismus' der VN Menschenrechtspraxis und zeigt, warum die Frauenorganisationen forderten, die Geschlechterperspektive in das gesamte Menschenrechtsinstrumentarium der VN zu integrieren.

Darüber hinaus verlangten die in der Kampagne kooperierenden Frauenorganisationen eine stärkere Fokussierung der Menschenrechtsarbeit auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte -die sogenannte 'zweite Dimension' der internationalen Menschenrechte. Anders als viele ‚mainstream‘ Menschenrechtsorganisationen, die ihre Arbeit auf die individuellen Bürgerrechte des Zivilpakts konzentrieren,<sup>26</sup> befanden die Frauenorganisationen sich damit auf derselben Argumentlinie wie viele unterentwickelte Staaten des Südens. In der Kampagne wurde argumentiert, vor dem Hintergrund einer fortschreitenden Feminisierung der Armut und der damit einhergehenden Menschenrechtsverletzungen seien die sozioökonomischen Rahmenbedingungen für die Erfahrungswelt von Frauen und somit auch für den Schutz der Rechte der Frau von überproportionaler Bedeutung (Bunch 1990: 488; vgl. Ashworth 1993: 151).

## **8.2 „Gewalt gegen Frauen“ als inhaltlicher Bezugspunkt der Kampagne**

Die Ausführungen zur feministischen Rechtskritik haben gezeigt, daß ein feministischer Standpunkt der Existenz von internationalen Normen im allgemeinen und der sprachlichen Gestaltung eines Normensystems im besonderen große Bedeutung für die Verwirklichung der Ziele der Frauenbewegung zumißt. Dabei wird der inhaltlichen Konkretisierung vorhandener Normen durch die Integration der Erfahrungswelt von Frauen Priorität eingeräumt. Das Bewußtsein der Akteure muß aus dieser Perspektive durch die Konkretisierung der Sprache geschärft werden, so daß den Staaten wie auch dem sozial handelnden Individuum explizite Hinweise auf geschlechtsspezifische

---

<sup>26</sup> Hier ist vor allem Amnesty International (AI) zu nennen. Das auf die Bürgerrechte des Zivilpakts gerichtete Mandat von AI machte nach Aussage einer AI Vertreterin eine kontinuierliche Kooperation mit den Organisationen der Frauenkampagne schwierig (Amnesty International 27.2.98). Vgl. dazu auch Geraldine Ferraro: „Thus far the icon of human rights abuse has been a man behind bars, tortured for speaking his mind“ (zitiert nach Pietilä/Vickers 1994: 147).

Menschenrechtsverletzungen gegeben werden, die in den vorhandenen Menschenrechtsdiskurs aufzunehmen sind, damit staatliches und alltagsweltliches Handeln sich ändern können.

Das Leitthema 'Gewalt gegen Frauen' wurde bewußt und unter strategischen Gesichtspunkten als Bezugspunkt der Kampagne gewählt. Das Center for Women's Global Leadership (CWGL) hatte unter der Leitung von Charlotte Bunch die Federführung der Kampagne übernommen und entwickelte die Strategien, auf deren Grundlage die Geschlechterperspektive Eingang in das internationale Handlungsfeld Menschenrechte finden sollte. Das Thema Gewalt wurde als inhaltlicher Bezugspunkt gewählt, „to address women's leadership from a concrete standpoint rather than abstractly“ (CWGL 1992: 8). Die Kampagne und die Etablierung des Themas auf der Agenda der VN wurden als Instrumente betrachtet, um das langfristige Ziel einer verstärkten Beteiligung von Frauen im internationalen politischen Prozeß zu erreichen und um die internationale Frauenbewegung auf der Grundlage dieser diskursiven Plattform zu vernetzen (vgl. ebenda). Der Rückgriff auf die gemeinsame und kulturübergreifende Erfahrungswelt von Frauen spielte eine wesentliche Rolle für die internationale Vernetzung der Frauenorganisationen und die Mobilisierung des vorhandenen Einflußpotentials. Darüber hinaus wurde die Relevanz des Themas für die globale Problembearbeitung betont, die den verschiedenen Institutionen und Organen des VN Systems sowie der Staatengemeinschaft vor Augen zu führen sei: „[They have to] recognize the importance of gender based violence to the issues of equality, development, and human rights“ (ebenda).

Für die erfolgreiche Etablierung ihrer Forderungen auf der Agenda der VN war vor allem die Qualität des Themas als inhaltliche Plattform entscheidend. Das Leitthema 'Gewalt gegen Frauen' wurde durch den Rückgriff auf drei grundlegende Argumentationsmuster präsentiert, die unterschiedliche inhaltliche Anknüpfungspunkte boten. Auf der Grundlage dieser Argumente war es möglich, die Angemessenheit der Forderungen in unterschiedlichen Kontexten zu demonstrieren und auf diese Weise -auch jenseits der persönlichen Erfahrungswelt von Frauen- eine große Bandbreite unterschiedlicher Akteure für die Ziele der Kampagne zu gewinnen. Dabei handelte es sich um die folgenden Argumentationsmuster, die sich schließlich auch im Abschlußdokument der Weltkonferenz wiederfinden sollten:

- Das *Mainstreaming* zielte auf die Integration der Geschlechterperspektive in das gesamte vorhandene Menschenrechtsinstrumentarium der VN. Diese Argumentation war eng verbunden mit der diskursiven Strategie, die Angemessenheit der Ziele der Kampagne durch den Hinweis auf die konsequente Auslegung der Prinzipien der Internationalen Menschenrechtscharta zu demonstrieren.
- Das *Empowerment* verwies auf den engen Zusammenhang zwischen der Bedeutung einer unabhängigen gesellschaftlichen Stellung der Frau und der Lösung globaler Probleme in anderen internationalen Handlungsfeldern -vor allem im Entwicklungs- aber auch im Umweltbereich- und damit auf die Relevanz des Themas 'Gewalt gegen Frauen' für die globale Problembearbeitung. Mit diesem Argument wurde eine Perspektive gestützt, die sich seit den siebziger Jahren auch im Rahmen des VN Systems durchgesetzt hatte. Durch die Verknüpfung des Themas 'Gewalt gegen Frauen' mit dem Entwicklungsaspekt oder anderen drängenden Problemen im Zuständigkeitsbereich der VN entwickelte sich dieses Argumentationsmuster zu



einem erfolversprechenden inhaltlichen Anknüpfungspunkt für den Aufbau strategischer Koalitionen. Die Verknüpfung mit dem Handlungsfeld Entwicklung hob zugleich die Bedeutung der sozio-ökonomischen Menschenrechte hervor und konnte inhaltliche Anknüpfungspunkte für Akteure aus den Entwicklungsländern bieten.

- Als *Victimization* werden Argumentationen charakterisiert, die Frauen als individuelle Opfer von Gewalt darstellen und auf die (eher kurzfristige) Mobilisierung von Empathie abzielen. Entsprechend haben sich diskursive Strategien, die Frauen und ihre persönlichen Erfahrungen als Opfer von Gewalt emotional faßbar machten, auf das eigentliche Konferenzereignis konzentriert, in dessen Rahmen die Regierungsdelegationen den im Vorfeld erarbeiteten Text der Abschlußerklärung endgültig verabschiedeten. Wichtig war dieses Argumentationsmuster auch für die Gestaltung der öffentlichen Agenda.

Der Erfolg der Kampagne beruhte auf der Fähigkeit, die Vielfalt der vorhandenen Perspektiven in einer kohärenten diskursiven Plattform - nämlich des Leitthemas 'Gewalt gegen Frauen' - zusammenzuführen und die Vielfalt auf diese Weise zur Machtressource zu machen. Hier waren die kommunikativen und integrativen Fähigkeiten von Organisationen oder Persönlichkeiten gefragt, die durch diese Qualitäten zum 'Knotenpunkt' des die Kampagne formierenden Netzwerks werden konnten. Die intellektuelle Federführung der Kampagne lag bei Charlotte Bunch und dem von ihr geleiteten CWGL. Ihre Veröffentlichungen und Konferenzbeiträge im zeitlichen Verlauf der Kampagne zwischen 1990 und dem Konferenzereignis im Juni 1993 führten die wesentlichen Elemente der diskursiven Plattform der Kampagne aus und trugen wesentlich zu ihrer Verbreitung in den Kreisen der am Vorbereitungsprozeß der Weltkonferenz beteiligten Menschenrechtsaktivisten und -akteure bei.<sup>27</sup>

### **8.3 Die VN Dekade der Frau und die Entstehung einer globalen Frauenbewegung**

Das Management der Kampagne baute auf Strukturen auf, die sich seit Mitte der siebziger Jahre herausgebildet hatten. Für die Fokussierung einer wachsenden Zahl und Bandbreite von Frauenorganisationen auf die Ebene der internationalen Politik, aber auch für die Formierung internationaler Kommunikationsstrukturen sowie für die Herausbildung eines kultur- und schichtenübergreifenden inhaltlichen Grundkonsenses und damit für die Entstehung einer globalen Frauenbewegung<sup>28</sup> spielten die VN eine wichtige Rolle.

Bis in die siebziger Jahre wurden Frauen im VN System vor allem durch die bereits vor dem Zweiten Weltkrieg entstandenen 'Eliteorganisationen' repräsentiert, die ihre Mitglieder aus der weißen

---

<sup>27</sup> Zentrale Persönlichkeiten, deren Vorträge und Veröffentlichungen ebenso als wesentlicher Teil der Kampagne gelten können, sind Florence Butegwa (WILDAF/Simbabwe) als Schlüsselfigur für die Einbindung afrikanischer Frauenorganisationen; Georgina Ashworth (CHANGE/UK) und Maria Suarez Toro (Feminist International Radio Endeavor; F.I.R.E./Costa Rica) aber auch Rosanna Carillo vom UNIFEM. Vgl. auch die Konferenzbände von Peters/Wolper (1995) und Kerr (1993).

<sup>28</sup> Ohne hier näher auf den der soziologischen Bewegungsforschung entnommenen Begriff einzugehen, wird er hier verwendet, um deutlich zu machen, daß bestimmte internationale, nationale und auch lokale Frauenorganisationen lose Kommunikationsstrukturen unterhalten und bestimmte inhaltliche Grundannahmen teilen; und zwar sowohl auf horizontaler (d.h. länder- und kulturübergreifend) als auch auf vertikaler Ebene (d.h. lokale Basisaktivistinnen und Eliteorganisationen integrierend) (vgl. Holthaus 1996b).

Mittelschicht der westlichen Industrieländern - vor allem Nordamerikas - rekrutierten. Diese Organisationen erfüllten die Anforderungen des vom ECOSOC gewährten Konsultativstatus im Hinblick auf ihren Organisationsgrad, auf den internationalen und repräsentativen Charakter und verfügten über die finanziellen Ressourcen, um das Lobbying auf internationaler Ebene professionell zu betreiben.<sup>29</sup> Die meisten dieser Organisationen waren auf der Basis einer gemeinsamen Identität (etwa auf Grundlage der Berufsgruppenzugehörigkeit oder der Konfession) entstanden. Eine gemeinsame inhaltliche Plattform der Frauenorganisationen, etwa in Form einer feministischen Perspektive, existierte nicht. Der Feminismus spielte für diese im VN Rahmen mit dem Konsultativstatus etablierten Organisationen kaum eine Rolle (vgl. Stienstra 1994: 99-101; Chen 1996: 140). Die Zusammensetzung der Gruppe der im VN Kontext aktiven Frauenorganisationen begann sich im Verlauf der siebziger Jahre zu ändern. Entscheidend in diesem Zusammenhang waren die 1975 eingeleitete 'VN Dekade der Frau' sowie die zunehmende Fokussierung der VN auf die Entwicklungsproblematik und die damit verknüpfte Ernährungs- und Bevölkerungspolitik. Die Eckpfeiler der Frauendekade waren die Weltfrauenkonferenzen der VN in Mexico City 1975, in Kopenhagen 1980 und Nairobi 1985. Alle Weltkonferenzen wurden von am Tagungsort stattfindenden NRO-Foren begleitet, die neue Frauenorganisationen in die internationale Arena zogen und als Katalysatoren für die Entstehung einer Frauenbewegung dienten, in denen Organisationen und Persönlichkeiten aus der Dritten Welt eine zunehmend wichtige Rolle spielten.<sup>30</sup>

Vor dem Hintergrund eines wachsenden Interesses der VN an der Entwicklungsproblematik und an dem Beitrag, den Frauen zur Problembearbeitung in den damit verbundenen Handlungsfeldern leisten können, entstand zwischen 1975 und 1985 eine neue Frauenbewegung. Diese konnte ihren Einfluß zunehmend über professionelle Lobbytechniken geltend machen, wie das Abschlußdokument der Weltfrauenkonferenz in Nairobi 1985 zeigte. Dieses Dokument griff den von den Frauenorganisationen eingeführten Begriff des 'Empowerment' auf, präsentierte Frauen als unabhängige Subjekte mit Problemlösungskompetenz und sah die Förderung von Frauennetzwerken und die Kooperation von mit der Entwicklungsproblematik befaßten VN Organen mit Frauenorganisationen vor (vgl. Pietilä/Vickers 1994: 50-53). Besonderes Interesse an der Zusammenarbeit mit den vor allem im Süden neu entstehenden Frauenorganisationen zeigte UNIFEM. Der Frauenentwicklungsfonds war ebenfalls im Rahmen der Frauendekade entstanden und hatte die Aufgabe, Frauenprojekte -besonders lokale Initiativen- in den Entwicklungsländern zu unterstützen und die Integration von Frauen in den Entscheidungsprozeß der 'mainstream' Entwicklungsprogramme der VN zu fördern. Mit dieser Zielsetzung wurde UNIFEM zum potentiellen Koalitionspartner für die Frauenorganisationen und ein Knotenpunkt für ihre Vernetzung mit dem VN System (vgl. Carillo 1992). Die im Rahmen der Weltfrauenkonferenzen entstandenen Kontakte und Diskussionen wurden aufgegriffen und im Hinblick auf die nächste Weltkonferenz und die dort einzusetzenden Strategien fortgeführt. Im Rahmen von Tagungen und Konferenzen, die die VN zum

---

<sup>29</sup> Dazu gehören International Federation of Business and Professional Women, International Federation of University Women, Associated Country Women of the World, Soroptimist International, Zonta International, World Young Women's Christian Association (World YWCA) sowie die internationalen Zusammenschlüsse der kirchlichen Frauenorganisationen.

<sup>30</sup> Die Zahl der am NRO-Forum Beteiligten war 1985 in Nairobi auf 15.000 NRO-Vertreter(innen) aus 150 Ländern angewachsen (4000 in Mexico City; 7000 in Copenhagen), von denen mehr als 60 Prozent aus den Entwicklungsländern kamen (vgl. Stienstra 1994: 130-131).

Teil unterstützten, wurde eine gemeinsame feministische Basis für die globale Vernetzung der 'neuen' Frauenorganisationen erarbeitet. Zugleich richtete sich die Aufmerksamkeit auf die Entwicklungsproblematik und die Kooperation von Frauengruppen aus dem Norden und dem Süden. In diesem Kontext entwickelte sich auch die Ausrichtung der in diesem Kontext agierenden Frauenorganisationen auf die sozio-ökonomischen Menschenrechte, wie sie in den Forderungen an die Menschenrechtsweltkonferenz deutlich wurde (vgl. Pietilä/Vickers 1994: 91-94; Stienstra 1994: 103-108).

Die in diesem Zusammenhang entstandenen NRO repräsentierten einen neuen Typ von Frauenorganisationen.<sup>31</sup> Zu ihnen gehörten die Organisationen, die die Federführung im Kontext der Umweltkonferenz in Rio de Janeiro 1992 (UNCED) und der Wiener Menschenrechtsweltkonferenz 1993 übernahmen. Sie unterscheiden sich von den etablierten Frauenorganisationen im wesentlichen durch die folgenden Merkmale (vgl. Stienstra 1994: 102-108):

- die explizite Ausrichtung auf bestimmte inhaltliche Ziele ('issues') und auf einen feministischen Standpunkt;
- den Netzwerkcharakter; d.h. den Verzicht auf hierarchische Organisationsstrukturen zur Sicherung der Flexibilität; die Fokussierung auf Koordinationsaufgaben, die Verbesserung der Kommunikation und die Vernetzung;
- die mit dem Netzwerkcharakter verbundene Nord-Süd-Kooperation (horizontale Vernetzung, d.h. kultur-/länderübergreifend) und das Bemühen, auch Basisaktivistinnen in Planung und Zielverwirklichung (vertikale Vernetzung, d.h. Theorie und Praxis, Elite- und Basisgruppen übergreifend) zu integrieren;
- die Entstehung und wachsende Bedeutung von Netzwerken südlicher Frauenorganisationen.

Trotz scharfer Kontroversen um die feministische Perspektive, die von vielen Aktivistinnen aus dem Süden als weiteres Beispiel für westlichen 'Kulturimperialismus' empfunden wurde, konnte ein feministischer Grundkonsens erarbeitet werden, der die lebensweltlichen Erfahrungen des/der Einzelnen als Bezugspunkt wählte und Raum für kultur- und schichtenspezifische Interpretationen ließ. Auch Frauenorganisationen aus den Entwicklungsländern begannen, sich auf einer feministischen Basis zu formieren. Dabei hatte schon in dieser Phase das Thema 'Gewalt gegen

---

<sup>31</sup> Zu den in dieser Phase entstehenden Organisationen des neuen Typs, die als Säulen oder Knotenpunkte im Netz einer globalen Frauenbewegung betrachtet werden können, gehörte das International Women's Tribune Centre (IWTC) mit Sitz in New York. Das IWTC hat im Rahmen der Frauenkampagne eng mit dem CWGL zusammengearbeitet. Es entstand im Anschluß an die Weltfrauenkonferenz in Mexico City 1975; zunächst um die im Rahmen des NRO-Forums aufgebauten Kommunikationsstrukturen aufrechtzuerhalten bzw. weiterzuentwickeln. Mit diesem Auftrag hat das IWTC sich zum „Netz der Netze“ (Stienstra 1994: 105) entwickelt, das es sich zum Ziel setzte, den globalen Informationsfluß zwischen den Frauenorganisationen zu verbessern (vgl. Stienstra 1994: 105; Holthaus 1996b: 63-64). Zur Selbstdarstellung des IWTC vgl. im Internet: <http://www.womenink.org/iwtc.html>. Ebenso zu nennen sind: WILDAF mit Sitz in Simbabwe, Women Living under Muslim Law (WLUML mit Sitz in Frankreich), CHANGE (UK), GABRIELA (Philippinen), das Latin American Committee for the Defense of Women's Rights (CLADEM), Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN), MATCH International, Women's International Network (WIN), International Women's Information and Communication Service (ISIS International) oder auch die Women's Environment and Development Organization (WEDO). Viele dieser Gruppen agierten zunächst von Nordamerika aus, sind inzwischen aber ebenso im Süden vertreten (vgl. Stienstra 1994: 103).

Frauen' eine integrative Rolle für die Entstehung einer gemeinsamen Perspektive gespielt.<sup>32</sup> Die bestehenden Kommunikationsbeziehungen wurden auch nach dem Ende der Frauendekade aufrechterhalten (vgl. dazu Pietilä/Vickers 1994: 94-95). Die zu Beginn der neunziger Jahre geplante Serie von VN Weltkonferenzen zur globalen Problembearbeitung intensivierte die Zusammenarbeit zwischen den Frauenorganisationen und fokussierte sie auf bestimmte Problemfelder. Die Vernetzung der Frauenorganisationen im Vorfeld der UNCED wurde zum Vorbild für die Kampagne 'Frauenrechte sind Menschenrechte' (vgl. Pietilä/Vickers 1994: 135-138; Chen 1996: 143-144; Holthaus 1996b: 66). Entscheidend für ihren Erfolg war das effektive Management der Kampagne durch eine für die Koordination und Strategieentwicklung verantwortliche Organisation. Das 1989 an der Rutgers University, NJ gegründete CWGL und seine Leiterin Charlotte Bunch übernahmen diese Funktion in der Frauenrechtskampagne.

#### **8.4 Die Bündelung des zivilgesellschaftlichen Potentials im Vorfeld der Weltkonferenz**

Den Kern der vom CWGL koordinierten Aktivitäten zur Bündelung des weltweit in den Frauenorganisationen vorhandenen Potentials bildeten drei zwischen 1991 und 1993 vom CWGL organisierte Strategieseminare. Das erste dieser Seminare fand im Juni 1991 statt und führte 23 Aktivistinnen unterschiedlichster kultureller, sozialer und beruflicher Kontexte aus 20 Ländern zusammen, um eine politische Strategie zu erarbeiten, die die Forderungen und Ziele der Aktivistinnen inhaltlich mit dem Menschenrechtskonzept verknüpfen sollte. Die Verbindung stellte das Thema 'Gewalt gegen Frauen' her, das zugleich im Mittelpunkt der Arbeit fast aller der eingeladenen Aktivistinnen stand.<sup>33</sup> Das wichtigste Ergebnis war die grundsätzliche Entscheidung, den Rahmen der Menschenrechtsweltkonferenz in Wien 1993 und die internationalen Normen der 'mainstream' Menschenrechtsregimes als Bezugspunkt zu wählen und die Forderungen der Frauenorganisationen über die Weltkonferenz auf der internationalen Agenda der VN zu etablieren. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß sich weder deutsche noch französische Aktivistinnen unter den Teilnehmerinnen befanden. Innerhalb der Kampagne konzentrierte sich die Zusammenarbeit auf Führungspersönlichkeiten aus nordamerikanischen und südlichen Frauenorganisationen, was einerseits an der Vorauswahl der Teilnehmerinnen durch das CWGL lag, das ein stärkeres Interesse an der Nord-Süd-Vernetzung hatte; was andererseits aber auch als Indiz für eine weniger aktive europäische 'NRO-Community' im Handlungsfeld Frauenrechte gewertet werden kann.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Vgl. dazu die Interviews mit Basisaktivistinnen in CWGL 1993: 26-48; vgl. Stienstra 1994: 109-117; Holthaus 1996b: 62; Chen 1996: 141-143.

<sup>33</sup> Der CWGL-Tätigkeitsbericht 1992-93 enthält Interviews mit 5 Teilnehmerinnen der Leadership Institutes. Bei 4 von ihnen handelt es sich um Aktivistinnen aus Basisorganisationen aus Neuseeland, Argentinien, den Philippinen, den USA; außerdem um Florence Butegwa (WILDAF) aus Uganda. Sie berichten von ihren Erfahrungen an der lokalen Basis. Alle berichten, daß sie über Umwege zu einer feministischen Perspektive auf die Menschenrechte gefunden haben, da diese als Grundlage für die Vernetzung zwischen den Frauenorganisationen geeignet sei (CWGL 1993: 26-48).

<sup>34</sup> Eine Vertreterin der Europäischen Frauenlobby berichtete, daß die feministischen nordamerikanischen Frauenorganisationen eher den Kontakt zu Frauengruppen in der Dritten Welt als zu europäischen Organisationen suchten (Interview am 18.2.98). Die deutschen Frauenorganisationen z.B. wurden zwar über

Ein weiteres Ergebnis dieses Strategieseminars war der Beschluß, die Lobbytätigkeit im Kontext der Menschenrechtsweltkonferenz durch jährlich weltweit stattfindende lokale Aktionen zu begleiten. Die '16 Days of Activism Against Gender Violence' sollten als Instrument der Vernetzung mit der lokalen Ebene dienen, die gesellschaftliche Wahrnehmung für das Thema schärfen und die Aktivitäten auf der internationalen politischen Ebene unterstützen. Auf diese Weise sollte auch die lokale gesellschaftliche Basis in den Aufbau einer strategischen Koalition zur Etablierung von Definitionsmacht im größeren Kontext der Weltkonferenz eingebunden werden (vgl. CWGL 1992; 1993).<sup>35</sup> Einen wichtigen Baustein dieser lokalen Aktivitäten bildete die Unterschriftenpetition 'Violence against Women Violates Human Rights', deren Ergebnisse dem Vorbereitungsausschuß zur Bekräftigung der Forderungen der Frauenkampagne überreicht wurden.<sup>36</sup> Darüber hinaus wurden erste Schritte getan, die zur Diffusion der Konzepte und Ideen und zur Ausbreitung des Netzwerks in unterschiedliche politische und gesellschaftliche Bereiche beitragen sollten.<sup>37</sup>

## 8.5 Die Forderungen an den Vorbereitungsausschuß der Weltkonferenz

Das Ergebnis der inhaltlichen und organisatorischen Vernetzung stellten zwei Stellungnahmen der Kampagne an den VN Vorbereitungsausschuß im März 1992 und im April 1993 dar, die jeweils vom International Women's Tribune Center (IWTC) und vom CWGL, die die Kampagne gemeinsam koordinierten, sowie von weiteren beteiligten Frauenorganisationen unterzeichnet waren. Sie wurden dem Vorbereitungsausschuß mit den Ergebnissen der weltweiten Unterschriftenpetition übergeben. Den Ausgangspunkt der Forderungen bildete das Thema 'Gewalt gegen Frauen', verbunden mit dem Hinweis auf die kulturübergreifenden Erfahrungen von Frauen mit geschlechtsspezifischer Gewalt. Die Forderungen lassen sich nach ideellen Zielformulierungen auf der einen Seite und konkreteren, sich auf die Handlungsebene der VN Organe beziehenden Konzepten auf der anderen Seite gliedern.

---

den Deutschen Frauenrat (i.e. der Dachverband der deutschen Frauenorganisationen) an der weltweiten Unterschriftenpetition der Frauenkampagne beteiligt, waren aber nicht in die vom CWGL koordinierten Strategien eingebunden (vgl. Deutscher Frauenrat 24.2.98; 24.4.98). Eine Ausnahme scheinen die Niederlande und die skandinavischen Länder im Hinblick auf die europäische Unterrepräsentation in einer globalen Frauenbewegung darzustellen. Im engeren Kreis der vom CWGL koordinierten Kampagne war auch eine Niederländerin vertreten (vgl. CWGL 1993: 52-53). In Finnland und Norwegen wurde die globale Vernetzung der Frauenorganisationen nach dem Ende der Frauendekade seit Mitte der 1980er Jahre verstärkt vorangetrieben (vgl. Pietilä/Vickers 1994: 95). Die Europäische Frauenlobby, die sich als Infrastruktur für ein Netzwerk versteht, in dem die europäischen Frauenorganisationen ihre Aktivitäten abstimmen können, und die damit den Frauenorganisationen des 'neuen Typs' zugeordnet werden kann, wurde erst 1990 gegründet. In Wien 1993 war sie nur Mitläuferin. In die Weltfrauenkonferenz in Beijing 1995 waren die europäischen Frauenorganisationen jedoch besser integriert (Deutscher Frauenrat 24.2.98).

<sup>35</sup> Der Schwerpunkt dieser Aktivitäten lag in den USA, Kanada und den Ländern der Südhalbkugel. Größere, länderübergreifende 'Hearings' zum Thema 'Gewalt gegen Frauen', deren Dokumentation an das CWGL weitergeleitet wurde, fanden z.B. in Indien, Nepal, Pakistan und Argentinien statt (vgl. CWGL 1994: 124-127).

<sup>36</sup> Bis zum Beginn des offiziellen Konferenzereignisses waren die Petition auf über 300.000 Unterschriften aus 123 Ländern und die Liste der sie unterstützenden Organisationen auf 800 angewachsen.

<sup>37</sup> Am 14. Juni 1991 wurde in New York eine Informationsveranstaltung organisiert, zu der Vertreter der VN, privater Stiftungen und von NRO aus dem Bereich der Menschenrechts-, Entwicklungs- und Frauenarbeit eingeladen wurden. Dabei wurde besonders auf die Vermittlung persönlicher Kontakte zwischen den Geladenen und den Vertreterinnen der Kampagne Wert gelegt (vgl. CWGL 1992: 11-13).

(1) Zu den *Zielen* gehörten die Forderungen nach:

- einer Aufwertung der sozio-ökonomischen Menschenrechte und einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung;
- der Betonung der Wechselwirkung zwischen den politischen und den sozio-ökonomischen Menschenrechten und der besonderen Bedeutung dieser Wechselwirkung für die Rechte der Frau
- der Anerkennung der Unteilbarkeit aller Menschenrechte, so daß Regierungen eine Verletzung der Rechte der Frau nicht mit dem Hinweis auf eine kulturspezifische oder religionsabhängige Interpretation der Menschenrechte entschuldigen können;
- der Berücksichtigung der besonderen Verletzlichkeit von Frauen in Konflikt- vor allem in Bürgerkriegssituationen.

(2) Auf der *konzeptionellen Ebene* wurde von den VN gefordert:

- die Ernennung einer Sonderberichterstatterin zum Thema 'Gewalt gegen Frauen' durch die Menschenrechtskommission;
- die Annahme des Entwurfs der Frauenkommission 'Erklärung zur Beseitigung aller Formen von Gewalt gegen Frauen' durch die Vollversammlung;
- Maßnahmen zur Stärkung der Frauenkonvention;
- die Integration der Geschlechterperspektive in alle Vertragsorgane zur Überwachung der Menschenrechtscharta sowie die gleichberechtigte Vertretung von Frauen in allen mit Menschenrechten befaßten VN Gremien;
- die Berücksichtigung der Frauenrechte durch die Spezialorganisationen und Sonderprogramme der VN (wie UNESCO, WHO oder UNDP);
- die Beendigung von Strukturanpassungsprogrammen, unter denen besonders Frauen zu leiden haben;
- die langfristige Einrichtung eines internationalen Strafgerichtshofes sowie die kurzfristige Einberufung eines Kriegsverbrechertribunals, besonders im Hinblick auf die Massenvergewaltigungen und erzwungenen Schwangerschaften im früheren Jugoslawien;

Das in diesen Forderungen zusammengefaßte Programm der Kampagne spiegelt die Vielfalt der eingebundenen Frauengruppen und läßt sich im wesentlichen den oben identifizierten Argumentationsmustern zuordnen. Auf der Grundlage des Themas 'Gewalt gegen Frauen' war die Verknüpfung der Ziele und Ideen von Frauenorganisationen unterschiedlichster Herkunft möglich. Zugleich boten die dargestellten Argumentationsstränge Identifikationsmöglichkeiten für andere Akteure und damit die Voraussetzung für den Aufbau von (temporären) Koalitionen für die Ziele der Kampagne.

## 9 Die strategische Nutzung der Weltkonferenz durch die Frauenorganisationen

Das Ergebnis der im Juni 1993 beendeten Menschenrechtsweltkonferenz waren die Wiener Erklärung, die die bestehenden Prinzipien und Normen im Bereich der Menschenrechte bekräftigte, konkretisierte und neue Schwerpunkte setzte, und das Aktionsprogramm, das konkrete Handlungsanweisungen, Empfehlungen und Forderungen formulierte. Gemeinsam bildeten sie das offizielle Abschlußdokument der Weltkonferenz (A/CONF.157/23, Teil I+II, vom 12.7.1993). Dieses Abschlußdokument stellte das Ergebnis zäher Verhandlungen und schließlich einen politischen Konsens der 171 Teilnehmerstaaten dar, der im Rahmen der Vorbereitungstreffen aber auch noch während des eigentlichen Konferenzereignisses erarbeitet worden war.<sup>38</sup>

### 9.1 Die Frauenrechte im Wiener Abschlußdokument

Die Frauenorganisationen konnten wesentliche Aspekte ihrer Forderungen in das Abschlußdokument einbringen. Wie bereits gezeigt wurde, ist hier vor allem die Thematisierung von Gewalt gegen Frauen zu nennen. Entsprechend wurden die öffentliche Kampagne und das Lobbying der Frauenorganisationen übereinstimmend als beeindruckender Erfolg geschildert (vgl. Lottje 1994: 10, 6; vgl. Terre des Hommes 19.2.98; Deutscher Frauenrat 24.2.98; European Women's Lobby 18.2.98). Der Artikel 18 der Wiener Erklärung war ganz den Frauenrechten gewidmet. Darin wurden die „Menschenrechte der Frau“ als „unveräußerlicher, integraler und untrennbarer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte“ definiert. Es wurde sowohl auf die Bedeutung der bürgerlichen Partizipationsrechte der Frau als auch auf geschlechtsspezifische Gewalt als Verletzung der Menschenrechte hingewiesen, die die Staaten durch gesetzliche Maßnahmen sowie durch nationale Aktionen und internationale Zusammenarbeit verhindern sollten. Der Hinweis auf die Frauenrechte als unveräußerlichem und integralem Bestandteil der universalen Menschenrechte bezog sich konsequent auf die in der Charta niedergelegte Leitidee des Menschenrechtsregimes: das Prinzip der universalen Gültigkeit der individuellen Menschenrechte. Durch den Hinweis auf geschlechtsspezifische Formen der Gewalt, die in der politischen Praxis nicht immer als Gewalt und damit nicht notwendigerweise als Menschenrechtsverletzung definiert werden, wurde den Akteuren zugleich eine Orientierung an die Hand gegeben, an der sie zukünftiges Handeln ausrichten können und sollen.

Eine detaillierte Analyse des Abschlußdokuments zeigt, daß die in die Wiener Erklärung aufgenommenen Aussagen zu den Rechten der Frau durch eine rigorose Auslegung der Prinzipien

---

<sup>38</sup> Entgegen den sich im Vorfeld der Konferenz abzeichnenden Befürchtungen, daß die Konferenz im Hinblick auf die Universalität der Menschenrechte unter dem Druck einer Gruppe vor allem asiatischer Staaten (geführt von China, Indonesien und Iran) eher einen Rückschritt bedeuten könnte, wurde die Universalität der Menschenrechte in der Wiener Abschlusserklärung festgeschrieben. Darüber hinaus wurde der Zusammenhang zwischen der Achtung der Menschenrechte und den Perspektiven für Entwicklung unterstrichen. Das Recht auf Entwicklung wurde als „unveräußerliches Recht und integraler Bestandteil grundlegender Menschenrechte“ festgeschrieben, so daß den Forderungen vieler Entwicklungsländer nach einer stärkeren Betonung sozio-ökonomischer Menschenrechte Rechnung getragen wurde (Teil I, Art. 10).

der VN Charta legitimiert wurde. Darüber hinaus lassen sich zwei weitere Argumentationsstränge erkennen. Dabei handelt es sich zum einen um die mit der Entwicklungsproblematik verknüpfte Argumentation des 'Empowerment', die auf die Stärkung eines selbstbewußten Frauenbildes setzt. Wichtig ist aus dieser Perspektive, daß Gewalt gegen Frauen der aktiven Beteiligung von Frauen an der Bearbeitung globaler Probleme (v.a. im Entwicklungsbereich) entgegensteht. Eine zweite Argumentationslinie bezog sich im Zusammenhang mit der Situation von Frauen in Bosnien-Herzegowina sowie mit dem Aspekt der sexuellen Sklaverei und der Prostitution auf die Rolle von Frauen als Opfern. In diesem Zusammenhang wurden Frauen in einem Atemzug mit Kindern oder alten und behinderten Menschen genannt (vgl. auch Art. 23; vgl. Joachim 1996a; 1996b).

Offensichtlich war es den Frauenorganisationen gelungen, ihre Perspektive in das Abschlußdokument zu integrieren. Die konzeptionellen Forderungen der Frauenkampagne nach der Einsetzung einer Sonderberichterstatterin zum Thema 'Gewalt gegen Frauen' sowie nach der Verabschiedung der 'Erklärung über die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen' durch die VN Vollversammlung wurden durch das Wiener Abschlußdokument vorbereitet und bis zum Frühjahr 1994 erfüllt. Die Menschenrechtsweltkonferenz bot unterschiedliche Anknüpfungspunkte für die Etablierung von Definitionsmacht: Zum einen richteten die Frauenorganisationen ihre Lobbytätigkeit auf den offiziellen Vorbereitungsprozeß, in dessen Mittelpunkt der Vorbereitungsausschuß in Genf stand, um den Inhalt des offiziellen Abschlußdokuments der Weltkonferenz mitzugestalten und die Geschlechterperspektive in das 'mainstream' Menschenrechtsregime der VN zu integrieren. Zugleich wurde die Weltkonferenz genutzt, um die 'gesellschaftliche Agenda' zu gestalten und die von der Kampagne vertretenen Ideen und Konzepte im Alltagshandeln zu verankern.

## 9.2 Der historische Kontext

Der historische Kontext konnte einen inhaltlichen Anknüpfungspunkt für den Aufbau von Koalitionen sowohl gegen Ende der Vorbereitungsphase als auch während des Konferenzereignisses bieten. Im Zusammenhang mit dem Thema 'Gewalt gegen Frauen' spielte vor allem der Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien eine Rolle. Weite Teile einer internationalen Öffentlichkeit ebenso wie die in der Menschenrechtsweltkonferenz anwesenden Akteure waren seit Ende 1992 durch die Berichterstattung der Medien über systematische Vergewaltigungen in Bosnien-Herzegowina für das Thema 'Gewalt gegen Frauen' sensibilisiert worden (vgl. Drakulic 1994). Das Thema hatte auch die Agenda des VN Sicherheitsrates erreicht. Am 18.12.1992 hatte der Sicherheitsrat die Resolution 798 verabschiedet, mit der Vergewaltigungen erstmals in der Geschichte der VN als Kriegsverbrechen verurteilt wurden. Auch das vom Sicherheitsrat im Mai 1993 beschlossene Internationale Tribunal zur Verfolgung von Kriegsverbrechern im ehemaligen Jugoslawien war mit dem Mandat ausgestattet worden, die systematischen Vergewaltigungen in Bosnien-Herzegowina als Kriegsverbrechen zu verfolgen (vgl. Pietilä/Vickers 1994: 146-147). Obwohl solche Formen von Gewalt gegen Frauen in Bürgerkriegssituationen nicht neu waren,<sup>39</sup> verliehen die Vorfälle in Bosnien-Herzegowina, die Berichterstattung der westlichen Medien sowie die Aufmerksamkeit des VN Sicherheitsrates für das

---

<sup>39</sup> Das betonten v.a. afrikanische Aktivistinnen, die auf Bürgerkriegssituationen auf dem afrikanischen Kontinent hinwiesen (vgl. dazu WILDAF, in der Stellungnahme an den Vorbereitungsausschuß der Weltkonferenz A/CONF.157/PC/42/Add.4, 20.4.93; S. 11).



Thema den Forderungen der Frauenorganisationen zusätzliches Gewicht. Die Aussagekraft von Argumentationen, die Frauen als Opfer darstellten und auf die Mobilisierung von Mitgefühl gerichtet waren, verstärkte sich unter diesen Bedingungen ganz erheblich.

### 9.3 Die Vorbereitungsphase der Weltkonferenz

Im Mittelpunkt des Vorbereitungsprozesses stand der zwischenstaatliche Vorbereitungsausschuß, der erstmals im September 1991 in Genf zusammentrat. Der Vorbereitungsausschuß kam zu drei weiteren Treffen in Genf zusammen. Die Menschenrechtskommission sollte den Vorbereitungsausschuß bei den Arbeiten zum Entwurf des Abschlußdokuments unterstützen; aber auch die Spezialorganisationen des VN Systems, andere Organe der VN, Vertreter internationaler und regionaler Organisationen sowie die Vertreter von NRO waren aufgerufen, ihre Expertise und Empfehlungen in die Arbeit des Ausschusses einzubringen, sofern sie mit den Themen der Weltkonferenz befaßt waren. Damit waren auch NRO angesprochen, die nicht über den Konsultativstatus verfügten.<sup>40</sup> Alle Stellungnahmen wurden als offizielle Konferenzdokumente an den Vorbereitungsausschuß weitergeleitet. Weiterhin sahen die Verfahrensregeln für den Vorbereitungsprozeß vor, eine Reihe von kurzen, analytischen und handlungsorientierten Studien bei unabhängigen Experten in Auftrag zu geben, die die Arbeit des Vorbereitungsausschusses unterstützen sollten.

Der wichtigste Teil der inhaltlichen Arbeit wurde also innerhalb des Vorbereitungsprozesses geleistet, der auch die weitreichendsten Einflußmöglichkeiten für die Vertreter von NRO auf den Inhalt des Abschlußdokuments der Weltkonferenz eröffnete. Dabei mußten die Frauenorganisationen ihre Überzeugungsarbeit und die inhaltliche Vernetzung sowohl direkt auf die Teilnehmer/innen des Vorbereitungsausschusses in Genf als auch auf die übrigen Akteure des Menschenrechtsregimes richten, die ihrerseits Stellungnahmen und Empfehlungen an den Ausschuß weitergaben.<sup>41</sup> Wegen der grundlegenden Konflikte zwischen den Industrieländern und den Entwicklungsländern im Hinblick auf die Universalität der Menschenrechte, den Status der sozio-ökonomischen Menschenrechte und das Recht auf Entwicklung konnte sich der Vorbereitungsausschuß bis zu seiner letzten Sitzung im

---

<sup>40</sup> Die Teilnahme- und Rederechte für NRO Vertreter(innen) im Vorbereitungsausschuß sowie ihre Reputation im VN Rahmen waren jedoch an den Konsultativstatus gebunden. Entsprechend mußte die Kampagne ‚Frauenrechte sind Menschenrechte‘ daran interessiert sein, Organisationen mit Konsultativstatus für ihre Ziele zu gewinnen. Allerdings ermöglichte UNIFEM es einem Team von Vertreterinnen der Frauenkampagne, jenseits dieser formellen Regelungen an der letzten Sitzung des Vorbereitungsausschusses im April 1993 teilzunehmen und ihre Konzepte dort persönlich zu präsentieren (vgl. Friedman 1995: 30).

<sup>41</sup> Die VN Dokumentation der Sitzungen des Vorbereitungsausschusses umfaßt alle Stellungnahmen und Empfehlungen, die an den Ausschuß weitergeleitet wurden. Dazu gehörten Stellungnahmen von Regierungen bzw. Gruppen von Regierungen, von regionalen und internationalen zwischenstaatlichen Organisationen, von VN Organen sowie von einzelnen und in Netzwerken zusammengeschlossenen NRO. Die Dokumentation umfaßt außerdem die Abschlußerklärungen der drei regionalen Regierungskonferenzen und der regionalen NRO-Konferenzen sowie die Ergebnisse verschiedener informeller Tagungen und die Stellungnahmen von Wissenschaftlern und anderen Experten. Eine Analyse der Dokumente spiegelt den Prozeß, in dem die Konzepte der Frauenorganisationen nach und nach in die Stellungnahmen anderer wichtiger Akteure des Menschenrechtsregimes Eingang fanden. Als Indikator für die Diffusion der Konzepte der Frauenkampagne wurde bei der Dokumentenanalyse gewertet, wenn die in den Dokumenten formulierten Stellungnahmen und Vorschläge an die Argumentationsmuster der Kampagne angeknüpften.

März/April 1993 nicht auf einen Entwurf für die Abschlusserklärung der Weltkonferenz einigen. Dieser eigentlich problematische Umstand eröffnete der Frauenkampagne, in der Frauenorganisationen aus dem Norden und den Entwicklungsländern kooperierten, die Chance, ihr integratives Potential zur Geltung zu bringen, den Nord-Süd-Gegensatz überbrückende Koalitionen zu schmieden und und ihre Forderungen auf diesem Wege im Vorbereitungsausschuß zu etablieren (vgl. CWGL 1994: 7).

Im Vorfeld der letzten und im Hinblick auf die Frauenrechte entscheidenden Sitzung des Genfer Vorbereitungsausschusses fanden drei offizielle regionale Vorbereitungskonferenzen für die Menschenrechtsweltkonferenz statt, deren jeweilige Abschlusserklärungen in die Beratungen eingingen.<sup>42</sup> Parallel zu den Regierungskonferenzen trafen sich die regionalen Menschenrechts-NRO, um eigene Stellungnahmen und Empfehlungen für den Genfer Vorbereitungsausschuß zu erarbeiten. Die an der Kampagne beteiligten Frauenorganisationen koordinierten ihre Lobbytätigkeit im Hinblick auf die regionalen Regierungskonferenzen und NRO-Foren im Rahmen von 'Satellite Meetings', die besonders im Kontext der Regierungskonferenzen in Lateinamerika und Asien erfolgreich waren (vgl. Friedman 1995: 29). Für Nordamerika und Europa wurden keine offiziellen Regierungskonferenzen einberufen. Hier gab es eine Reihe von informellen Tagungen, Konferenzen und Kongressen, die interessierte Wissenschaftler, NRO-Vertreter und Repräsentanten der Regierungen sowie verschiedener VN Organe zusammenführten, und deren Ergebnisse im Vorbereitungsausschuß ebenfalls berücksichtigt wurden. Eine wichtige Strategie der Frauenorganisationen war die Diffusion ihrer Konzepte durch die Beteiligung an verschiedenen dieser informellen Vorbereitungstreffen. Tatsächlich wurde das Thema 'Gewalt gegen Frauen' in den Stellungnahmen unterschiedlicher Akteure an den Genfer Vorbereitungsausschuß in der letzten Sitzung des Ausschusses im Frühjahr 1993 angesprochen. Die koordinierten Strategien der Frauenkampagne zum Aufbau von Koalitionen rund um das Thema richteten sich dabei v.a. auf den nordamerikanischen Raum und die Länder der Südhalbkugel.<sup>43</sup>

Die Akteure, die die Frauenorganisationen durch ihre Lobbytätigkeit während des Vorbereitungsprozesses zur Weltkonferenz zu beeinflussen und überzeugen suchten, lassen sich drei Kategorien zuordnen: (1) *Zivilgesellschaftliche Akteure*, zu denen die Menschenrechtsorganisationen und eher traditionelle Frauenorganisationen mit Konsultativstatus I oder II beim ECOSOC<sup>44</sup> aber auch Wissenschaftler, Juristen und Medienvertreter gehörten. Durch die Überzeugungsarbeit in diesem Bereich dürften sich Multiplikatoreffekte ergeben haben, die zur Gestaltung der gesellschaftlichen Agenda beitrugen. (2) Die *VN Organe* bildeten eine weitere Akteursgruppe, die für die Konzepte der Kampagne gewonnen werden sollten. Besonders die Menschenrechtskommission, die Frauenkommission und der Frauenentwicklungsfonds UNIFEM arbeiteten kontinuierlich mit den Frauenorganisationen zusammen und unterstützten ihre

---

<sup>42</sup> Tunis für Afrika im November 1992, San José (Costa Rica) für Lateinamerika/Karibik im Januar 1993 und Bangkok für Asien/Pazifik im März/April 1993.

<sup>43</sup> Die auf Europa gerichteten Aktivitäten der Kampagne konzentrierten sich auf das Lobbying des Europarats und der skandinavischen Länder sowie -im Hinblick auf das Wiener Konferenzereignis- auf die Einbindung österreichischer Frauenorganisationen.

<sup>44</sup> Denn der Konsultativstatus I oder II erlaubte ihnen die persönliche Teilnahme und Präsentation ihrer Konzepte in den Sitzungen des Genfer Vorbereitungsausschusses.

Forderungen.<sup>45</sup> Aber auch die mit anderen Handlungsfeldern befaßten VN Organe spielten hier eine Rolle; zumal die Verknüpfung der Frauenrechte mit anderen Handlungsfeldern - wie der Entwicklungs-, Umwelt- oder Gesundheitspolitik - geeignet war, die weltpolitische Relevanz der Frauenrechte zu unterstreichen und den Konzepten der Kampagne eine zusätzliche Legitimitätsdimension im zwischenstaatlichen Vorbereitungsausschuß verlieh. In den Stellungnahmen der VN Organe fand sich vor allem das Argument des 'Empowerment', das die Bedeutung einer selbstbewußten Frauenrolle für den Entwicklungsprozeß betonte.<sup>46</sup> (3) Die *Regierungsdelegationen* hatten schließlich über den Entwurf abzustimmen. Hier richteten sich die Aktivitäten sowohl auf die traditionell den Frauenrechten aufgeschlossen gegenüberstehenden Industriestaaten Nordamerikas<sup>47</sup> und Europas; aber auch auf die regionalen Vorbereitungskonferenzen für den asiatisch-pazifischen Raum, Lateinamerika und Afrika. In diesem Zusammenhang bot die Betonung der sozio-ökonomischen Menschenrechte starke Identifikations- und Anknüpfungsmöglichkeiten. Entsprechend wurden die Forderungen der Frauenkampagne in die Abschlußdokumente der Regionalkonferenzen von Bangkok (für Asia-Pazifik) und von San José (für Lateinamerika-Karibik) aufgenommen. Hier konzentrierte sich die Argumentation auf die Betonung der Wechselwirkung zwischen Frauenrechten und sozio-ökonomischen Menschenrechten.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß für den Erfolg der Frauenkampagne in der Vorbereitungsphase die folgenden Faktoren eine Rolle gespielt haben:

- Die Vertreterinnen der Frauenorganisationen haben eine *aktive Netzwerkstrategie* verfolgt und in persönlichen Kontakten, Vorträgen etc. dafür gesorgt, daß ihre Konzepte in die Handlungsorientierung anderer Akteure des Menschenrechtsregimes eingingen.
- Die *integrative Qualität des Leitthemas* 'Gewalt gegen Frauen' spielte eine wichtige Rolle für den Erfolg der Kampagne:
  - a) Das Thema deckte eine große Bandbreite an Argumenten zum Thema Frauenrechte ab und war auf verschiedene soziale und kulturelle Kontexte übertragbar. So konnte die Kampagne die Argumente verschiedener Akteure des Menschenrechtsregimes und ihre Perzeption des Themas 'Frauenrechte' integrieren.
  - b) Der historische Kontext war hier ebenfalls von Bedeutung, weil der Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien und die öffentlichkeitswirksame Berichterstattung über Massenvergewaltigungen in Bosnien-Herzegowina dem Thema 'Gewalt gegen Frauen' zusätzliche Aktualität verliehen und die Forderungen der Kampagne legitimierten.

---

<sup>45</sup> In der Frauenkommission wurde in Zusammenarbeit mit den Frauenorganisationen der Entwurf für die 'Erklärung über die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen' erarbeitet.

<sup>46</sup> Neben UNIFEM betonten die Stellungnahmen von UNESCO, UNICEF, des UN Population Fund sowie des International Fund for Agricultural Development die Rolle der Frau für den Entwicklungsprozeß.

<sup>47</sup> Vor allem die kanadische Delegationsleiterin unterstützte die Ziele der Frauenkampagne nachdrücklich und setzte sich bei anderen Regierungsdelegationen für ihre Forderungen ein (vgl. Deutscher Frauenrat 24.2.98).

- Die Bandbreite der Akteure, für die die Forderungen der Frauenkampagne attraktiv waren, erweiterte sich durch die *Verknüpfung des Leitthemas* mit:
  - a) der Relevanz der Frauenrechte für andere internationale Handlungsfelder (v.a. der Entwicklungspolitik), was das politische Gewicht der Forderungen unterstrich;
  - b) der Betonung der sozio-ökonomischen Menschenrechte gegenüber den politischen Partizipationsrechten, was das Konzept der Frauenkampagne auch für Regierungsdelegationen aus dem Süden attraktiv machte.
- Darüber hinaus wurden die Ziele der Frauenkampagne auf der Ebene *konzeptioneller Handlungsanweisungen* (Einsetzung einer Sonderberichterstatterin 'Gewalt gegen Frauen' etc.) zusammengeführt. Die Konkretisierung erhöhte die Attraktivität des Konzepts für den Vorbereitungsausschuß.

#### 9.4 Das Konferenzereignis

Im Rahmen des eigentlichen Konferenzereignisses im Juni 1993 wurden nur die Passagen der Abschlusserklärung verhandelt, die nach der letzten Sitzung des Vorbereitungsausschusses noch nicht geklärt waren. Die Frauenorganisationen befürchteten, schon geklärte Passagen zu den Frauenrechten könnten noch einmal zur Disposition gestellt werden (vgl. Deutscher Frauenrat 24.2.98). Das eigentliche Konferenzereignis wurde also genutzt, um die in der Vorbereitungsphase in den Entwurf des Abschlußdokuments eingebrachten Forderungen (A/CONF.157/PC/98, 24.5.93) abzusichern. Sie sollten für die Öffentlichkeit und die in Wien anwesenden politischen und gesellschaftlichen Akteure greifbar gemacht werden und dazu beitragen, neue Ideen und Konzepte intersubjektiv nachvollziehbar zu machen und damit ihre Integration in das VN Normensystem vorzubereiten. Während des Konferenzgeschehens in Wien konnten die NRO erstmals in der Geschichte der VN dieselben Räumlichkeiten für ihre Aktivitäten im Rahmen des NRO-Forums nutzen wie die offizielle Regierungskonferenz. Trotz des teilweise erfolgreichen Versuchs einiger Regierungen, die Beteiligungsmöglichkeiten für NRO einzuschränken,<sup>48</sup> waren NRO-Vertreter noch nie so weit in das Konferenzgeschehen eingebunden gewesen (vgl. Silber 1994: 83-84; Kühn/Erbe 1993: 76). Die Frauenorganisationen nutzten das Konferenzereignis, um die Öffentlichkeit für ihre Ziele zu mobilisieren und die Vernetzung weiter voranzutreiben. Wichtige Instrumente in diesem Zusammenhang waren:

- der *Women's Caucus*, der eine Brücke zwischen den offiziellen Verhandlungen und den Frauenorganisationen schlug, indem er den formellen und informellen Informationsstand der an der Kampagne interessierten NRO-Vertreter(innen) bündelte, weitergab und eine Optimierung der Lobbystrategien erlaubte;

---

<sup>48</sup> Etwa 80 Regierungen unter Führung der chinesischen und indonesischen Delegation sorgten dafür, daß die NRO von den als 'formell' deklarierten Sitzungen des Redaktionsausschusses ausgeschlossen wurden.

- die Nutzung der sich aus den Räumlichkeiten ergebenden informellen Möglichkeiten der *Kontaktaufnahme mit Regierungsdelegierten*, denen die Ziele der Kampagne in persönlichen Gesprächen nochmals nahe gebracht wurden;
- der von UNIFEM vermittelte, tägliche *Governmental Women's Caucus*, der Frauen aus den Regierungsdelegationen, den VN Organen und Menschenrechts-NRO mit den Vertreterinnen der Frauenorganisationen zu Diskussionen zusammenführte;
- die Einrichtung des *Rights Place for Women* (ein Frauenbüro, das die verschiedenen Aktivitäten koordinierte);
- die Mitarbeit in den verschiedenen *Arbeitsgruppen der NRO*, in denen die NRO-Abschlußerklärung erarbeitet wurde;
- die Nutzung des NRO-Forums für Informationsveranstaltungen, Workshops sowie die *medienwirksame Inszenierung der Ziele* der Frauenkampagne.

Der medienwirksamen Inszenierung der Forderungen der Frauenkampagne diene vor allem das *Frauentribunal* als wichtigstes Ereignis im Rahmen des NRO-Forums. In der Logik des soziologischen Institutionenansatzes können Zeichen, Symbole und andere dramaturgische Aspekte der Kommunikation zur Herstellung von Intersubjektivität beitragen. Das Frauentribunal, das von den Teilnehmer(inne)n der Menschenrechtsweltkonferenz als „überwältigender emotionaler Höhepunkt“ des Konferenzereignisses geschildert wurde (vgl. Terre des Femmes 19.2.98; Deutscher Frauenrat 24.2.98; Ruf 1993: 37-41), übernahm die dramaturgische Funktion im Kommunikationsprozeß zur Herstellung von Intersubjektivität. Es wandte sich ebenso an die Vertreter der Regierungen, die die Abschlußerklärung der Weltkonferenz verabschiedeten und die Konzepte der Frauenkampagne in ihr politisches Handeln übernehmen sollten, wie an die übrigen Akteure des Menschenrechtsregimes und an eine medienvermittelte Öffentlichkeit, die sich mit den Forderungen der Frauenkampagne identifizieren sollte.

Die Idee war, das Schlagwort 'Frauenrechte sind Menschenrechte' anhand der Einzelschicksale von Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt greifbar zu machen. Nachdem bereits die sprachliche Gestaltung der Unterschriftenpetition dazu beigetragen hatte, die formale Sprache der Menschenrechtskonventionen auf die lebensweltlichen Zusammenhänge von Frauen in aller Welt zu übertragen, sollte die Dokumentation von Einzelschicksalen dazu dienen, das Schlagwort 'Frauenrechte sind Menschenrechte' emotional greifbar und intersubjektiv nachvollziehbar zu machen. Auf diese Weise rundete das Frauentribunal ein Konzept ab, das sich auf die feministische Rechtskritik stützte und forderte, die vorhandenen Menschenrechtsnormen im Hinblick auf die persönlichen Erfahrungswelten von Frauen zu konkretisieren, damit Menschenrechtsverletzungen an Frauen angemessen artikuliert werden konnten. Die Dokumentation von Einzelschicksalen und die Darstellung geschlechtsspezifischer Menschenrechtsverletzungen konnten als Ausgangspunkt für eine solche Konkretisierung dienen.

Zwischen November 1992 und Juni 1993 wurden individuelle und kollektive Fälle von Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt aufgenommen und dokumentiert und als 'Zeugenaussagen' an die VN Menschenrechtskommission weitergeleitet. Auf der Grundlage dieser Aussagen sollte ein öffentliches 'Tribunal' stattfinden, in dem Frauen aus allen Teilen der Welt als 'Zeuginnen' über ihre persönlichen Schicksale berichteten. Die Zeugenaussagen wurden fünf Themenschwerpunkten

zugeordnet, die die ganze Bandbreite der diskursiven Plattform der Frauenkampagne und damit auch ihr inhaltliches Integrationspotential widerspiegeln.<sup>49</sup> Das persönliche Auftreten der betroffenen Frauen im dramaturgischen Rahmen des Tribunals, das über die Medienberichterstattung in die Öffentlichkeit getragen wurde, und die sich daraus ergebenden Identifikationsmöglichkeiten für die politischen und gesellschaftlichen Akteure stellten einen wichtigen Aspekt des Frauentribunals im Hinblick auf seine Funktion im Kommunikationsprozeß dar. Ergänzt wurde diese Funktion durch die Symbolkraft, die von der Inszenierung der Anhörung in Form eines 'Tribunals' ausging. Die Zeugenaussagen der Frauen wurden einem vierköpfigen Richterergremium vorgetragen. Die dafür ausgewählten Personen sollten eine exponierte Position im öffentlichen Leben und im Kontext des VN Menschenrechtsregimes einnehmen, so daß die politische und öffentliche Wirksamkeit ihres Auftretens und die Medienaufmerksamkeit gewährleistet waren; und sie sollten aus verschiedenen Teilen der Welt kommen (vgl. CWGL 1994: 15).<sup>50</sup> Das Richterergremium erarbeitete in Zusammenarbeit mit einer Gruppe von Jurist/innen aus aller Welt eine Stellungnahme zu den Ergebnissen des Frauentribunals und formulierte eine Liste mit Empfehlungen an die VN und ihre Mitgliedstaaten zur Schaffung und Stärkung von Mechanismen, die die Verletzung von Frauenrechten verhindern sollen. Die konkreten Empfehlungen griffen die zentralen Forderungen der Frauenkampagne nach der vorbehaltlosen Ratifizierung sowie der Stärkung und Umsetzung der Frauenkonvention, der Integration der Geschlechterperspektive in alle VN Menschenrechtsorgane, der Anerkennung von Menschenrechtsverletzungen in der Privatsphäre und der Annahme der 'Erklärung über die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen' durch die Vollversammlung sowie nach der Einsetzung einer Sonderberichterstatteerin 'Gewalt gegen Frauen' auf (vgl. Ruf 1993: 51-52; Chen 1996: 147).

Die Menschenrechtsweltkonferenz endete am 25. Juni 1993 mit der einstimmigen Annahme der Wiener Erklärung und des Aktionsprogramms durch die Vertreter der 171 Mitgliedstaaten. Die Abschlusserklärung integrierte einen Teil der Argumente und die wichtigsten Forderungen der Kampagne 'Frauenrechte sind Menschenrechte'. Dazu gehörten die Anerkennung geschlechtsspezifischer Gewalt im privaten Bereich als Menschenrechtsverletzung, die Forderung nach einer vorbehaltlosen Ratifizierung und Implementation der Frauenkonvention, die Einsetzung einer Sonderberichterstatteerin 'Gewalt gegen Frauen' durch die Menschenrechtskommission sowie die Empfehlung an die Vollversammlung, die 'Erklärung über die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen' zu verabschieden.

---

<sup>49</sup> Gewalt im familiären Bereich; Kriegsverbrechen an Frauen in Konfliktsituationen; Verletzungen der körperlichen Integrität der Frau in den Bereichen Gesundheit, Sexualität und Fortpflanzung; Sozio-ökonomische Rechte der Frau; Politische Verfolgung und Diskriminierung.

<sup>50</sup> Das Richterergremium setzte sich schließlich zusammen aus: Gertrude Mongella (Generalsekretärin der Vierten Weltfrauenkonferenz der VN in Peking 1995 und ehemalige VN Hochkommissarin für Indien aus Tansania); Richter P.N. Bhagwati (ehemaliger Oberster Richter des Supreme Court of India und Vorsitzender der Menschenrechts-NRO AWARE); Ed Broadbent (ehemaliges Mitglied des kanadischen Parlaments und Präsident des International Centre for Human Rights and Democratic Development in Montreal); Elizabeth Odio (Justizministerin in Costa Rica und Mitglied des VN Komitees gegen Folter).

## 10 Schlußbemerkung

Ziel der Studie war es, die Möglichkeiten und Grenzen der Einflußnahme von Nichtregierungsorganisationen auf den internationalen politischen Prozeß darzustellen. Im Mittelpunkt stand der Beitrag von Frauenorganisationen zum 'globalen Regieren' im Rahmen der Menschenrechtsweltkonferenz der VN in Wien 1993, so daß die Analyse von vornherein auf das Handlungsfeld Menschenrechte und seine spezifische Dynamik sowie auf eine besondere Gruppe von NRO gerichtet war. Diesen Vorgaben entsprechend, wurde das Modell der Gesellschaftswelt entwickelt und mit einem soziologischen Handlungs- und Institutionenbegriff verknüpft. Auf der Grundlage dieses Konzepts sollten das Handeln in institutionellen Zusammenhängen und der Beitrag von NRO zum globalen Regieren im Sinne einer gestaltenden Einflußnahme auf den internationalen politischen Prozeß erfaßt werden.

Die Etablierung von Definitionsmacht im Rahmen der Weltkonferenz und die Berücksichtigung der wichtigsten Forderungen der Frauenkampagne in dem Wiener Abschlußdokument sind in diesem Zusammenhang als Beitrag der Frauenorganisationen zum Regieren gewertet worden. Aus der hier eingenommenen institutionentheoretischen Perspektive ist ein solcher erfolgreicher Beitrag zum institutionellen Wandel nur durch die Ausnutzung der vorhandenen Möglichkeitsstrukturen zu erreichen. Durch den konsequenten Bezug auf die legitime institutionelle Leitidee des VN Menschenrechtsregimes konnte die Frauenkampagne ihre Forderungen als 'angemessen' präsentieren. Die Strategie des 'Mainstreaming' knüpfte an das in der VN Charta formulierte Prinzip der Universalität der individuellen Menschenrechte, die die Gleichberechtigung von Mann und Frau beinhalten, an und forderte die Konkretisierung dieses Prinzips durch die explizite Verurteilung von Gewalt gegen Frauen im Bereich des 'Öffentlichen' wie auch des 'Privaten'. Um die Gleichberechtigung in der Formulierung von Menschenrechtsnormen auch für die Zukunft zu sichern, wurde die Integration der Geschlechterperspektive in alle mit Menschenrechten befaßten Aufgabenfelder und Organe der VN gefordert. Aus institutionentheoretischer Perspektive ist nur ein solcher inkrementaler Wandel durch die konsequente Ausnutzung des vorhandenen, durch zwischenstaatliche Arrangements vorgegebenen Rahmens möglich.

Die Bewertung eines solchen Beitrags von NRO zum globalen Regieren kann aus einer normativen Perspektive, die am „demokratisierenden Potential“ transnationaler und internationaler zivilgesellschaftlicher Akteure und an ihrer Rückbindung an basisgesellschaftliche Strömungen interessiert ist, problematisch sein (Görg/Hirsch 1998: 14). Das demokratisierende Potential von NRO wird dabei oft an ihrer Qualität als gesellschaftlicher *Gegenpol* zur zwischenstaatlichen internationalen Politik festgemacht (ebenda: 19). Maßstab für die Beurteilung des Potentials von NRO als „Gegenmacht“ zur zwischenstaatlichen internationalen Politik ist ihre Unabhängigkeit von staatlichen Interessen sowie ihre Bindung an die lokale gesellschaftliche Basis und dort agierende soziale Bewegungen. Wenn das demokratisierende Potential von NRO aus dieser Perspektive bewertet wird, können die konsequente Anpassung von NRO an den zwischenstaatlichen politischen Prozeß und ihre Kompromißfähigkeit zum Problem werden. Von Vertretern dieser Perspektive wird darum häufig die Rückbesinnung auf eigenständige Artikulations- und Politikformen gefordert (vgl.

Holthaus 1996b; Walk/Brunnengräber 1996). Görg/Hirsch bringen eine solche Perspektive auf den Punkt, wenn sie feststellen, „daß NRO nur dann eine demokratisierende Rolle im Netzwerk internationaler Regulation spielen, wenn und sofern sie in der Lage sind, Eigenständigkeit und Unabhängigkeit bis hin zur Gegenmacht gegen (zwischen-) staatliche Strukturen zu entwickeln“ (Görg/Hirsch 1998: 21). Eine solche Perspektive läßt sich schwer mit einer ‘mainstreaming’ Strategie vereinbaren, die die Frauenkampagne zum Erfolg geführt hat.

Die Aktivistinnen der Kampagne waren sich dieses Problems durchaus bewußt und begaben sich auf eine Gratwanderung zwischen „gesunder Skepsis“ (Stienstra 1994: 158) gegenüber der zwischenstaatlichen internationalen Politik und einer am Machbaren orientierten Kompromißbereitschaft. Dieselbe Kompromißbereitschaft gilt für das Verhältnis der Frauenkampagne zu den Massenmedien. Auch eine einseitige Fokussierung auf den massenmedial gesteuerten „symbolischen Inszenierungszauber“ (Mahnkopf 1998: 75) zur kurzfristigen Mobilisierung einer medienvermittelten Öffentlichkeit genügt dem an der Nähe zur lokalen Basis festgemachten Maßstab für das demokratisierende Potential von NRO im internationalen politischen Prozeß nicht. Die Medienberichterstattung über die Situation der Frauen in den jugoslawischen Bürgerkriegsgebieten legte eine argumentative Ausrichtung der Kampagne auf die Mobilisierung von Empathie durch die Darstellung von Frauen als Opfern nahe, obwohl viele feministische Frauenorganisationen dieser Argumentation kritisch gegenüberstanden. Die Gratwanderung der Frauenkampagne zeigte sich in dem Bestreben, lokale Aktivistinnen in die Kampagne einzubinden und Aufklärungsarbeit an der lokalen Basis zu leisten auf der einen Seite und einer auf die internationalen Massenmedien und die Mobilisierung von Mitgefühl gerichteten Öffentlichkeitsarbeit auf der anderen Seite.

Die Wahl des Themas ‘Gewalt gegen Frauen’ als inhaltlicher Bezugspunkt der Kampagne verkörperte diese Gratwanderung sehr anschaulich: Das Thema artikulierte die Bedürfnisse vieler Frauen an der lokalen Basis und war geeignet, Frauen in den unterschiedlichsten alltagsweltlichen Zusammenhängen für die Frauenrechte zu sensibilisieren; es ließ sich als rigorose Interpretation der Prinzipien der VN Charta präsentieren und entsprach damit den Anforderungen einer am ‘Mainstreaming’ orientierten Strategie. Außerdem war es geeignet, über den Einsatz dramaturgischer Kommunikationsstrategien Empathie bei den Akteuren der Weltkonferenz und in einer medienvermittelten Öffentlichkeit zu mobilisieren. Darüber hinaus demonstriert die strategische Ausrichtung der Frauenkampagne auf das Thema Gewalt auch, daß es letztlich Vertreter/innen von gesellschaftlichen Eliten sind, die an der lokalen Basis vorhandene Probleme kanalisieren und entscheiden, welche Themen die internationale Agenda erreichen.



## 11 Literatur

- Alger, Chadwick F., 1996: Transnational Social Movements in World Politics and Global Governance, Joint Convention of the International Studies Association-Japan Association of International Relations, 20-22 September 1996, Makuhari, Japan.
- Archer, Clive 1992: International Organizations, 2. Aufl., London: Routledge.
- Ashworth, Georgina 1993: Preparing for the Millennium. Challenge and change, in: Kerr, Joanna (Hg.), Ours By Right. Women's rights as human rights, London u.a.: Zed Books, S. 150-152.
- Beisheim, Marianne/Walter, Gregor 1997: Globalisierung - Kinderkrankheiten eines Konzeptes, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Vol. 4, H. 1.
- Berger, Peter L./Luckmann, Thomas 1969: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit, Frankfurt/M.: S. Fischer.
- Birckenbach, Hanne-Margret/Jäger, Uli/Wellmann, Christian 1996: Nicht-Regierungsorganisationen - Hoffnungsträger gegen Gewalt? Bilanz und Perspektiven der Friedensentwicklung 1995/96, in: Jahrbuch Frieden 1997. Konflikte, Abrüstung, Friedensarbeit, München: Beck, S. 9-30.
- Boulding, Elise 1991: The Old and New Transnationalism: An evolutionary perspective, in: Human Relations, Vol. 44, H. 8, S. 789-805.
- Brock, Lothar/Albert, Mathias 1995: Entgrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Vol. 2, H. 2, S. 259-285.
- Brysk, Alison 1993: From Above and Below. Social movements, the international system, and human rights in Argentina, in: Comparative Political Studies, Vol. 26, H. 3, S. 259-285.
- Bunch, Charlotte 1990: Women's Rights as Human Rights: Toward a Re-Vision of Human Rights, in: Human Rights Quarterly, Vol. 12, S. 486-498.
- Bunch, Charlotte 1993: Risikofaktor Frau. Plädoyer für eine feministische Interpretation der Menschenrechte, in: Der Überblick, H. 2, S. 5-8.
- Bunch, Charlotte 1995: Transforming Human Rights from a Feminist Perspective, in: Peters, Julie/Wolper, Andrea (Hg.), Women's Rights - Human Rights. International feminist perspectives, New York u.a.: Routledge.
- Burton, John W. 1972: World Society, Cambridge: Cambridge University Press.
- Butegwa, Florence 1993: Women's Human Rights. A challenge to the international human rights community, in: The Review (International Commission of Jurists), Vol. 50, S. 71-80.
- Carillo, Roxanna 1992: Violence Against Women. An obstacle to development, in: Bunch, Charlotte/Carillo, Roxanna (Hg.), Gender Violence. A development and human rights issue, Dublin: Attic Press, S. 14-24.
- Chen, Martha A. 1996: Engendering World Conferences: The International Women's Movement and the UN, in: Weiss, Thomas G./Gordenker, Leon (Hg.), NGOs, the UN, and Global Governance, Boulder: Lynne Rienner, S. 139-158.
- Clark, Anne-Marie 1995: Non-Governmental Organizations and their Influence on International Society, in: Journal of International Affairs, Vol. 48, H. 2, S. 507-525.
- Connors, Jane 1996: NGOs and the Human Rights of Women at the United Nations, in: Willetts, Peter (Hg.), The Conscience of the World. The influence of non-governmental organisations in the UN system, London: Hurst, S. 147-180.

- CWGL (Center for Women's Global Leadership) 1992: 1991 Women's Leadership Institute Report. Women, Violence, and Human Rights, New Brunswick.
- CWGL (Center for Women's Global Leadership) 1993: International Campaign for Women's Human Rights. 1992-1993 Report, New Brunswick.
- CWGL (Center for Women's Global Leadership)/Unifem (United Nations Development Fund for Women) 1994: Demanding Accountability. The global campaign and Vienna Tribunal for women's human rights, New York.
- Czempiel, Ernst-Otto 1993: Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, 2. neubearb. Aufl., München: Beck.
- Donini, Antonio 1996: The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and innovation in the relationship between the UN and NGOs, in: Weiss, Thomas G./Gordenker, Leon (Hg.), NGOs, the UN, and Global Governance, Boulder, CO u.a.: Lynne Rienner, S. 83-102.
- Donnelly, Jack 1986: International Human Rights: A regime analysis, in: International Organization, Vol. 40, H. 3, S. 599-642.
- Drakulic, Slavenka 1994: The Rape of Women in Bosnia, in: Davies, Miranda (Hg.), Women and Violence, London u.a.: Zed Books, S. 176-181.
- Easton, David 1965: A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Eisler, Riane 1987: Human Rights: Toward an Integrated Theory for Action, in: Human Rights Quarterly, Vol. 9, S. 287-308.
- Esser, Hartmut 1991: Alltagshandeln und Verstehen. Zum Verhältnis von erklärender und verstehender Soziologie am Beispiel von Alfred Schütz und 'Rational Choice', Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Feld, Werner J./Jordan, Robert S. 1988: International Organizations. A comparative approach, 2. Aufl., New York u.a.: Praeger.
- Finke, Barbara 1998: Nichtregierungsorganisationen als Akteure der internationalen Politik? Die Kampagne 'Frauenrechte sind Menschenrechte' und die Wiener Menschenrechtsweltkonferenz der Vereinten Nationen, Mannheim (Magisterarbeit).
- Finkelstein, Lawrence S. 1988: The Politics of Value Allocation in the UN System, in: Finkelstein, Lawrence S. (Hg.), Politics in the United Nations System, Durham u.a.: Duke University Press, S. 1-40.
- Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996: Weltgesellschaft: Identifizierung eines "Phantoms", in: Politische Vierteljahresschrift, Vol. 37, H. 1, S. 5-26.
- Forsythe, David P. 1988: The Politics of Efficacy: The United Nations and human rights, in: Finkelstein, Lawrence S. (Hg.), Politics in the United Nations System, Durham u.a.: Duke University Press, S. 246-273.
- Fraser, Arvonne S. 1987: The Dynamics of World Conferences, in: Fraser, Arvonne S. (Hg.), The UN Decade for Women. Documents and dialogue, Boulder, CO u.a.: Westview Press, S. 9-16.
- Friedman, Elisabeth 1995: Women's Rights. The emergence of a movement, in: Peters, Julie/Wolper, Andrea (Hg.), Women's Rights - Human Rights. International feminist perspectives, New York u.a.: Routledge, S. 18-35.
- Gallagher, Anne 1997: Ending the Marginalization: Strategies for incorporating women into the United Nations human rights system, in: Human Rights Quarterly, Vol. 19, S. 283-333.

- Gerhard, Ute 1997: Menschenrechte sind Frauenrechte - Alte Fragen und neue Ansätze feministischer Rechtskritik, in: L'Homme Z.F.G., Vol. 8, H. 1, S. 43-63.
- Gerste, Margrit 1997: Endlich: Vergewaltigung in der Ehe gilt künftig als Verbrechen, in: Die Zeit, H. Nr. 21 (16. Mai).
- Göhler, Gerhard 1988: Soziale Institutionen - politische Institutionen. Das Problem der Institutionentheorie in der neueren deutschen Politikwissenschaft, in: Luthardt, Wolfgang/Waschkuhn, Arno (Hg.), Politik und Repräsentation. Beiträge zur Theorie und zum Wandel politischer und sozialer Institutionen, Marburg: SPVerlag Schüren, S. 12-28.
- Gordenker, Leon/Weiss, Thomas G. 1996: Pluralizing Global Governance: Analytical approaches and dimensions, in: Weiss, Thomas G./Gordenker, Leon (Hg.), NGOs, the UN, and Global Governance, Boulder, CO u.a.: Lynne Rienner, S. 17-47.
- Görg, Christoph/Hirsch, Joachim 1998: Chancen für eine "internationale Demokratie"? (Unveröffentl. Manuskript).
- Haas, Ernst B. 1990: When Knowledge is Power: Three models of change in international organizations, Berkely u.a.: University of California Press.
- Hitzler, Ronald 1992: Der Goffmensch. Überlegungen zu einer dramatologischen Anthropologie, in: Soziale Welt, Vol. 43, H. 4, S. 449-461.
- Holthaus, Ines 1996a: Frauenmensenrechtsbewegungen und die Universalisierung der Menschenrechte, in: Peripherie, Vol. 61, S. 6-23.
- Holthaus, Ines 1996b: Neuere Entwicklungen in der internationalen Frauenbewegung. Reaktionen auf globale Prozesse, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (NSB), Vol. 9, H. 2, S. 61-69.
- Jauß, Claudia/Lahusen, Christian 1996: Vernetzungsformen der NRO: Der internationale Protest gegen die französischen Atomtests, in: Jahrbuch Frieden 1997. Konflikte, Abrüstung, Friedensarbeit, München: Beck, S. 87-97.
- Joachim, Jutta 1996a: Internationaler Wandel durch Nicht-Regierungsorganisationen? Wie das Thema Gewalt gegen Frauen auf die Agenda der UNO kam, Kiel: Schleswig-Holsteinisches Institut für Friedenswissenschaften.
- Joachim, Jutta 1996b: Wie NRO die UNO beeinflussen: Die internationale Chancenstruktur beim Thema Gewalt gegen Frauen in der UNO, in: Jahrbuch Frieden 1997. Konflikte, Abrüstung, Friedensarbeit, München: Beck, S. 98-111.
- Kerr, Joanna 1993: Conclusion. Strategies for action, in: Kerr, Joanna (Hg.), Ours By Right. Women's rights as human rights, London u.a.: Zed Books, S. 157-167.
- Klingebl, Ruth 1994: Menschenrechte für Frauen: Arbeit am positiven Frieden, in: Jahrbuch Frieden 1995. Konflikte, Abrüstung, Friedensarbeit, München: Beck, S. 203-215.
- Klingebl, Ruth 1996: Weltfrauenkonferenz in Beijing 1995. Aktion für Gleichberechtigung, Entwicklung und Frieden?, in: Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hg.), Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion, Bonn: Dietz, S. 215-225.
- Knodt, Michèle 1998: Tiefenwirkung europäischer Politik. Eigensinn oder Anpassung regionalen Regierens, Baden-Baden: Nomos.
- König, Klaus 1993: Organisation und Prozeß: Zur Internationalisierung des Regierens, in: Böhret, Carl/Wewer, Göttrik (Hg.), Regieren im 21. Jahrhundert - zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag, Opladen: Leske+Budrich, S. 143-164.

- Kohler-Koch, Beate 1989: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Kohler-Koch, Beate (Hg.), Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden: Nomos, S. 17-79.
- Kohler-Koch, Beate 1993: Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: Böhret, Carl/Wewer, Götrik (Hg.), Regieren im 21. Jahrhundert - zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag, Opladen: Leske+Budrich, S. 109-141.
- Kohler-Koch, Beate 1996: Politische Unverträglichkeiten von Globalisierung, in: Steger, Ulrich (Hg.), Globalisierung der Wirtschaft. Konsequenzen für Arbeit, Technik und Umwelt, Heidelberg u.a.: Springer, S. 83-114.
- Krasner, Stephen D. 1983: Structural Causes and Regime Consequences. Regimes as intervening variables, in: ders. (Hg.), International Regimes, Ithaca: Cornell University Press, S. 1-21.
- Kratochwil, Friedrich/Ruggie, John G. 1986: International Organization: A state of the art on the art of the state, in: International Organization, Vol. 40, H. 4, S. 753-775.
- Kühn, Christoph/Erbe, Barbara 1993: Die Kompromisse der Regierungen und die Klagen der Menschen, in: Der Überblick, H. 3, S. 72-78.
- Laclau, Ernesto 1985: New Social Movements and the Plurality of the Social, in: Slater, David (Hg.), New Social Movements and the State in Latin America, Amsterdam: CEDLA.
- Laclau, Ernesto/Mouffe, Chantal 1985: Hegemony & Socialist Strategy. Towards a radical democratic politics, London u.a.: Verso.
- Lahusen, Christian 1996: Internationale Kampagnen. Grundmuster und Kontextfaktoren globalen kollektiven Handelns, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (NSB), Vol. 9, H. 2, S. 42-51.
- Lau, Ephrem Else 1978: Interaktion und Institution. Zur Theorie der Institution und der Institutionalisierung aus der Perspektive einer verstehend-interaktionistischen Soziologie, Berlin: Duncker & Humblot.
- Lindström, Per 1995: The Role of NGOs as seen by the United Nations and its Member States, in: Schramm, Jürgen (Hg.), The Role of Non-Governmental Organizations in the New European Order, Baden-Baden: Nomos, S. 43-49.
- Lottje, Werner 1994: Die UN-Menschenrechtsweltkonferenz 1993 in Wien, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) (Hg.), Gleiche Menschenrechte für alle. Dokumente zur Menschenrechtsweltkonferenz der Vereinten Nationen in Wien 1993, Bonn: S. 5-12.
- Mahnkopf, Birgit 1998: Probleme der Demokratie unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung und ökologischer Restriktionen, in: Greven, Michael Th. (Hg.), Demokratie - eine Kultur des Westens? DVPW-Kongreßband, Opladen: Leske+Budrich, S. 55-80.
- March, James G./Olsen, Johan P. 1984: The New Institutionalism: Organizational factors in political life, in: The American Political Science Review, Vol. 78, H. 3, S. 734-749.
- Mawlawi, Farouk 1993: New Conflicts, New Challenges: The evolving role for non-governmental actors, in: Journal of International Affairs, Vol. 46, H. 2, S. 391-413.
- Mouffe, Chantal 1992: Preface: Democratic Politics Today, in: dies. (Hg.), Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, citizenship, community, London: Verso, S. 1-16.
- Nowak, Manfred (Hg.) 1994: World Conference on Human Rights Vienna, June 1993. The contribution of NGOs. Reports and documents, Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.

- Olsen, Johan P. 1991: Political Science and Organization Theory. Parallel agendas but mutual disregard, in: Czada, Roland M./Windhoff-Héritier, Adrienne (Hg.), Political Choice. Institutions, rules, and the limits of rationality, Frankfurt/M.: Campus-Verlag, S. 87-120.
- Onuf, N. G./Peterson, V. Spike 1984: Human Rights from an International Regimes Perspective, in: Journal of International Affairs, Vol. 37, H. 2, S. 329-342.
- Otto, Dianne 1996: Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The emerging role of international civil society, in: Human Rights Quarterly, Vol. 18, S. 107-141.
- Pei-heng, Chiang 1981: Non-Governmental Organizations at the United Nations. Identity, role, and function, New York: Praeger.
- Pérez de Cuélla, Javier 1991: Zentrale Stellung der Weltorganisation wird anerkannt. Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen an die 46. Generalversammlung, in: Vereinte Nationen, H. 6, S. 196-204.
- Peters, Julie/Wolper, Andrea (Hg.) 1995: Women's Rights - Human Rights. International feminist perspectives, New York u.a.: Routledge.
- Pietilä, Hilikka/Vickers, Jeanne 1994: Making Women Matter. The role of the United Nations, London u.a.: Zed Books.
- Riggs, Robert E. 1988: The United Nations and the Politics of Law, in: Finkelstein, Lawrence S. (Hg.), Politics in the United Nations System, Durham u.a.: Duke University Press, S. 41-74.
- Risse-Kappen, Thomas (Hg.) 1995: Bringing Transnational Relations Back In. Non-state actors, domestic structures and international institutions, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ritchie, Cyril 1996: Coordinate? Cooperate? Harmonise? NGO policy and operational coalitions, in: Weiss, Thomas G./Gordenker, Leon (Hg.), NGOs, the UN, and Global Governance, Boulder, CO u.a.: Rienner, S. 177-188.
- Rittberger, Volker 1983: Global Conference Diplomacy and International Policy Making: The case of UN-sponsored World Conferences, in: European Journal of Political Research, Vol. 11, S. 167-182.
- Rittberger, Volker 1995: Internationale Organisationen. Politik und Geschichte, 2. Aufl., Opladen: Leske+Budrich.
- Rosenau, James N. 1992a: Citizenship in a Changing Global Order, in: Czempiel, Ernst-Otto/Rosenau, James N. (Hg.), Governance Without Government: Order and change in world politics, Cambridge, MS u.a.: Cambridge University Press, S. 272-294.
- Rosenau, James N. 1992b: Governance, Order, and Change in World Politics, in: Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto (Hg.), Governance Without Government: Order and change in world politics, Cambridge u.a.: Cambridge University Press, S. 1-29.
- Rosenau, James N. 1992c: The United Nations in a Turbulent World, Boulder u.a.: Lynne Rienner.
- Ruf, Anja (Hg.) 1993: Frauenrechte - Menschenrechte. Dokumentation der internationalen Kampagne und Debatte von Frauen zur UN-Weltkonferenz über Menschenrechte (epd-Entwicklungspolitik: Materialien IV/93), Frankfurt/M.: Informationsdienst des Evangelischen Pressedienstes.
- Schaber, Thomas 1996: Internationale Verrechtlichung der Menschenrechte: Eine reflexive institutionentheoretische Analyse des Menschenrechtsregimes der Vereinten Nationen, Baden-Baden: Nomos.

- Schaber, Thomas/Ulbert, Cornelia 1994: Reflexivität in den internationalen Beziehungen. Literaturbericht zum Beitrag kognitiver, reflexiver und interpretativer Ansätze zur dritten Theoriedebatte., in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Vol. 1, S. 139-169.
- Schelsky, Helmut (Hg.) 1973: Zur Theorie der Institution, 2. Aufl., Gütersloh: Bertelsmann Universitätsverlag, S. 9-26.
- Silber, Christoph 1994: Die 'UNO-Konferenz über Menschenrechte' und das NGO-Forum in Wien, in: Meyer, Berthold/Moltmann, Bernhard (Hg.), Konfliktsteuerung durch Vereinte Nationen und KSZE, Frankfurt/M.: Haag+Herchen, S. 79-95.
- Stahl, Karin 1994: Nichtregierungsorganisationen und internationale Organisationen: Partizipationsmöglichkeiten und Demokratisierungspotentiale am Beispiel der UN-Konferenz "Umwelt und Entwicklung", in: Hanisch, Rolf/Wegner, Rodger (Hg.), Nichtregierungsorganisationen und Entwicklung: Auf dem Wege zu mehr Realismus, Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, S. 237-254.
- Stienstra, Deborah 1994: Women's Movements and International Organizations, New York: St. Martin's Press.
- Tomuschat, Christian (Hg.) 1992: Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, Bonn: UNO-Verlag.
- Toro, Maria S. 1995: Popularizing Women's Human Rights at the Local Level. A grassroots methodology for setting the international agenda, in: Peters, Julie Wolper Andrea (Hg.), Women's Rights - Human Rights. International feminist perspectives, New York u.a.: Routledge, S. 189-196.
- Unifem 1995: Putting Gender on the Agenda. A guide to participating in UN World Conferences, New York.
- United Nations 1995: Basic Facts about the United Nations, New York.
- United Nations 1997: The World Conferences. Developing priorities for the 21st century, New York.
- Uvin, Peter 1996: Scaling Up the Grassroots and Scaling Down the Summit: The relations between Third World NGOs and the United Nations, in: Weiss, Thomas G./Gordenker, Leon (Hg.), NGOs, the UN, and Global Governance, Boulder: Lynne Rienner, S. 159-176.
- Walk, Heike/Brunnengräber, Achim 1996: Ad-hoc-Allianzen - eine neue gesellschaftspolitische Perspektive?, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (NSB), Vol. 9, H. 2, S. 70-82.
- Walzer, Michael 1992: The Civil Society Argument, in: Mouffe, Chantal (Hg.), Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, citizenship, community, London u.a.: Verso, S. 89-108.
- Walzer, Michael 1995: The Concept of Civil Society, in: ders. (Hg.), Toward a Global Civil Society, Providence: Berghahn Books, S. 7-28.
- Weber, Max 1980: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Nachdr. der 5. Aufl. 1972, Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Willetts, Peter 1982a: The Impact of Promotional Pressure Groups on Global Politics, in: Willetts, Peter (Hg.), Pressure Groups in the Global System. The transnational relations of issue-oriented non-governmental organizations, New York: St. Martin's Press, S. 179-200.
- Willetts, Peter 1982b: Pressure Groups as Transnational Actors, in: Willetts, Peter (Hg.), Pressure Groups in the Global System. The transnational relations of issue-orientated non-governmental organizations, New York: St. Martin's Press, S. 1-27.

- Willetts, Peter 1989: The Pattern of Conferences, in: Taylor, Paul/Groom, A. J. R. (Hg.), Global Issues in the United Nations' Framework, Houndsmill u.a.: Macmillan, S. 35-72.
- Willetts, Peter 1996a: Consultative Status for NGOs at the United Nations, in: ders. (Hg.), The Conscience of the World. The influence of non-governmental organisations in the UN system, London: Hurst, S. 31-62.
- Willetts, Peter 1996b: Introduction, in: ders. (Hg.), The Conscience of the World. The influence of non-governmental organisations in the UN system, London: Hurst, S. 1-14.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1991: Institutions, Interests, and Political Choice, in: Czada, Roland M./Windhoff-Héritier, Adrienne (Hg.), Political Choice. Institutions, rules, and the limits of rationality, Frankfurt/M.: Campus-Verlag, S. 27-52.
- Wolfrum, Rüdiger (Hg.) 1991: Handbuch Vereinte Nationen, 2., völlig neu bearb. Aufl., München: Beck.
- Zürn, Michael 1997: Does International Governance Meet Demand? Theories of International Institutions in the Age of Denationalization, in: InIS-Arbeitspapier (Institut für interkulturelle und internationale Studien der Universität Bremen), H. 4-5, S. 23-54.

