

## NGOs, die Vereinten Nationen und Gewalt gegen Frauen

Agenda-Setting, Framing, Gelegenheits- und Mobilisierungsstrukturen

*Wie, warum und unter welchen Umständen gelingt es Nichtregierungsorganisationen (NGOs), staatliche Interessen zu beeinflussen? Diese Fragestellung wird untersucht am Beispiel internationaler Frauenorganisationen, denen es Anfang der 1990er Jahre gelang, Gewalt gegen Frauen international als Menschenrechtsverletzung zu delegitimieren. Mit Rückgriff auf die Agenda-setting- und Soziale Bewegungsliteratur entwickle ich ein prozessorientiertes Modell, welches angewandt auf das Fallbeispiel verdeutlicht, daß NGOs versuchen, Staaten für ihre Ideen und Vorschläge durch strategische Framing-Prozesse zu gewinnen, deren Wirkung im wesentlichen von der dynamischen Interaktion zweier Faktoren abhängt: (1) der politischen Gelegenheitsstruktur, in der NGOs mobilisieren, insbesondere dem Zugang zu Institutionen, der Präsenz von Verbündeten, Konflikten und politischen Bündnissen, sowie (2) den organisationseigenen Mobilisierungsstrukturen wie beispielsweise Entrepreneurinnen, einer heterogenen Basis und ExpertInnen.*

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

Am 20. Dezember 1993 verabschiedete die UNO-Generalversammlung die *Declaration on the Elimination of Violence Against Women* (United Nations 1993a). Die Deklaration ist das erste internationale Dokument, in dem Regierungen Gewalt gegen Frauen sowohl in der öffentlichen als auch in der privaten Sphäre verurteilen und als eine Menschenrechtsverletzung anerkennen. Darüber hinaus beinhaltet sie einen umfassenden Maßnahmenkatalog, der sowohl Aktivitäten zur Eliminierung sexueller Gewalt auf der internationalen, nationalen und regionalen Ebene vorsieht als auch die Ernennung einer Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen.<sup>2</sup>

- 1 Dieser Aufsatz ist im Zusammenhang mit einer vergleichenden Studie über *NGOs, Agenda-Setting and the UN: The Cases of Violence Against Women and Reproductive Rights and Health* entstanden (Joachim 1999a). Für wertvolle Kritik danke ich Christoph Weller und den drei anonymen Gutachtern sowie Michael Barnett, Kathrin Braun, Ines Katenhuse, Christiane Lemke, Lisa Prügl und Virginia Sapiro. Die vorliegende Studie unterliegt allein meiner Verantwortung.
- 2 Während der fünfzigsten Sitzung der UN-Menschenrechtskommission im März 1994 wurde Radhika Coomaraswamy (Sri Lanka) in dieses Amt berufen (United Nations 1994).

Die Anerkennung sexueller Gewalt als Problem der internationalen Politik und die verabschiedete Deklaration bieten eine gute Gelegenheit zu untersuchen wie, warum und unter welchen Umständen es Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gelingen kann, staatliche Unterstützung für ihre Themen zu mobilisieren. Zum einen ist der Erfolg von großer Bedeutung. Er legitimiert die Belange von Frauenorganisationen gegenüber ihren nationalen Regierungen. Diese konnten als Reaktion auf die Deklaration bereits in einigen Ländern Erfolge verbuchen, wie beispielsweise in Brasilien, wo Polizeistationen mit weiblichen Offizieren eingerichtet wurden (Heise et al. 1994: 31-33; Thomas 1994: 37) oder im Senegal, wo das Parlament 1997 ein Gesetz verabschiedet hat, das die Praxis sexueller Verstümmelung unter Strafe stellt, woraufhin im April 2000 178 Dörfer im Süden des Landes erklärten, auf die Beschneidung von Frauen zukünftig zu verzichten.<sup>3</sup>

Zum anderen ist die Anerkennung von Gewalt gegen Frauen als internationales Problem bemerkenswert, denn noch vor zwei Jahrzehnten wurde sexuelle Gewalt als ein rein innenpolitisches oder mehr als »privates« Problem betrachtet. Dies ist eine enorm kurze Zeitspanne in Anbetracht der Schwierigkeiten, denen internationale Frauenorganisationen begegneten: Erstens mangelte es NGOs an materiellen Ressourcen, mit denen sie Druck auf Regierungen ausüben konnten. Zweitens hatten beteiligte Akteure aufgrund ihrer unterschiedlichen Kulturen und Traditionen konträre Ansichten, was Gewalt darstellt und was nicht – was die einen als Verbrechen ansahen, wurde von anderen als ein Brauch, eine Tradition oder ein Ritual bezeichnet – oder wie eine geeignete Lösung aussehen könnte. Schließlich ist die Interdependenz zwischen Staaten in diesem Problemfeld gering, denn im Gegensatz zu Themen wie Umwelt oder Wirtschaft beeinträchtigt die Duldung gewalttätiger Übergriffe an Frauen in einem Staat nicht das Handeln eines anderen. Wie ist es NGOs trotz dieser Schwierigkeiten gelungen, einen Konsens unter Staaten zu mobilisieren und Gewalt gegen Frauen auf der internationalen Ebene als eine Menschenrechtsverletzung zu delegitimieren?

In diesem Aufsatz entwickle ich mit Rückgriff auf die *Agenda-setting*- und die Soziale Bewegungsliteratur ein prozeßorientiertes Erklärungsmodell, um die Bedingungen zu bestimmen, unter denen NGOs die Interessen von Staaten beeinflussen können,<sup>4</sup> und antworte damit auf den Appell verschiedener IB-Forscher/-innen, die Rolle dieser nicht-staatlichen Akteure systematischer zu beforschen (siehe z.B. Clark et al. 1998: 1f; Zürn 1998: 646). Ausgehend von der Annahme, daß sich *agenda-setting* in drei Phasen vollzieht – der Definition des Problems, der Formulierung von Lösungen und der Politisierung – behaupte ich, daß NGOs versuchen, durch strategische

3 Le Monde Diplomatique, 16. Juni 2000: 16.

4 Die Vergleichbarkeit von NGOs mit sozialen Bewegungen wird in der Literatur kontrovers diskutiert. Während beispielsweise Matthias Finger (1994) oder Jackie Smith et al. (1997) NGOs als eine Fortführung sozialer Bewegungen auf der internationalen Ebene betrachten, vertreten Heike Walk und Achim Brunnengräber (2000: 194f) die Auffassung, daß die Unterschiede zwischen Bewegungen und NGOs größer sind als ihre Gemeinsamkeiten. Siehe auch Forschungsgruppe Neue Soziale Bewegungen (1996).

*Framing*-Prozesse Staaten für ihre Anliegen und Themen zu gewinnen. Ob sie dabei erfolgreich sind, hängt im wesentlichen von der dynamischen Interaktion zweier Faktoren ab: (1) der politischen Gelegenheitsstruktur, insbesondere dem Zugang zu Institutionen, der Präsenz von einflußreichen Verbündeten sowie Veränderungen in politischen Bündnissen und Konflikt, und (2) den organisationseigenen Mobilisierungsstrukturen wie beispielsweise Entrepreneuren, einer heterogenen Basis und ExpertInnen.

Dieses Modell verknüpft Elemente rationalistischer Ansätze einerseits, die materielle Macht, strategisch kalkulierende Akteure, Institutionen und innenpolitische Prozesse betonen, sowie konstruktivistischer Ansätze andererseits, die intersubjektiven Prozessen, Normen, Ideen und der Interaktion zwischen Akteuren und Strukturen eine wichtige Bedeutung beimessen. Einzeln betrachtet geben diese Ansätze nur unzureichende Antworten auf die Frage nach den Einflußmöglichkeiten von NGOs auf Staaten und deren Interessen. Beispielsweise würden Vertreter/-innen der (neo-)realistischen Schule (siehe z.B. Waltz 1979; Krasner 1993; Mearsheimer 1995) die staatliche Anerkennung von Gewalt gegen Frauen als internationales Problem dem Einfluß der Vereinigten Staaten zuschreiben, die jetzt nach Ende des Kalten Krieges uneingeschränkt ihre Macht ausüben können. Wenn auch die USA durchaus eine wichtige Rolle in der Kampagne gespielt haben, so bleibt jedoch unbeantwortet, warum sie sich gerade für dieses Problem einsetzten und nicht für ein anderes und warum sie es als wichtig und in ihrem Interesse stehend betrachteten. Diese Fragen gewinnen zudem an Bedeutung, als die amerikanische Führungsrolle hinsichtlich Gewalt gegen Frauen im Widerspruch zu früher international vertretenen Positionen steht. Beispielsweise sind die USA einer der Staaten, die die Konvention zur Eliminierung aller Formen der Diskriminierung gegen Frauen bis heute nicht ratifiziert haben. Warum haben sich die USA dennoch für die internationale Delegitimierung von Gewalt gegen Frauen eingesetzt?

Liberal-institutionalistische Theorien würden dagegen die staatlichen Interessen an der internationalen Verregelung des Problems »Gewalt gegen Frauen« auf innenpolitische Prozesse zurückführen, etwa auf den Druck von Interessengruppen oder auf institutionelle Veränderungen (vgl. Moravcsik 1997). Obgleich diese Studie insbesondere zeigt, daß NGOs strategisch handeln und innenpolitische Entwicklungen ihre internationalen Kampagnen begünstigen, sind liberal-institutionalistische Ansätze in zweierlei Hinsicht unbefriedigend. Zum einen behandeln sie die Interessen von Staaten mit Blick auf institutionelle Prozesse als exogen und privilegieren Staaten als den Ort für *agency* (vgl. Price 1998: 614). Sie berücksichtigen nicht, wie die Interessen von Staaten durch Interaktionen auf internationaler Ebene mit nicht-staatlichen Akteuren beeinflusst und definiert werden können (Keck/Sikkink 1998: 4), oder, wie es Emanuel Adler (1997: 331) formuliert: »Neoliberal epistemology misses most of ›the action‹, namely, the constitution of actors' identities and interests by collective cognitive structures«. Sie lassen deshalb ungeklärt, weshalb selbst Länder für die Deklaration gestimmt haben, in denen das Organisieren von Frauen unterdrückt wird oder in denen keine Demokratie herrscht. Zum anderen ist, wie Michael Barnett (1999) feststellt, der institutionelle Begriff zu eng definiert:

»Although the institutionalism literature has been attentive to the formal political apparatus in which ideas are advanced and actors strategize, they have been decidedly less aware of the informal normative structure that constrains these actors, determines what are considered to be legitimate strategies, and provides the technologies of influence« (Barnett 1999: 8).<sup>5</sup>

Diese informellen Strukturen, die sich auf Normen, institutionelle Praktiken oder Symbole beziehen, sind aber, wie das Fallbeispiel Gewalt gegen Frauen deutlich macht, gerade für NGOs von großer Bedeutung und bieten ihnen Chancen, ihre Ziele zu verwirklichen.

Im Gegensatz zu diesen Theorien problematisieren konstruktivistische Ansätze staatliche Interessen und deren Handlungen.<sup>6</sup> Konkret führen sie staatliches Handeln auf bestehende Normen und Regeln zurück. Sie behaupten, daß ein allgemein akzeptiertes Wertesystem (*shared meaning system*) und ein kollektives Verständnis (*collective understandings*) die kognitiven Interpretationsrahmen und Skripte bestimmen, die Akteuren zur Verfügung stehen, um ihre Welt zu verstehen und sie einzuschränken (vgl. z.B. Jepperson et al. 1996). Obwohl dies wichtige Erkenntnisse sind, neigen viele konstruktivistische Arbeiten dazu, wie Jeffrey Checkel (1998: 325) feststellt, »[to] overemphasize the role of social structures and norms at the expense of the agents who help to create them and change them in first place.« Die Überbewertung normativer Strukturen führt Checkel auf das Fehlen einer systematischen »theory of agency« zurück, obgleich der Konstruktivismus Akteure ontologisch als wichtig betrachtet und davon ausgeht, daß sich Struktur und Akteure gegenseitig konstituieren.<sup>7</sup> Andere wiederum, die Akteuren und insbesondere nicht-staatlichen Akteuren eine wichtige Rolle in der Konstruktion staatlicher Interessen beimessen (vgl. etwa Adler 1992; Klotz 1995; Price 1998; Tannenwald 1999), vernachlässigen häufig, daß die Handlungen dieser Akteure nicht nur normativ und von Ideen geleitet, sondern auch strategisch und von Interessen bestimmt sind (vgl. Keck/Sikkink 1998: 2). Sie lassen außer acht, wie Akteure Normen und Regeln bewußt und systematisch zur Verwirklichung ihrer eigenen Ziele nutzen (vgl. Barnett 1999: 7). Darüber hinaus bleibt meist ungeklärt, wann und unter welchen Umständen nicht-staatliche Akteure mit ihren Ideen erfolgreich normative oder diskursive Veränderungen bewirken können (vgl. Weber 1997: 240; für Ausnahmen siehe Risse et al. 1999). Warum gelingt es nicht-staatlichen Akteuren, ihre Ideen nur in bestimmten Politikfeldern oder Institutionen erfolgreich zu verankern und nicht in anderen? Antworten auf diese Fragen sind von zentraler Bedeutung, um die Rolle von NGOs gegenüber Staaten bewerten zu können, und verlangen nach Ansicht verschiedener IB-Forscher/-innen eine genauere Analyse der Akteure sowie der Mechanismen und Bedingungen, die ihre Handlungen beeinflussen (vgl. Checkel 1998: 325).

In dieser Studie verwende ich die Konzepte *framing*, Gelegenheits- und Mobilisierungsstrukturen, um den oben genannten theoretischen Anliegen gerecht zu wer-

5 Vgl. hierzu March/Olsen (1998) oder Powell/Di Maggio (1991).

6 Siehe hierzu u.a. Adler (1991); Finnemore (1996); Katzenstein (1996); Weldes (1996).

7 Zur *agency-structure-debate* siehe u.a. Wendt (1987).

den. Zunächst werde ich im zweiten Kapitel das theoretische Modell darstellen und anschließend seine Erklärungskraft mittels des Fallbeispiels demonstrieren. Historisches *process-tracing* dient hierbei als Methode, um zu rekonstruieren, warum es Frauen-NGOs gelungen ist, Gewalt gegen Frauen auf die internationale Agenda zu setzen. Die Ergebnisse beruhen auf drei verschiedenen Datenquellen (*triangulation*): Interviews, Dokumente und teilnehmende Beobachtungen. Im Gegensatz zu anderen empirischen Studien über NGOs folge ich einem vergleichenden Untersuchungsdesign. Der *Agenda-setting*-Prozeß wird in drei historische Phasen gegliedert und ermöglicht somit eine sogenannte *intra-case comparison*, die den Generalisierungsgrad der Studie erhöht und es ermöglicht, die Bedingungen für eine erfolgreiche Einflußnahme seitens der NGOs zu ermitteln. Im letzten Teil der Studie werde ich, basierend auf den empirischen Ergebnissen des Fallbeispiels, die Anwendbarkeit eines Sozialen Bewegungsansatzes auf andere Politikfelder sowie seine Vorteile für die IB-Forschung diskutieren.

## 2. *Agenda-Setting: Framing-Prozesse, Gelgenheits- und Mobilisierungsstrukturen*

NGOs versuchen vor allem über das *agenda-setting*, in internationalen Foren Einfluß auf staatliche Interessen auszuüben. Ein Schauplatz, an dem dies vor allem deutlich wird, waren die UNO-Sonderkonferenzen zu Beginn der 1990er, angefangen mit der Klimakonferenz in Rio de Janeiro 1992 über die Weltmensenrechtskonferenz in Wien 1993 und die Bevölkerungskonferenz in Kairo 1994 bis hin zur Weltfrauenkonferenz in Peking 1995. Mittels dieser Konferenzen gelang es NGOs, Unterstützung für Themen zu mobilisieren, bei denen sie in ihren eigenen Ländern bisher auf Ablehnung stießen.<sup>8</sup> Die Wahl der UNO als *venue* (Baumgartner/Jones 1991: 1050) ist nicht verwunderlich, denn sie bietet NGOs eine Vielzahl an Zugangsmöglichkeiten (*access points*) und somit eine attraktive Alternative zur innenpolitischen Arena. Insbesondere das *agenda-setting* – der Prozeß, durch den Politiker auf Themen aufmerksam werden – ist eine erste Möglichkeit zur Einflußnahme für NGOs, denn durch diesen Prozeß wird bestimmt, welche Themen »are organized into politics«, also politisch relevant sind, und welche »are organized out« (Schattschneider 1960: 68). Mehr noch, für relativ schwache Akteure ist *agenda-setting* »the primary tool for securing or extending power«, da politisches Geschick und Überzeugungskraft ebenso wichtig sind wie materielle Macht (Light 1982: 2).<sup>9</sup>

8 Vgl. etwa Clark (1995); Willetts (1996); Gordenker/Weiss (1996); Altvater et al. (1997); Spiro (1998); Willetts (2000). Für eine kritische Analyse bezüglich der UN-Sonderkonferenzen und der Einflußmöglichkeiten von NGOs vgl. Clark et al. (1998).

9 Obwohl dem *agenda-setting* eine wichtige Rolle im Entscheidungsprozeß beigemessen wird, gibt es bisher nur sehr wenige Studien über das *agenda-setting* in internationalen Organisationen (vgl. Zürn 1998: 623). Siehe hierzu Gordenker et al. (1995); Livingston (1992); Keohane/Nye (1989); Mansbach/Vasquez (1981).

Politikwissenschaftler/-innen, die sich mit *agenda-setting* beschäftigt haben, unterscheiden in der Regel zwischen einer »systemischen« und einer »formalen« Agenda (Cobb/Elder 1972: 85f). Während die systemische Agenda alle Themen umfaßt, die in einem politischen System als legitime Anliegen betrachtet werden, bezieht sich die formale Agenda auf die einer speziellen politischen Institution, der Entscheidungsträger ernsthafte Aufmerksamkeit schenken. Sie ist deshalb für diese Studie von besonderem Interesse. Die formale Agenda wird hier mit der Agenda der UNO-Generalversammlung gleichgesetzt. Dies hat mehrere Gründe. Erstens beinhaltet sie eine Bandbreite von sozio-ökonomischen Themen, die für NGOs relevant sind, angefangen mit Entwicklung bis hin zu Menschenrechten und Umwelt. Zweitens hat sie eine sogenannte »kollektive Legitimationsfunktion«, insbesondere wenn sie einstimmig verabschiedet wird (Claude 1966). Sie signalisiert, was auf der internationalen Bühne eine akzeptable Handlung darstellt und was nicht. Als solche kann sie von NGOs genutzt werden, um Druck auf die eigenen Regierungen auszuüben, indem sie auf internationale Vereinbarungen aufmerksam machen oder die eigene Regierung bloßstellen (*shame*), indem sie die Lücken zwischen internationalen Normen und nationalen Praktiken aufdecken. Schließlich hat die Wahl der Agenda der UNO-Generalversammlung auch einen pragmatischen Grund. Beschlüsse manifestieren sich in Resolutionen, Deklarationen und Konventionen. Sie erleichtern es damit also, den politischen Prozeß und seine Folgen zu rekonstruieren.

Was den *agenda-setting*-Prozeß innerhalb der UNO betrifft, so gleicht er dem in sogenannten »organisierten Anarchien.« Diese sind gekennzeichnet durch eine Vielzahl von Akteuren mit »problematischen Präferenzen« im Sinne von unklar oder widersprüchlich, die diese erst im Laufe des Entscheidungsprozesses, meist durch *trial and error*, entwickeln; durch »unklare Technologien,« da Akteure häufig nur ein rudimentäres Verständnis davon haben, wie ihr eigenes Handeln den Gesamtprozeß beeinflusst; und durch »fließende Grenzen,« insofern die beteiligten Akteure fluktuieren und je nach Thema andere sind (vgl. Cohen et al. 1972: 1f). In solchen Kontexten, in denen der politische Prozeß fluide und nicht vorhersehbar ist, läßt sich das *agenda-setting* mittels einer modifizierten Form des *Garbage-can*-Modells erfassen (siehe Gordenker et al. 1995: 27). Dieses Modell vergleicht den Prozeß mit einer Mülltonne, in die die beteiligten Akteure Probleme, Lösungen und Handlungsmotive unterschiedlicher Art werfen und die in Abständen geleert und wieder gefüllt wird (Cohen et al. 1972: 2). Vier relativ unabhängige »Ströme« ergeben den »Inhalt« einer solchen Tonne: (1) der *Problem-Strom*, in dem Probleme eingebracht werden, denen sich Regierungen zuwenden sollen; (2) der *Policy-Strom*, indem Lösungen eingebracht werden, die von öffentlicher Aufklärung bis hin zu Gesetzesänderungen reichen können, aber nicht unbedingt als Antwort auf bestimmte Probleme entwickelt werden; (3) der *Politics-Strom*, in dem verschiedene Begründungen dafür geliefert werden, weshalb Staaten auf einem bestimmten Themengebiet aktiv werden sollen, sowie (4) *beteiligte Akteure*, die mit ihren Problemen, Lösungen und Begründungen kommen und gehen und miteinander im Wettbewerb stehen. Agenden entstehen, wenn diese Ströme zusammenkommen und gekoppelt werden (Kingdon 1984: 173-204). Angewandt auf NGOs und den konkreten Fall dieser Studie, ist von besonde-

rem Interesse, was diese Akteure tun, damit ihre Probleme, Lösungen und Begründungen von Entscheidungsträgern als wichtig wahrgenommen werden.

## 2.1. Framing-Prozesse

Um ihre Themen zu legitimieren, »rahmen« (*framing*) NGOs ihre Themen so, daß sie für ihre Zielgruppen interessant und attraktiv erscheinen (Keck/Sikkink 1998: 17). Nach Mayer Zald (1996: 262) sind *frames* »specific metaphors, symbolic representations, and cognitive cues used to render or cast behavior and events in an evaluative mode and to suggest alternative modes of action« (vgl. auch Rein/Schön 1991: 263).<sup>10</sup> *Frames* sind soziale und politische Konstruktionen. Sie erfüllen nach Ansicht von Yves Surel (2000: 498) zwei Funktionen: »Cognitive and normative maps not only construct ›mental maps‹ but also determine practices and behaviors.« Sie entstehen durch Interpretationsprozesse und helfen, das Erlebte zu ordnen und Entscheidungen zu treffen.

Obwohl das *Framing*-Konzept mit Blick auf soziale Bewegungen auf der nationalen Ebene entwickelt wurde,<sup>11</sup> hat es drei Eigenschaften, die hier von besonderem Interesse sind. Erstens ermöglicht dieses Konzept, die Definitionsmacht von NGOs zu erfassen, denn Macht wird hier nicht mit materiellen Ressourcen gleichgesetzt, sondern mit der Autorität, die Bedeutung von Ereignissen und Phänomenen zu bestimmen, die wiederum die Identitäten, Interessen und Praktiken von Staaten beeinflussen – eine Art Macht, die nach Auffassung einiger IB-Forscher/-innen »most subtle and most effective« (Adler 1997: 336) ist. Zweitens macht *framing* deutlich, daß Akteure strategisch handeln, d.h. die Art und Weise, wie sie Probleme definieren, Lösungen oder Handlungsmotive formulieren, nicht zufällig oder rein normativer Natur ist, sondern interessengeleitet und zielgerichtet. Wie John Campbell (1998: 381) in seiner institutionellen Analyse über die Rolle von Ideen in der politischen Ökonomie feststellt: »actors deliberately package and frame policy ideas to convince each other as well as the general public that certain policy proposals constitute acceptable solutions to pressing problems.« Akteure versuchen also kontinuierlich, den Mobilisierungsprozeß zu beeinflussen, um ein bestimmtes Resultat herbeizuführen, denn wie ein Thema konstruiert wird, bestimmt, ob und von welchen Institutionen es beachtet wird (vgl. Peters 1996: 61). Drittens erfasst das *Framing*-Konzept, was von konstruktivistischen Ansätzen angenommen, aber nicht explizit herausgearbeitet wird, daß *collective understandings* und *shared meanings* umstritten sind (vgl. Barnett

10 Während das *Framing*-Konzept auch in anderen sozialwissenschaftlichen Bereichen angewandt wurde, wie beispielsweise in der Psychologie (siehe Tversky/Kahneman 1986), beziehen sich IB-Wissenschaftler/-innen in der Regel auf die Soziale Bewegungsliteratur (vgl. Smith et al. 1997; Keck/Sikkink 1998; Mazey 1998; Pollack/Hafner-Burton 2000). Für eine kritische Diskussion bezüglich des *Framing*-Konzepts siehe Payne (2001) oder Surel (2000).

11 Siehe z.B. McAdam et al. (1996a); Tarrow (1994); Snow/Benford (1988); Snow et al. (1986).

1999: 7; Payne 2001: 40). Wie Zald (1996: 262) konstatiert: »Frames are contested – within the movement by leaders and cadre debating alternative goals and visions for the movement, and externally by countermovement actors, bystanders, and state officials who oppose the movement.« Mit dem Entstehen neuer Interpretationsrahmen sind in vielen Fällen Konflikte (*struggles over meaning*) verbunden, insbesondere aufgrund der unterschiedlichen und häufig widersprüchlichen Vorstellungen der beteiligten Akteure, was ein Problem darstellt, welche Maßnahmen nötig oder Lösungen geeignet sind. Die Herausforderung für NGOs besteht also darin, *frames* zu finden, die mit den Erfahrungen und Vorstellungen ihrer Zielgruppe in Einklang gebracht werden können (*frame alignment*) (Snow et al. 1986: 464). *Frame alignment* ist, wie John D. McCarthy (1997: 245) bemerkt, durch die unterschiedlichen Sprachen und Kulturen der Beteiligten besonders schwierig auf der internationalen Ebene.<sup>12</sup>

Die Legitimation neuer *frames* hat eine historische Dimension, die in der Sozialen Bewegungsliteratur durch das Konzept der Protestzyklen zum Ausdruck kommt: Streitigkeiten über die Bedeutung und die Entstehung neuer Interpretationsrahmen treten vor allem zu Beginn des Protestzyklus auf, aber im Laufe der Zeit, »a given collective action frame becomes part of the political culture – which is to say, part of the reservoir of symbols from which future movements can choose« (Tarrow 1992: 197). Interpretationsrahmen, die breiten Anklang finden, können sogenannte Musterrahmen (*master frames*) werden und in das Aktionsrepertoire anderer NGOs aufgenommen werden (Snow/Benford 1992: 138-141).

Sowohl die Beschaffenheit eines *frames* als auch seine Akzeptanz ist im wesentlichen von der dynamischen Interaktion zweier Faktoren abhängig: der politischen Gelegenheitsstruktur, in die NGOs eingebettet sind, und den Mobilisierungsstrukturen der NGOs selbst.<sup>13</sup>

## 2.2. Die politische Gelegenheitsstruktur

Die Gelegenheitsstruktur bezieht sich auf den institutionellen Kontext und das internationale Umfeld, in denen NGOs aktiv sind und mobilisieren (vgl. McAdam et al. 1996b: 17f; siehe auch Kriesi 1995 oder Tarrow 1994). Das Konzept ist attraktiv, da es Aufschluß darüber gibt, weshalb diese nicht-staatlichen Akteure bestimmte Stra-

- 12 Nach Keck/Sikkink (1998: 27) eignen sich folgende *issue-frames* insbesondere für internationale Mobilisierungskampagnen: (1) Körperverletzungen an Hilflosen und Schwachen, bei denen die Verantwortung eindeutig nachgewiesen werden kann, und (2) gesetzliche Gleichstellung oder Chancengleichheit. Sie räumen allerdings ein, daß das, was als Verletzung zählt oder wer die Hilflosen und Schwachen sind, umstritten ist.
- 13 Der Fokus auf die Mobilisierungsressourcen ist in der amerikanischen Bewegungsliteratur weit verbreitet (vgl. McCarthy/Zald 1977), aber unter europäischen Bewegungsforschern umstritten, da dabei die makro-strukturellen Faktoren vernachlässigt werden, die ihrer Auffassung nach insbesondere für die Entstehung neuer sozialer Bewegungen bedeutsam waren (siehe hierzu z.B. Roth/Rucht 1987; Rucht 1988; Roth 1989; Melucci 1989; Kitschelt 1991).

tegien verfolgen und wie erfolgreich sie damit sind, wie Sidney Tarrow (1994: 123) in bezug auf soziale Bewegungen konstatiert: »Only by inscribing our analysis of movement discourse in a structure of power relations can we understand why movements employ particular symbolic practices and not others, and whether they are likely to carry the day.« Struktur wird hier umfassend definiert. Sie bezieht sich sowohl auf den formalen institutionellen Kontext, der in liberalen Ansätzen betont wird, also das politische Umfeld (siehe z.B. Risse-Kappen 1995), als auch auf den intersubjektiven Kontext, der von konstruktivistischen Ansätzen als ontologisch wichtig erachtet wird und in Normen, Regeln und Praktiken zum Ausdruck kommt, die bestimmen, welche Handlungen und Ideen als legitim betrachtet werden (siehe Barnett 1999: 7). Mehr noch, die Gelegenheitsstruktur hat nicht nur eine einschränkende Wirkung auf die Akteure, sondern auch eine befähigende, indem sie Möglichkeiten zum Handeln bietet. Genauer dient sie als Quelle oder als *tool kit*, wie die Soziologin Ann Swidler (1986: 273) den kulturellen Kontext bezeichnet. NGOs können die darin enthaltenen Symbole für ihre *frames* auswählen und beanspruchen, mit der Absicht, deren Akzeptanz zu erhöhen. Schließlich ist die Gelegenheitsstruktur, wie Tarrow (1996: 54) feststellt, »consistent – but not necessarily formal, permanent, or national«. Sie bietet NGOs also Möglichkeiten zur Einflußnahme sowohl auf der nationalen als auch der internationalen Ebene, und sie kann sich verändern, d.h. die Einflußnahme von NGOs zu einem bestimmten Zeitpunkt behindern und zu einem anderen fördern.

Drei Komponenten der Gelegenheitsstruktur sind für NGOs von besonderer Bedeutung: Zugang zu Institutionen, einflußreiche Verbündete sowie politische Bündnisse und Konflikte. Obgleich diese Faktoren bereits in anderen Arbeiten über NGOs berücksichtigt wurden, bleibt bisher unklar, wie sie zueinander im Verhältnis stehen (Betsill/Corell 2001: 4). Ziel dieser Studie ist es deshalb, die Relevanz dieser Faktoren generell und in den einzelnen Phasen des *agenda-setting* zu bestimmen. (1) *Zugang* zu den Institutionen ist wahrscheinlich eine der wichtigsten Voraussetzungen für erfolgreiche Einflußnahme. NGOs gewinnen ihn häufig durch sogenannte »symbolische Ereignisse« (Keck/Sikkink 1998: 22), die unterschiedlich interpretiert werden oder wegweisend für die Zukunft sein können. Dies können Katastrophen oder Krisen sein, die Politiker verunsichern, indem sie die Bedeutung und den Nutzen alter Handlungsmuster in Frage stellen und neue Lösungen fordern (Adler 1991: 55; Price 1998: 622). So hat das Ende des Kalten Krieges Politiker mit neuen Problemen konfrontiert, für die sie Antworten finden mußten. Symbolische Ereignisse können aber auch internationale Konferenzen sein, die NGOs die Möglichkeit für Interaktion, Lobbying oder Austausch bieten wie beispielsweise die UNO-Sonderkonferenzen. Der Zugang zu Institutionen bietet NGOs die Chance, Verbündete für ihre Anliegen zu finden.

(2) *Verbündete* sind von Bedeutung für NGOs, denn diese besitzen häufig mehr Ressourcen als sie selbst. In der Literatur wird Staaten, UN-Sekretariaten sowie den Medien eine besonders wichtige Rolle beigemessen (Smith et al. 1997: 65). Staaten können beispielsweise die Legitimität von Themen erhöhen, da sie über institutionelle Privilegien verfügen (Warkentin/Mingst 2000: 252). Im Gegensatz zu NGOs

können sie Themen einbringen und wählen. Mehr noch, manche Staaten, wie beispielsweise die USA oder Kanada, genießen einen gewissen Status in der UNO, ihre Position wird von anderen respektiert, wenn nicht imitiert. Schließlich besitzen Staaten materielle Ressourcen, mit denen sie Kampagnen von NGOs finanzieren oder andere Staaten unter Druck setzen können (Keck/Sikkink 1998: 23). Abgesehen von der Unterstützung durch Staaten ist die der UN-Sekretariate wichtig. In den meisten Fällen sind die Sekretariate für die Organisation von Konferenzen bzw. Sitzungen zuständig und werden gebeten, Berichte und Gutachten über die zu behandelnden Themen zu verfassen. Insbesondere dort, wo es sich um neue Themen handelt, ist es für die Sekretariate fast unumgänglich, sich an NGOs zu wenden, die ihnen beim Verfassen der Dokumente behilflich sind (Willetts 1996: 49f). Was die Medien betrifft, so sind hier sowohl E-Mail, Fax und das Internet gemeint, durch die es NGOs heute möglich ist, sich in relativ kurzer Zeit weltweit zu organisieren und auf Mißstände in anderen Ländern aufmerksam zu machen (siehe Warkentin/Mingst 2000: 240), als auch Presse und Fernsehen, die mittels Schlagzeilen oder Bildern auf die Belange von NGOs aufmerksam machen bzw. dramatisieren können, denn aufgrund ihrer eigenen Normen und Praktiken sind Medien ständig auf der Suche nach Sensationellem (vgl. Tarrow 1994: 127).<sup>14</sup> Die Unterstützung von Verbündeten erhöht einerseits die Legitimation von NGOs, birgt aber andererseits auch die Gefahr der Vereinnahmung in sich (Brunnengräber/Walk 1997: 67). Sie erfordert somit von NGOs einen ständigen Balanceakt zwischen Kooperation und Unabhängigkeit.

(3) Schließlich können *Konflikte und Veränderungen in politischen Bündnissen* für NGOs von Vorteil sein (Tarrow 1994: 87f). Veränderungen in politischen Bündnissen können Regierungen an die Macht bringen, deren Vorstellungen mehr mit denen von NGOs übereinstimmen. Ein Grund für den Erfolg von NGOs in den letzten zehn Jahren ist nach Ansicht vieler Beobachter das Ende des Ost-West-Konflikts, der innerhalb der UNO häufig die Verhandlungen behinderte, und die darauffolgende Formierung zweier neuer Blöcke – des Nordens, bestehend aus den sogenannten JUS-CANZ (Japan, den USA, Kanada und Neuseeland) sowie den EU-Ländern, und des Südens, der im wesentlichen aus der Gruppe der 77 besteht –, die neue Möglichkeiten für Kommunikation und Kooperation in Entscheidungsprozessen eröffneten (vgl. Gordenker/Weiss 1996: 24). *Konflikte* sind in diesem neuen Kontext nicht auszuschließen. Sie können von NGOs in zweierlei Hinsicht genutzt werden: Zum einen schwächen sie die Zielgruppe, da diese nicht mit vereinten Kräften gegen ein neues Thema opponieren kann. Ein Beispiel ist der Fall »Reproduktive Rechte« auf der Bevölkerungskonferenz in Kairo 1994: Ein Grund, weshalb es Frauenorganisationen trotz massiven Widerstands eines aus moslemischen und katholischen Ländern bestehenden Bündnisses gelang, staatliche Unterstützung für das Thema zu mobilisieren, waren Konflikte unter den Beteiligten bezüglich Abtreibung und Verhütung in diesem Bündnis, die dessen Einfluß schwächten und es letztlich zu Fall brachten (Jo-

14 Für eine ausführlichere Diskussion der Beziehungen zwischen sozialen Bewegungen und Medien siehe z.B. Kielbowicz/Scherer (1986); Klandermans/Goslinga (1996); Gamson/Wolfsfeld (1993); über NGOs und die Medien siehe Brunnengräber (1997).

achim 2000: 128). Zum anderen bieten Konflikte NGOs eine Chance, wenn die von ihnen favorisierten *frames* den zerstrittenen Parteien eine Möglichkeit zum Konsens schaffen (Kriesberg 1997: 13). *Sustainable development* ist ein *frame*, der einen Konsens zwischen Industrienationen und Entwicklungsländern in bezug auf Umwelt ermöglichte, da er die Vorstellungen beider Parteien vereint: Umweltschutz einerseits und Wirtschaftswachstum andererseits (vgl. Morphet 1996: 122f).

Veränderte politische Bündnisse und Konflikte, Verbündete sowie Zugang zu Institutionen sind Elemente der Gelegenheitsstruktur, die NGOs Handlungsmöglichkeiten bietet. Sie sind aber nicht hinreichend, denn sie bieten, wie das Wort schon sagt, nur Gelegenheiten. Sie sagen nichts darüber aus, ob und wie es NGOs gelingt, sie zu nutzen. Dies ist von ihren organisationseigenen Mobilisierungsstrukturen abhängig.

### 2.3. Mobilisierungsstrukturen

Mobilisierungsstrukturen sind Ressourcen, über die NGOs selbst verfügen. Sie sind »those collective vehicles, informal as well as formal, through which people mobilize and engage in collective action« (McAdam et al. 1996b: 3). Sie beziehen sich auf die lose verknüpften Netzwerke, mittels derer NGOs die Gelegenheitsstruktur zu ihrem Vorteil nutzen und manipulieren können. Mobilisierungsstrukturen verdeutlichen die Rolle der Akteure und deren »self-conscious capacity [...] to engage in deliberate and creative transposition« (Campbell 1998: 383), also deren *agency*. Durch ihre Mobilisierungsstrukturen sind NGOs zu Handlungen in der Lage, die eine Veränderung im politischen und normativen Kontext bewirken, um für ein bestimmtes Problem oder eine Lösung Anerkennung zu erlangen (vgl. McCarthy 1997: 249). Sie liefern ihnen Wissen, Ideen, Erfahrungen, eine Infrastruktur oder bereitwillige Helfer und reduzieren, wie Tarrow (1994: 22) feststellt, »the social transaction costs« des Organisierens. Schließlich weisen Mobilisierungsstrukturen darauf hin, daß *frames* nicht nur institutionell und historisch geprägt, sondern auch von den Vorstellungen, Identitäten und den Werten ihrer Träger bestimmt sind. Die folgenden drei Elemente sind für das Mobilisieren von NGOs von besonderer Bedeutung: Entrepreneur, eine internationale Basis und ExpertInnen.

(1) *Entrepreneure* sind wesentlich (Keck/Sikkink 1998: 14). Dies sind Organisationen, die aufgrund ihrer vielen Kampagnen Erfahrung besitzen, die sowohl Charisma als auch eine Vision haben und bereit sind, einen signifikanten Teil der Kosten einer Kampagne zu tragen (vgl. Oliver/Marwell 1992: 252). Sie spielen insbesondere bei der Entwicklung von Ideen und Strategien eine Rolle. Die *Women, Environment and Development Organization (WEDO)* in New York ist in der internationalen Frauenbewegung ein solcher Entrepreneur. Um die Chancen der Einflußnahme von Frauen auf den UNO-Sonderkonferenzen der 1990er Jahre zu verbessern, hat die Organisation den sogenannten *Women's Caucus* entwickelt. Frauen haben sich mit rotierender Leitung jeden Morgen vor der offiziellen Regierungskonferenz getroffen, um die Ereignisse und Ergebnisse des Vortags zu diskutieren und entsprechende Lob-

by-Strategien für den folgenden Tag zu entwickeln (Alter Chen 1996: 144).<sup>15</sup> Die Präsenz von Entrepreneurinnen erleichtert auch den Zugang zu weiteren Ressourcen.

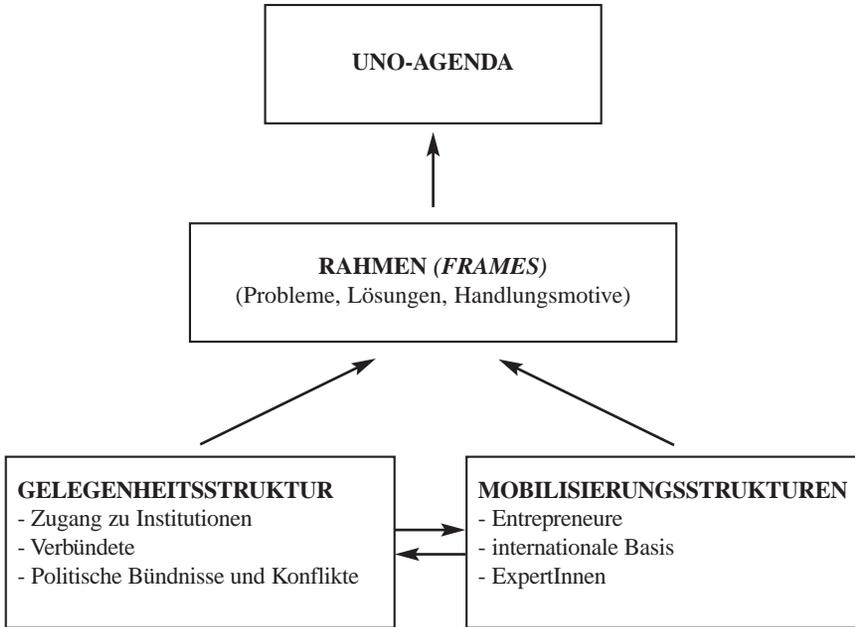
(2) Eine davon ist die Mobilisierung einer internationalen Basis (*constituency*), die NGOs in vielerlei Hinsicht zur Einflußnahme befähigt. Die Unterstützung von NGOs in verschiedenen Regionen der Welt kann das Anliegen einiger Organisationen, die auf der internationalen Ebene aktiv sind, legitimieren, da es dadurch schwieriger wird, dieses Anliegen als das Einzelner zu diskreditieren (Smith 1997: 49). Mehr noch, eine internationale Basis ermöglicht den Organisationen ein größeres Aktionsrepertoire, denn Beteiligte können auf verschiedenen Ebenen Druck auf Regierungen ausüben (McCarthy 1997: 257). Eine heterogene Basis kann auch insofern sogenannte »flankierende Effekte« haben, als die Präsenz von radikaleren Gruppen die Handlungsposition von moderateren Gruppen innerhalb der Institutionen verbessern kann, da ihre *frames* im Vergleich akzeptabler erscheinen (McAdam et al. 1996b: 14).

(3) Um überhaupt Probleme definieren und Lösungen konzipieren zu können, benötigen NGOs *Expertinnen und Experten*, die über Wissen und Informationen verfügen. Der Kreis der ExpertInnen umfaßt sowohl WissenschaftlerInnen, welche ähnlich wie *epistemic communities* über *technisches Wissen* verfügen, das auf Studien und Statistiken beruht, und die aufgrund ihres beruflichen Status institutionelles Ansehen genießen (vgl. Haas 1990; Adler 1992; Haas 1992) als auch Betroffene, die *Erfahrungswissen* (*testimonial knowledge*) besitzen, welches nicht unbedingt repräsentativ, sondern eher normativ geprägt ist (vgl. Keck/Sikkink 1998: 19). Während diese verschiedenen Wissensformen in der Literatur breit rezipiert wurden, bleibt, wie Emanuel Adler (1997: 342) feststellt, unklar, unter welchen Bedingungen sie von Bedeutung sind und wie sie sich zueinander verhalten.<sup>16</sup> Gewalt gegen Frauen bietet eine gute Gelegenheit, dieser Frage nachzugehen, da sowohl technisches als auch Erfahrungswissen gleichsam von Bedeutung waren.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß NGOs mittels der Gelegenheitsstruktur und ihrer eigenen Ressourcen versuchen, ihre Themen strategisch zu rahmen, so daß sie von staatlichen Akteuren als legitim und wichtig wahrgenommen werden. Abbildung 1 veranschaulicht das Zusammenspiel der verschiedenen Faktoren. Im folgenden werde ich die Erklärungskraft dieser Konzepte am Beispiel »Gewalt gegen Frauen« verdeutlichen.

- 15 Der *caucus* verdeutlicht, wie mittels Entrepreneurinnen nationale *frames* auf die internationale Ebene gelangen. Bella Abzug, ehemalige Direktorin von WEDO, war während der 1960er und 1970er Jahre Mitglied des amerikanischen Kongresses, als Frauen einen *caucus* gründeten, um sich überparteilich zu organisieren.
- 16 Nach Auffassung Adlers (1997: 343f) ist eine interessante Frage in diesem Zusammenhang, »how the effect on political and social reality of socially constructed scientific knowledge, produced ›in the laboratory‹ by people wearing white coats and adorned with a large dose of social legitimacy, differs from that of social constructed knowledge that does not claim to represent reality or that is accompanied only by normative and not causal claims«.

Abbildung 1: Theoretischer Rahmen



### 3. Der Fall »Gewalt gegen Frauen«

Obwohl die UNO-Generalversammlung die Deklaration zur Eliminierung aller Formen der Gewalt gegen Frauen erst 1993 verabschiedet hat, geht der Kampf um die internationale Anerkennung dieses Problems viel weiter zurück. Frauenorganisationen begannen bereits Mitte der 1970er Jahre, sich international zu organisieren. Die Kampagne lässt sich in drei Phasen einteilen, die durch drei unterschiedliche *frames* gekennzeichnet sind: die 1970er Jahre, in denen Frauen erstmals das Problem international thematisierten und basierend auf ihren eigenen Erfahrungen alle Formen sexueller Gewalt als Verbrechen verurteilten; die 1980er Jahre, in denen häusliche Gewalt in der UNO im Rahmen von ExpertInnentreffen kriminalisiert wurde und die beteiligten WissenschaftlerInnen die strafrechtliche Verfolgung der Täter als Lösung legitimierten; und schließlich die 1990er Jahre, in denen es Frauenorganisationen anlässlich der Weltmenschrechtskonferenz in Wien 1993 gelang, Gewalt sowohl in der privaten als auch der öffentlichen Sphäre zu politisieren und als internationale Menschenrechtsverletzung zu delegitimieren. Nachfolgend werde ich auf jede dieser Phasen eingehen und zeigen, wie Veränderungen in den Gelegenheits- und Mobilisierungsstrukturen zu diesen unterschiedlichen *frames* beigetragen haben.

### 3.1. Problemdefinition: Das International Tribunal On Crimes Against Women 1976

Vom 4. bis 8. März 1976 organisierte eine kleine Gruppe von Frauen, die vorwiegend aus nördlichen Industrieländern kamen, das sogenannte *International Tribunal on Crimes Against Women* in Brüssel als eine Reaktion auf das von der UNO deklarierte Internationale Frauenjahr und die erste UN-Weltfrauenkonferenz in Mexiko Stadt (1975), von denen sich die Organisatorinnen nicht viel erhofft hatten. Einerseits waren für sie diese Aktivitäten nicht tiefgreifend genug, da Gleichberechtigung nicht durch die Integration von Frauen in eine Gesellschaft mit patriarchalischen Strukturen zu erreichen war, sondern es einer grundlegenden Veränderung dieser Strukturen bedurfte, und andererseits befürchteten sie Vereinnahmung (Russell/Van de Ven 1984: 218). Das Tribunal bestätigt eine These von Margaret E. Keck und Kathrin Sikkink (1998: 22), daß symbolische Ereignisse Teil des Prozesses sind, durch die NGOs auf Themen aufmerksam machen und ihre Basis vergrößern. Es brachte mehr als zweitausend Frauen aus vierzig Ländern zusammen und gab den Opfern männlicher Gewalt erstmals die Möglichkeit, darüber zu sprechen. Das Tribunal unterstreicht aber auch eine These von McAdam et al. (1996b: 16), die behaupten, daß erste *Framing*-Versuche aufgrund der mangelnden Erfahrungen der Entrepreneure noch einen sehr unausgereiften Charakter und deshalb häufig unbeabsichtigte Folgen haben. Das Tribunal, das sowohl radikal als auch konstruktiv sein sollte, stieß auf Widerstand und Konflikt.

*Frames* sind häufig umstritten, da sich die Vorstellungen der Entrepreneure von denen ihrer Zielgruppen unterscheiden (Tarrow 1994: 123). Die Ideen der Organisatorinnen des Tribunals standen im Widerspruch zu den Vorstellungen und Erfahrungen vieler Teilnehmerinnen, die diese als autoritär empfanden. Ein Streitpunkt war beispielsweise die Struktur des Tribunals. Die von den Organisatorinnen eingesetzten Moderatorinnen, die Ausgewogenheit und Repräsentativität in den Beiträgen gewährleisten sollten, symbolisierten in den Augen der Teilnehmerinnen hierarchische bzw. patriarchalische Strukturen, die sie ablehnten und boykottierten. Darüber hinaus gab es inhaltliche Differenzen unter den Teilnehmerinnen darüber, was wissenschaftlich sei und was nicht. Während die Organisatorinnen Opfern die Gelegenheit geben wollten, über ihre Erfahrungen zu sprechen (Russell/Van de Ven 1984: 232), betrachteten viele der Teilnehmerinnen dies als reine Zeitverschwendung und als nicht »feministisch« genug, da es sich nicht mit den politischen, sozialen und ideologischen Strukturen beschäftige, die sie für die Ursachen geschlechtsspezifischer Diskriminierung hielten (Russell/Van de Ven 1984: 253). Sie forderten, über konkrete Lösungen und Strategien zu sprechen. Diese Konflikte verdeutlichen ein Argument von Louis Kriesberg (1997: 18), der behauptet, daß sich NGOs niemals völlig von strukturellen Ungleichheiten loslösen oder sich darüber hinwegsetzen können. Manche NGOs reproduzieren sogar Politiken und Führungsstile, die nach Ansicht relativ benachteiligter Personen Ungleichheiten unterstützen oder sogar verstärken.

Die Auseinandersetzungen zwischen den Organisatorinnen und den Teilnehmerinnen wurden durch die Lokalität des Tribunals verstärkt. Obwohl andere Orte für das Tribunal zur Diskussion standen, fiel die Wahl auf den Palais de Congrès in Brüssel, da dieser von der belgischen Kultusministerin kostenlos zur Verfügung gestellt worden war. Dies brachte jedoch Schwierigkeiten mit sich. Einerseits verstärkte der Ort die Dominanz von Frauen aus nördlichen Industrieländern anlässlich des Tribunals, da Brüssel für Frauen aus dem Süden nur schwer zu erreichen war.<sup>17</sup> Andererseits erwies sich die hierarchische Architektur des Gebäudes als ungeeignet für die Konsensfindung und verstärkte symbolisch die Animosität zwischen Organisatorinnen und Teilnehmerinnen. Im Plenarsaal mußten beispielsweise die Moderatorinnen aufgrund der Mikrophone auf der Bühne sitzen, was ihnen das Gefühl gab, »being stuck up here in a God-like position«, und unter den Teilnehmerinnen den Eindruck verstärkte, daß sie eine »power-hungry, authoritarian group, [...] the enemy« seien (Russell/Van de Ven 1984: 263).

Die Vorstellungen der Organisatorinnen standen auch im Widerspruch zu denen potentieller Verbündeter, insbesondere den Medien. Basierend auf ihren schlechten Erfahrungen mit der Presse und mit dem strategischen Ziel, weiblichen Journalistinnen eine Chance zur Berichterstattung zu geben, hatten die Organisatorinnen beschlossen, männliche Pressevertreter vom eigentlichen Tribunal auszuschließen, welche großen Teils mit Wut und Boykott reagierten. In deren Augen verstieß der Ausschluß gegen die Prinzipien einer freien und demokratischen Presse (Russell/Van de Ven 1984: 248). Selbst unter weiblichen Journalistinnen war die Entscheidung umstritten. Während sich manche davon bedroht fühlten, da sie ihrem beruflichen Werdegang schaden könnte und im Widerspruch zu ihrer Berufsethik stand, empfanden andere wiederum die Entscheidung als richtig, da ihre männlichen Kollegen nicht so berichteten, wie es sich Frauen vorstellen (Russell/Van de Ven 1984: 245). Die Kritik und Opposition der Teilnehmerinnen provozierten einen Machtwechsel.

Machtwechsel können die Akzeptanz von bestimmten *frames* erhöhen, da sie Gruppen an die Macht bringen, deren Sichtweisen mehr in Einklang mit den in den *frames* enthaltenen Werten und Normen stehen, und diese Gruppen mehr Legitimität genießen (Tarrow 1994: 87). Bereits nach dem ersten Tag des Tribunals legten die Organisatorinnen ihre Rolle als Moderatorinnen ab, verließen die Bühne und überließen den weiteren Ablauf den Teilnehmerinnen. Obwohl diese Machtverlagerung ebenso wenig Ausgewogenheit gewährleistete, da jene Gruppe das Programm bestimmte, die am besten organisiert war und etwas beizutragen glaubte, schien der Ablauf des Tribunals friedlicher. Die neu ernannten Moderatorinnen besaßen in den Augen der

17 Zwar hatten die Organisatorinnen versucht, durch nationale Organisationskomitees eine möglichst breite Teilnahme zu ermöglichen, doch reproduzierten diese Komitees Ungleichheiten auf internationaler Ebene, denn sie beschränkten sich vor allem auf nördliche Industrieländer, wo die Organisatorinnen über Kontakte verfügten, Frauen bereits organisiert waren und mehr Ressourcen hatten (Russell/Van de Ven 1984: 220). Die Mehrheit der Teilnehmerinnen kam aus Deutschland (300), Spanien (60), den USA (50), England (40), Frankreich (40), der Schweiz (30) und Belgien (über 100). Frauen aus dem Süden übersandten häufig eine Kassette oder einen Brief, der den Tribunalteilnehmerinnen vorgespielt bzw. vorgelesen wurde (Russell/Van de Ven 1984: 2).

Teilnehmerinnen Legitimität, denn im Gegensatz zu den Organisatorinnen kamen sie aus dem Kreis der Teilnehmerinnen und waren von diesen gewählt worden (Russell/Van de Ven 1984: 266). Der Machtwechsel hatte auch inhaltliche Folgen: Er ermöglichte Konsens unter den Teilnehmerinnen, der in Solidaritätsbekundungen am Ende des Tribunals zum Ausdruck kam und in dem alle Formen männlicher Unterdrückung als ein Verbrechen verurteilt wurden. Die Solidaritätsbekundungen waren ein Indiz für ein entstehendes *we-feeling*, das gegen bestehende Strukturen gerichtet war, was aber nicht hieß, daß die Unterschiede zwischen den Frauen keine Rolle mehr spielten. Mit ihrer Solidarisierung verfolgten Frauen vorrangig ein strategisches Ziel: Sie wollten als vereinigte Front gegen ein System kämpfen, das sie zu spalten suchte (Russell/Van de Ven 1984: 200). Diese ideellen Solidaritätsbekundungen wurden in Aktionsrahmen verankert. Die auf dem Tribunal geknüpften Kontakte mündeten in neue internationale Netzwerke, die in erster Linie dem Austausch dienten, wie beispielsweise das *International Feminist Network*, koordiniert durch *ISIS International* (Stienstra 1994: 104). Darüber hinaus inspirierte das Tribunal nationale Aktivitäten wie den Aufbau von Frauenhäusern oder so genannten *rape crisis centers* (Schuler 1992: 5). In all diesen Aktionsrahmen lag die Betonung auf Unabhängigkeit und Autonomie, da Frauen aufgrund ihrer schlechten Erfahrungen gegenüber bestehenden Institutionen und Strukturen Mißtrauen hegten und es deshalb als notwendig erachteten, ihre eigenen zu schaffen (Russell/Van de Ven 1984: 198).

Keck und Sikkink (1998: 19f) haben gezeigt, daß Aussagen von Betroffenen, sogenannte *testimonies*, Grund für kollektives Handeln sein können (vgl. auch Price 1998: 623). Dies trifft auch für das Tribunal zu. Die Organisatorinnen hatten den Austausch persönlicher Erfahrungen bewußt in den Mittelpunkt gestellt, um aufzuklären, zu politisieren und zu motivieren (Russell/Van de Ven 1984: 219). Das Mitteilen von persönlichen Erfahrungen war ein vertrauter *master frame* und wurde von Frauenbewegungen in vielen Ländern genutzt. Für die mobilisierende Wirkung persönlicher Erfahrungen gibt es mehrere Gründe. Zum einen machten sie in diesem Fall das Ausmaß männlicher Gewalt deutlich. Obwohl sich die Gewalt von Land zu Land unterschied, waren Frauen in der ganzen Welt davon betroffen. Mehr noch: die Erfahrungen der Teilnehmerinnen vermittelten einen Einblick in die Ursachen des Problems. Männliche Gewalt wurde nicht als persönliches Problem betrachtet, sondern als strukturelles. Frauen werden geschlagen, vergewaltigt und ermordet aufgrund ihrer Kultur, ethnischen Herkunft, Klasse und Identität. Schließlich hatten die Aussagen der Opfer auch eine dramatische Wirkung, wie die Aussage einer der Teilnehmerinnen vermittelt: »Women at the Tribunal were deeply involved, sometimes shouting in anger, sometimes clapping and booing, or crying, or being intently quiet (Russell/Van de Ven 1984: 267). Persönliche Erfahrungen allein waren jedoch nicht ausreichend. Die Solidarisierung unter den Frauen wurde auch durch eine Reihe paralleler internationaler symbolischer Ereignisse forciert, wie beispielsweise die bereits eingangs erwähnte UN-Weltfrauenkonferenz in Mexiko Stadt, die aufgrund des Ost-West-Konflikts in starkem Maße politisch und in den Augen der Tribunalteilnehmerinnen nicht mehr war als »a highly and token gesture [...] that would achieve little beyond window dressing [...] and [...] result in a co-optation of women's energy« (Russell/Van de Ven 1984:

218).<sup>18</sup> Darüber hinaus wurde die Solidarität unter den Frauen durch weitere Treffen auf internationaler Ebene gestärkt, darunter den *Global Workshop to Organize Against Traffic in Women* in Rotterdam 1983, wo sich vierunddreißig Frauen aus vierundzwanzig Ländern versammelten, um Probleme im Zusammenhang mit Frauenhandel zu dokumentieren und Strategien zu seiner Bekämpfung zu entwickeln (Barry et al. 1984), oder das *Third World Forum on Women, Law and Development (WLD)* 1986, das sich mit sexueller Gewalt allgemein befaßte (Schuler 1992).

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das Mitteilen persönlicher Erfahrungen anläßlich eines symbolträchtigen Ereignisses wie des Tribunals es Frauen ermöglicht hat, ihre ideologischen Gegensätze sowie strukturellen Hindernisse zu überwinden und alle Formen männlicher Gewalt als internationales Verbrechen zu definieren. Das Tribunal weckte internationales Interesse und hatte flankierende Effekte: Es verhalf Frauenorganisationen, institutionelle Verbündete innerhalb der UNO zu finden. Anläßlich der Weltfrauenkonferenz in Nairobi 1985 wurde die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen als eine Priorität für das kommende Jahrzehnt ausgewiesen (United Nations 1985a, 1985b; vgl. Joachim 1999b). Jedoch wurde, wie ich im nächsten Abschnitt zeigen werde, Gewalt wesentlich enger definiert.

### 3.2. *Die Lösung: ExpertInnentreffen in den 1980er Jahren und die Kriminalisierung häuslicher Gewalt*

Vom 8. bis 12. Dezember 1986 organisierte die *Branch for the Advancement of Women* in enger Zusammenarbeit mit dem *Crime Prevention and Criminal Justice Branch* des *Centre for Social Development and Humanitarian Affairs of the Department of International Economic and Social Affairs* der Vereinten Nationen ein ExpertInnentreffen in Wien zum Thema Gewalt in der Familie unter besonderer Berücksichtigung von Frauen. Katalysator für dieses Treffen waren einerseits vorangegangene Diskussionen bezüglich des Themas in diesen UN-Abteilungen in den frühen achtziger Jahren und andererseits der mangelnde Zugriff auf Informationen zu dem Problem, insbesondere in Entwicklungsländern sowie sozialistischen Ländern (United Nations 1989).<sup>19</sup> Im Gegensatz zum Tribunal in Brüssel waren die geladenen vierundzwanzig Teilnehmer/-innen keine Betroffenen, sondern internationale Experten und Expertinnen aus dem Bereich Strafrecht, darunter SoziologInnen, JuristInnen und KriminologInnen. Die von ihnen erstellten Fallstudien sollten Erkenntnisse liefern über die Ursachen und die Natur des Problems, Einblick vermitteln in die den Opfern zur Verfügung stehenden Einrichtungen und Empfehlungen geben, was mögliche Eingriffsmöglichkeiten und Hilfsmaßnahmen betrifft.

18 Für eine ausführlichere Diskussion dieser UN-Weltfrauenkonferenz siehe z.B. Fraser (1987) oder Allan et al. (1995).

19 Sowohl die *Commission on the Status of Women* als auch das *Committee on Crime Prevention and Control* behandelten als Reaktion auf den von Frauen-NGOs ausgeübten Druck das Thema Gewalt in der Familie 1982 und 1984 in ihren jeweiligen Sitzungen, woraufhin der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen eine Reihe von Resolutionen verabschiedete, unter anderem »Abuses Against Women and Children« (1982/22) und »Violence in the Family« (1984/14; vgl. United Nations 1989: 4).

Ein Grund für das Informationsdefizit bezüglich häuslicher Gewalt war der mangelnde Zugang zum institutionellen Kontext. Die Familie wurde, wie die Experten und Expertinnen feststellten, als »privater Raum« begriffen, aufgrund dessen es schwierig war, Informationen über die Ernsthaftigkeit und das Ausmaß des Problems zu erlangen, da Gewalt gegen Frauen verheimlicht wurde und unsichtbar blieb (United Nations 1986: 16). Das Bild der Familie beruhte in vielen Ländern auf der Annahme, daß sie ein »geschützter Ort« sei, der vor Zugriffen von außen bewahrt bleiben müsse (United Nations 1989: 49). Mehr noch, die Familie wurde als Institution begriffen, die auf Liebe und Sicherheit basiere und als solche ein geeigneter Platz sei für das Heranwachsen von Kindern und die freie Entfaltung ihrer einzelnen Mitglieder (United Nations 1989: 14). Dieser normative *frame*, was die Familie betrifft, war nach Auffassung der Experten und Expertinnen problematisch, denn er stand im Widerspruch zur Realität. Modernere Studien zeigten, daß die Familie bei weitem kein sicherer Platz sei, sondern eine »Wiege der Gewalt« (United Nations 1989: 14). Dieser normative *frame* stand auch im Widerspruch zu den Erfahrungen der Opfer.

*Frames* reflektieren nicht nur den institutionellen Kontext, in den sie eingebunden sind, sondern auch die Erfahrungen der Betroffenen. Diese Erfahrungen sind jedoch selten authentisch, sondern durchlaufen häufig mehrere Filter, so daß es zu Diskrepanzen zwischen den ursprünglichen Quellen und den daraus resultierenden *frames* kommen kann (vgl. Keck/Sikkink 1998: 19). Im Fall von häuslicher Gewalt wurden die Aussagen und Erfahrungen von betroffenen Frauen mehrmals gefiltert. Daran beteiligt waren unter anderem WissenschaftlerInnen, die in ihren Studien häufig konventionelle Definitionen einer Beziehung zugrundelegten und lediglich Paare berücksichtigten, die gegenwärtig zusammenlebten, während sie andere Opfer außer acht ließen. Darüber hinaus versäumten es zuständige Stellen wie die Polizei oder der Gesundheitssektor häufig, Vorfälle so zu registrieren, daß sie für Forschungszwecke dienlich waren (United Nations 1989: 17f). Die Folgen dieser Interpretationsprozesse schlugen sich in mangelnder Repräsentativität von Studien nieder. Obwohl häusliche Gewalt Frauen aus allen Klassen, Ethnien und Altersgruppen betraf, war das stereotype Bild jenes von Minderbemittelten oder Angehörigen unterer Schichten (United Nations 1989: 17f).

Mangelnde Informationen hatten zur Folge, daß häusliche Gewalt vorherrschend als ein »individuelles Problem« begriffen wurde, deren Ursachen also beim Täter oder dem Opfer selbst zu suchen seien, die als »abnormal oder krank« betrachtet wurden. Ausgehend von diesem »Krankheitsbild« beruhten konventionelle Lösungsansätze auf therapeutischen oder wohlfahrtsorientierten Modellen, die insbesondere Vermittlung und Versöhnung zwischen dem Täter und dem Opfer betonten und den Erhalt der Familie zum Ziel hatten. Der Eingriff durch die Justizbehörden wurde nur für die gravierendsten Fälle in Erwägung gezogen und als »äußerste Maßnahme« begriffen (United Nations 1989: 51). Die Mehrheit der Experten und Expertinnen kritisierten den »Krankheitsrahmen« sowie den daraus folgenden »therapeutischen Lösungsansatz« als unzureichend und bezweifelten seine Validität, denn er könne nicht das überwältigende Ausmaß an Gewalt gegen Frauen in der Familie erklären, entschuldige den Täter und lasse das Opfer häufig weiterhin Gewalttaten ausgesetzt (United Nations 1989: 30). Sie plädierten deshalb für tiefgreifendere Maßnahmen.

NGOs machen auf ihre Themen aufmerksam, indem sie eine Sprache verwenden, die dramatisiert (Keck/Sikkink 1998: 19f). Wie die Teilnehmerinnen anlässlich des Internationalen Tribunals in Brüssel, so sprachen sich die Experten und Expertinnen für die Kriminalisierung des Problems aus. Gewalt gegen Frauen in der Familie, so stellten sie fest, sei ein Verbrechen, das mit anderen Gewaltakten gegenüber Personen gleichzusetzen sei (United Nations 1986: 19). Sie begründeten ihre Haltung normativ. Persönliche und sexuelle Gewalt seien nach Auffassung der Experten und Expertinnen unvereinbar mit der Ehre und menschlichen Würde des Opfers. Sie verfolgten mit dieser Definition strategische Absichten. Mit der Kriminalisierung des Problems vergrößerten die Experten und Expertinnen den zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum.

Indem NGOs ihre Themen umdefinieren, öffnen sich ihnen neue Aktionsräume und finden sie neue Verbündete (Keck/Sikkink 1998: 17). Die Teilnehmer/-innen des ExpertInnentreffens empfahlen, häusliche Gewalt durch das Justizsystem zu bekämpfen. Anders als die Teilnehmerinnen des Tribunals betrachteten sie den Staat als einen Verbündeten im Kampf gegen sexuelle Gewalt, der das Wohlbefinden der Opfer gewährleisten könne. Das Justizsystem hatte nach Auffassung der Experten und Expertinnen einen »symbolischen Wert« (United Nations 1986: 21). Durch Festnahme, Anklage und Bestrafung verurteile die Gesellschaft die Verbrechen des Gewalttätigen nicht nur klar und deutlich, sondern mache ihn auch für seine Taten persönlich verantwortlich (United Nations 1989: 52). Mehr noch: durch strafrechtliche Verfolgung würden die Interessen des Opfers in den Vordergrund gestellt, anstatt ihren Schutz dem Erhalt der Familie unterzuordnen. Der Kriminalisierungsrahmen und die damit verbundenen Maßnahmen sowie das Eingreifen durch Justizbehörden zur Bekämpfung häuslicher Gewalt erscheinen fast radikal im Vergleich zum therapeutischen Ansatz, der ein solches Vorgehen nur als eine »äußerste Maßnahme« vorsah.

Der Fall »Gewalt gegen Frauen« bestätigt die These, daß technisches Wissen dazu genutzt werden kann, Themen zu politisieren und zu legitimieren (vgl. Price 1998: 622). Die Fallstudien der Experten und Expertinnen lieferten erstmals systematische Informationen vor allem über das Problem häuslicher Gewalt in Entwicklungsländern. Sie machten deutlich, daß das Problem ein universales sei (United Nations 1989: 4), da sich häusliche Gewalt über gesellschaftliche Grenzen hinwegsetze (United Nations 1986: 5); daß die Täter vorwiegend Männer seien; die Ursachen häuslicher Gewalt »strukturell bedingt« seien und in der unterschiedlichen Stellung von Mann und Frau begründet lägen (United Nations 1989: 25) und häusliche Gewalt sowohl für die Opfer als auch ihre Kinder schwerwiegende Folgen habe (United Nations 1986: 5). Grund für das Mehr an Informationen aus Entwicklungsländern war einerseits die starke Präsenz von Experten und Expertinnen aus Afrika, Lateinamerika und Asien, deren Teilnahme durch finanzielle Unterstützung der niederländischen Regierung ermöglicht wurde (United Nations 1989: 5).<sup>20</sup> Andererseits spiegelte es

20 Die Experten und Expertinnen kamen aus Australien, Ägypten, Bangladesch, Österreich, China, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Indien, Israel, Italien, Kanada, Kenia, Kuwait, Malaysia, den Niederlanden, Norwegen, Senegal, Thailand, Trinidad, der Tschechoslowakei, Tobago, der UdSSR, den USA und Sambia. Darüber hinaus nahmen Regierungsvertreter und Repräsentanten internationaler Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen an dem ExpertInnentreffen teil.

einen institutionellen Machtwechsel in der UNO wider, nämlich den zunehmenden Einfluß von südlichen Ländern. Symbolisch in dieser Hinsicht war die UN-Weltfrauenkonferenz in Nairobi 1985, in der *Frauen und Entwicklung* im Mittelpunkt stand und in deren Vorfeld Studien und Umfragen durchgeführt wurden (vgl. Fraser 1987: 161; Pietila/Vickers 1994: 8f).<sup>21</sup>

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß es den Teilnehmer/-innen des ExpertInnentreffens mit Hilfe ihres technischen Wissens gelang, häusliche Gewalt zu kriminalisieren und seine Bekämpfung durch das Justizsystems zu legitimieren. Im Gegensatz zum therapeutischen Interpretationsrahmen, der die Familie als Privatsphäre deklariert und ihren Erhalt durch Vermittlung zwischen Täter und Opfer zum Ziel hat, forciert der Kriminalisierungsrahmen die strafrechtliche Verfolgung des Täters und betrachtet es als die Pflicht eines Staates, den Opfern Schutz zu gewährleisten. Gewalt bezog sich in diesem Interpretationsrahmen allerdings ausschließlich auf die Privatsphäre, was Frauenorganisationen dazu veranlaßte, Gewalt in der öffentlichen Sphäre zu politisieren.

### 3.3. *Die Politisierung des Problems: Frauenrechte sind Menschenrechte und die UN-Weltmensenrechtskonferenz 1993*

Die Weltmensenrechtskonferenz in Wien 1993 bot Frauenorganisationen eine gute Gelegenheit, Gewalt gegen Frauen ins internationale Bewußtsein zu bringen und zu politisieren. Das *Center for Women's Global Leadership (CWGL)* in Newark (USA) und vor allem seine Direktorin Charlotte Bunch erwiesen sich diesbezüglich als Entrepreneure. Das CWGL organisierte eine Reihe von sogenannten *Leadership Institutes*, um geeignete Strategien zu erarbeiten. Die daran teilnehmenden einundzwanzig Frauen kamen sowohl aus unterschiedlichen Regionen der Welt als auch aus verschiedenen Projekten. Im Gegensatz zu den Teilnehmerinnen des Tribunals in Brüssel in den 1970er Jahren verfügten diese Frauen aufgrund ihres jahrelangen Engagements auf der nationalen Ebene über ein erhebliches Mehr an Expertise, sowohl in bezug auf das Thema als auch das Organisieren (CWGL 1992: 9). Dies äußerte sich auch in ihrem *framing*, welches wesentlich strategischer war als zu Beginn der Kampagne, und es ihnen ermöglichte, die anfänglichen Schwierigkeiten bezüglich des Zugangs zur internationalen Menschenrechtsagenda zu überwinden.

Ein wesentlicher Grund für den mangelnden Zugang zur Agenda war die ideelle Trennung zwischen Frauen- und Menschenrechten. Obwohl die 1946 verabschiedete UN-Menschenrechtsdeklaration gleiche Rechte für Frauen und Männer garantierte, wurde Gewalt gegen Frauen nicht als Menschenrechtsverletzung anerkannt. Verantwortlich dafür war die Unterscheidung zwischen privat und öffentlich. Gewalt gegen Frauen, so wurde in Menschenrechtskreisen behauptet, finde in der Privatsphäre statt, in die der Staat nicht eingreifen dürfe und für die er keine Verantwortung

21 Für eine ausführlichere Diskussion über die Weltfrauenkonferenz 1985 in Nairobi siehe z.B. Patton (1995) oder Stienstra (1994: Kap. 6).

trage (Bunch 1990: 488; Eisler 1987: 297).<sup>22</sup> Diese ideologische Trennung zwischen Menschen- und Frauenrechten wurde durch eine räumliche Trennung der zuständigen UN-Behörden symbolisch verstärkt: Während die Menschenrechtskommission ihren Sitz in Genf hat und mit wesentlich mehr Ressourcen ausgestattet ist (vgl. Coliver 1987: 437f), befand sich das *Committee on the Status of Women* und das dazugehörige Sekretariat, die *Branch for the Advancement of Women*, zuerst in Wien, ist mittlerweile aber nach New York umgezogen.<sup>23</sup> Daß die Dichotomisierung von privat und öffentlich nicht der Realität und den Erfahrungen von Frauen entsprach, machten Frauenorganisationen in ihren *Framing*-Aktivitäten deutlich.

Frauenorganisationen verfolgten eine doppelte Strategie, um die ideelle Trennung zwischen Frauen- und Menschenrechten zu überwinden. Sie verknüpften wissenschaftliches Wissen mit symbolischen Aktionen von Betroffenen (vgl. Keck/Sikkink 1998: 21). Einerseits veröffentlichte Charlotte Bunch 1990 einen Aufsatz mit dem Titel »Women's Rights are Human Rights« in der renommierten Fachzeitschrift *Human Rights Quarterly*, welcher eine wissenschaftlich fundierte Begründung dafür lieferte, weshalb Frauenrechte Menschenrechte seien. Der Aufsatz politisierte das Thema sexueller Gewalt sowohl mit Statistiken, die zeigten, daß Frauen tagtäglich Opfer männlicher Gewalt waren, als auch anhand von drastischen Beispielen. Letztere verdeutlichten nicht nur, daß das »Private« Interpretationssache war und häufig dazu genutzt wurde, die untergeordnete Stellung von Frauen in der Familie zu stabilisieren, sondern daß Gewalt gegen Frauen politisch war und durch geschlechtsspezifische Machtstrukturen, die Männer privilegieren, verursacht wurde (Bunch 1990: 491). Bunchs Aufsatz schlug hohe Wellen. Sein Titel wurde zum Slogan der von Frauenorganisationen initiierten Kampagne für die Menschenrechtskonferenz und wurde auf Buttons, T-Shirts und Postern abgedruckt.<sup>24</sup>

Andererseits politisierten Frauenorganisationen das Thema mittels symbolischer Interpretation. Basierend auf den *Leadership Institutes* organisierte das *Center* eine Reihe internationaler Aktionen, die auf symbolische Art und Weise Menschenrechte mit Frauenrechten verknüpften. Eine dieser Aktionen waren die *16 Days of Activism Against Gender-based Violence*, die am 25. November begannen, dem internationalen Aktionstag gegen Gewalt gegen Frauen, und mit dem 10. Dezember, dem Internationalen Menschenrechtstag endeten. Diese Kampagne mobilisierte Frauen in aller Welt. Von London bis San José und Korea organisierten sie Demonstrationen und hielten Mahnwachen, um der Opfer männlicher Gewalt zu gedenken, oder initiierten

22 Zur Trennung zwischen Menschen- und Frauenrechten siehe auch Sullivan (1995), Schmidt-Häuer (1998) oder Ashworth (1999).

23 Die institutionelle Trennung zwischen der UN-Menschenrechts- und der Frauenkommission verdeutlicht auch die Art und Weise, wie die Handlungen von NGOs zu einem früheren Zeitpunkt die zu einem späteren beeinflussen können. Zur Gründungszeit der UNO plädierten Frauen-NGOs für die Einrichtung von zwei getrennten Sekretariaten, da sie befürchteten, daß die Integration von Menschen- und Frauenrechten die Marginalisierung der letzteren zur Folge habe (vgl. Pfeffer 1985: 468).

24 Interview mit Roxanna Carrillo, *Women's Rights Programme*, UNIFEM, New York, Oktober 1995.

Talk-Shows in Radio und Fernsehen zum Thema sexueller Gewalt (Bunch/Reilly 1994: 4f). Darüber hinaus startete das CWGL in enger Zusammenarbeit mit dem *International Women's Tribune Center* in New York City eine *Global Petition*, die die Menschenrechtskonferenz dazu aufrief, »that gender violence, a universal phenomenon which takes many forms across culture, race and class, be recognized as a violation of human rights requiring immediate action« (CWGL 1993: 5). Die Petition bestätigt eine These von Warkentin/Mingst (2000) und anderen (vgl. Deibert 1997; Price 1998), die behaupten, daß die Verfügbarkeit neuer Medien das Organisieren von kollektiven Aktionen erleichtere. Die Petition wurde per Fax und E-Mail in die ganze Welt verschickt. Während das *Tribune Center* sie ursprünglich nur in sechs Sprachen übersetzt hatte, war die Petition zum Zeitpunkt der Konferenz in vierundzwanzig Sprachen verfügbar und von über tausend Frauengruppen gesponsert worden, die über eine Million Unterschriften von Frauen aus mehr als hundert Ländern gesammelt hatten. Das Verknüpfen von symbolischen Aktionen mit wissenschaftlich fundiertem Wissen half Frauenorganisationen, Verbündete für ihre Kampagne zur Anerkennung von Frauenrechten als Menschenrechte zu gewinnen.

Die internationale Presse ist ein wichtiger Verbündeter für NGOs, und deshalb verpacken diese ihre Informationen auf gezielte und dramatisierende Weise, um sich Aufmerksamkeit zu verschaffen (Keck/Sikkink 1998: 22; vgl. auch Tarrow 1994: 126). Im Gegensatz zum Tribunal in Brüssel 1976, als die Rolle der Presse unter Frauen noch sehr umstritten war, herrschte über die Notwendigkeit für Öffentlichkeit Konsens unter den an der Kampagne beteiligten Frauenorganisationen.<sup>25</sup> Um Aufmerksamkeit auf sich zu lenken, veranstalteten sie unter anderem ein achtzehnstündiges Tribunal, anlässlich dessen Frauen über die männliche Gewalt sprachen, der sie zum Opfer gefallen waren. Abgesehen von diesen symbolischen Aktionen versuchten Frauenorganisationen auch aktiv und bewußt, Einfluß auf die Art und Weise der Berichterstattung zu nehmen. Sie organisierten ihr eigenes Medienkonsortium, das aus erfahrenen Journalistinnen und Journalisten bestand, richteten ein Presse-Center im Konferenzgebäude ein, verteilten Informationen an die Presse und veranstalteten Pressekonferenzen, auf denen eigens von ihnen ernannte Expertinnen Auskünfte über die Kampagne und zum Thema gaben (Bunch/Reilly 1994: 96f). Diese Aktivitäten fanden Niederschlag in der Presse, wo die Frauenorganisationen als Heldinnen der Menschenrechtskonferenz gefeiert wurden und der Slogan »Frauenrechte sind Menschenrechte« sich in unzähligen Schlagzeilen wiederfand.<sup>26</sup> Während dramaturgische und symbolische Aktionen für die Mobilisierung der Presse geeignet sein mögen, können sie in bestehenden Institutionen häufig Gegenteiliges bewirken, da sie im Wi-

25 Interview mit Charlotte Bunch, *Center for Women's Global Leadership*, New Brunswick, N.J., November 1995.

26 Siehe z.B. *New York Times*, 10. Juni 1993: »Human Rights for Women«; *Boston Globe*, 18. Juni 1993: »Women's Rights are Human Rights, Too: Tribunal a Success Amid Horror Stories«; *Chicago Tribune*, 27. Juni 1993: »Women Gain as UN Forum Attends to their Issues«. Für eine Analyse der amerikanischen Presseberichte vgl. *The Global Campaign for Women's Human Rights: Making Women's Voices Heard. An Analysis of U.S. News Coverage of Women's Human Rights Issue, Vienna, June 1993*.

derspruch zu den darin vorherrschenden Gepflogenheiten und Praktiken stehen. William A. Gamson und David S. Meyer (1996: 288) stellen fest: »The media rewards novelty, polemic, and confrontation, but institutional politics prizes predictability, moderation, and compromise«. Das Mobilisieren in internationalen Institutionen erfordert deshalb andere Strategien auf Seiten von NGOs.

Die Unterstützung von gleichgesinnten Gruppen, die Ansehen genießen und NGOs Zugang zu verlässlichen Informationen, im Sinne von *hard facts*, über ihre Zielgruppen verschaffen, kann die Legitimität von umstrittenen *frames* innerhalb einer Institution erhöhen (Keck/Sikkink 1998: 21f). Im Fall »Gewalt gegen Frauen« haben *Amnesty International (AI)* und *Human Rights Watch (HRW)* aufgrund des massiven Drucks von Frauenorganisationen Anfang der 1990er Jahre *Women's Rights Programmes* eingerichtet, die Fälle recherchierten, in denen Gewalt gegen Frauen entweder von staatlichen Akteuren direkt ausgeübt oder aber toleriert wurde. Publikationen wie *Women in the Front Line* (Amnesty International 1991) über *gender-spezifische Gewalt* an weiblichen politischen Gefangenen oder Berichte von *HRW* über staatlich motivierte oder tolerierte Gewalt an Frauen in Pakistan, Brasilien oder Kuwait verdeutlichten nicht nur die politische Natur sexueller Gewalt, sondern übten moralischen Druck (*moral leverage*) auf Regierungen aus, indem sie Fakten über diese ans Licht der Öffentlichkeit brachten, die ihrem internationalen Image schaden konnten (Keck/Sikkink 1998: 23). Mittels dieser Informationen gelang es, Verbündete unter den Regierungsvertretern zu gewinnen.

Die Unterstützung von einzelnen Regierungen verschafft NGOs indirekt Zugang zu institutionellen Privilegien und materiellen Ressourcen oder dem, was Keck und Sikkink (1998: 23) *material leverage* nennen. Obwohl eine Reihe von Regierungsdelegationen im Zuge der Konferenz eine Führungsrolle im Kampf gegen Gewalt gegen Frauen übernahmen (z.B. Kanada, Australien oder die Niederlande), bietet der Fall USA ein besonders interessantes Beispiel. Wie bereits eingangs erwähnt, läßt eine neo-realistische Analyse unerklärt, weshalb sich die amerikanische Regierung für ein solches *Low-politics*-Thema einsetzte. Dieser Wandel läßt sich einerseits auf innenpolitische Veränderungen zurückführen. Nationale Frauenorganisationen haben das Thema schon in den 1970er Jahren auf die innenpolitische Agenda gesetzt und dazu beigetragen, daß die USA 1979 als eines der ersten Länder ein Regierungsbüro zur Bekämpfung von Gewalt in der Familie einrichtete (vgl. Heise/Chapman 1992: 290). Mehr noch, seit den 1980er Jahren hatte ein politischer Machtwechsel stattgefunden. Im Gegensatz zu seinen republikanischen Vorgängern zeigte sich die Clinton-Administration wesentlich offener gegenüber Frauenfragen. Ein Indiz dafür waren die jährlichen Menschenrechtsberichte, in denen nach Präsident Clintons Amtsantritt Frauenrechtsverletzungen dokumentiert wurden. Andererseits zeugte die Offenheit der Administration aber auch von Veränderungen im internationalen Kontext.

Die Glaubwürdigkeit und Effektivität von *frames* ist davon abhängig, wie sehr sie im Einklang oder Widerspruch zu den empirischen Gegebenheiten stehen oder zu dem, was Snow/Benford (1988: 208) *empirical credibility* nennen. Der Zugang von Frauenorganisationen zur UN-Agenda wurde durch das Ende des Ost-West-Konflikts begünstigt. Erstens brachte dieses symbolische Ereignis ein Umdenken im Bereich

der Sicherheit mit sich. Stand die Sicherheit des Staates bis zu diesem Zeitpunkt noch im Mittelpunkt, fand mit dem Ende des Ost-West-Konflikts das Wohlbefinden des Individuums immer mehr Betonung – ein Interpretationsrahmen, der sich besser mit Frauenrechten verbinden ließ. Zweitens löste das Ende des Ost-West-Konflikts eine Reihe von ethnischen Konflikten aus wie beispielsweise in Somalia, Ruanda und im ehemaligen Jugoslawien. Die damit verbundenen Massenvergewaltigungen von Frauen zur Verfolgung nationaler Zwecke verdeutlichten die politische Natur des Themas. Schließlich kam es, wie bereits in der Einleitung erwähnt, durch das Ende des Ost-West-Konflikts zu Veränderungen in den politischen Machtverhältnissen, die sich in der Formierung zweier neuer Blöcke – des Nordens und des Südens – widerspiegelten. Diese beiden Blöcke hatten Schwierigkeiten, sich auf eine Konferenzagenda zu einigen. Während der Norden sich auf die Diskussion politischer und ziviler Rechte beschränken wollte, plädierte der Süden für wirtschaftliche und soziale Rechte. Dieser Konflikt bot eine Gelegenheit für Frauenorganisationen, die Konferenz-Agenda mitzubestimmen, denn sie hatten ein Thema, welches die Trennung der Rechte in Frage stellte und sowohl von Frauen aus Industrieländern als auch von Frauen aus Entwicklungsländern getragen wurde.<sup>27</sup>

Die UN-Weltmenschrechtskonferenz in Wien verdeutlichte, wie Frauenorganisationen ihr Wissen gezielt und strategisch einsetzten, um symbolische Ereignisse zu nutzen, Verbündete zu gewinnen und den institutionellen Diskurs zu ändern. Im Gegensatz zum Tribunal in den 1970er Jahren hatten ihre Aktivitäten und Strategien einen wesentlich ausgereifteren Charakter. Charlotte Bunch (CWGL) erklärte den Erfolg so: »Women have come to age. They have learned to walk the walk and talk the talk«. Frauenorganisationen hatten gelernt, das institutionelle Regelwerk für ihre eigenen Ziele zu nutzen.

#### 4. *Soziale Bewegungsansätze und Internationale Beziehungen: Schlußfolgerungen über den Einfluß von NGOs in Internationalen Organisationen*

Wie, warum und unter welchen Umständen gelingt es NGOs, Themen auf die Agenda der UNO zu setzen und die Interessen von Staaten zu beeinflussen? Basierend auf der Annahme, daß *agenda-setting* sich in drei voneinander relativ unabhängigen Phasen vollzieht – Problemdefinition, Formulierung von Lösungen und Politisierung – wurde hier argumentiert, daß NGOs durch strategische *Framing*-Prozesse Staaten für ihre Themen zu gewinnen suchen. Ob die von ihnen favorisierten Interpretationsrahmen breiten Anklang finden, hängt im wesentlichen von der dynamischen Interaktion der *politischen Gelegenheitsstruktur* und den *organisationseigenen Mobilisierungsstrukturen* ab. Angewandt auf das Fallbeispiel Gewalt gegen Frauen ermöglicht das prozeßorientierte Modell eine Reihe von verallgemeinerbaren Aussagen über die konkreten Bedingungen, unter denen NGOs Einfluß ausüben können.

27 Interview mit Charlotte Bunch, *Center for Women's Global Leadership*, New Brunswick, N.J., November 1995.

Erstens scheinen *Zugang zu Institutionen* und die Präsenz von *Entrepreneuren* wichtige, wenn nicht sogar notwendige Bedingungen für die Legitimation von ursprünglich umstrittenen Interpretationsrahmen zu sein. In allen drei Phasen des *agenda-setting* spielten diese Faktoren eine zentrale Rolle in der Mobilisierung von Unterstützung. Was den Zugang zu Institutionen betrifft, so zeigt diese Studie, daß internationale Konferenzen und Treffen wichtige Foren für Lobbying, Austausch, Auseinandersetzung und Vernetzung unter den Teilnehmer/-innen sind. Sie macht aber auch gleichzeitig deutlich, daß sowohl die darin geltenden Spielregeln sowie der Ort wichtige *gatekeeper* sind, insofern sie bestimmen, wer an den Konferenzen und Treffen teilnimmt und wer nicht. Zugang gewinnen NGOs häufig durch ihre Entrepreneurinnen (z.B. Organisatorinnen des Tribunals, das UN-Sekretariat für Frauenfragen, CWGL), die eine Kampagne tragen und wichtige Katalysatoren für die Initiierung von Themen- und Aktionsrahmen sind. In allen drei Phasen des *agenda-setting* stammten diese Entrepreneurinnen aus nördlichen Industrieländern, was einerseits die These bestätigt, daß NGOs keine machtfreien Räume sind (vgl. Walk/Brunnengräber 1994: 631f; Keck/Sikkink 1998: 207), sondern Machtasymmetrien reproduzieren, und andererseits dazu führt, daß die Initiativen der Entrepreneurinnen zu Beginn einer Kampagne häufig umstritten sind, ihre Repräsentativität angezweifelt wird und eine Veränderung in ihren Strategien bewirkt.

Zweitens lassen sich abgesehen von diesen Gemeinsamkeiten erhebliche Unterschiede zwischen den drei Phasen des *agenda-setting* feststellen, was die politischen Gelegenheits- und organisationseigenen Mobilisierungsstrukturen betrifft. In der *Problemdefinitionsphase* scheinen außerinstitutionelle Ereignisse wie das Tribunal förderlich für die Mobilisierung einer *internationalen Basis* und die Überwindung von *Konflikten* unter den Mitgliedern. Obwohl dies die Entrepreneurinnen vor erhebliche Schwierigkeiten stellt, was die Akquisition von materiellen Ressourcen betrifft, trägt die Vorstellung eines »Gegners« und das Organisieren in Opposition zu staatlichen Institutionen zu einem *Wir-Gefühl* unter den Beteiligten bei und ermöglichte eine relativ breite Definition des Problems. Darüber hinaus war *Erfahrungswissen* von zentraler Bedeutung in dieser Phase für die Entstehung eines Konsensrahmens. Die Aussagen von Opfern über sexuelle Gewalt im Rahmen des internationalen Tribunals verdeutlichte die Gemeinsamkeiten der Teilnehmerinnen trotz ihrer unterschiedlichen Herkunft, machte auf die strukturellen Ursachen des Problems aufmerksam und löste Betroffenheit aus.

In der *Lösungsphase* war vor allem die Unterstützung durch *institutionelle Verbündete* entscheidend, etwa durch das UN-Sekretariat für Frauenfragen in Wien, das mit finanzieller Unterstützung durch einzelne Regierungen ein ExpertInnenreffen ermöglichte. Institutionelle Verbündete haben jedoch ihren Preis: Das Thema sexuelle Gewalt wurde enger definiert und Sozialwissenschaftler/-innen statt der betroffenen Opfer eingeladen. Verbündete erweitern aber auch den zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum. Das ExpertInnenreffen ermöglichte die Kriminalisierung häuslicher Gewalt sowie die Intervention des Justizsystems. Maßgeblich für die Legitimierung von Lösungsrahmen in dieser Phase waren *technisches Wissen* sowie *Veränderungen in politischen Bündnissen*. Während die für das Treffen erstellten

Studien und Statistiken erstmals systematische Informationen bezüglich häuslicher Gewalt lieferten, ermöglichte der zunehmende Einfluß des Südens innerhalb der UNO ein Mehr an Informationen über Gewalt gegen Frauen in Entwicklungsländern, welches die bisher angezweifelte internationale Dimension des Problems verdeutlichte.

In der *Politisierungsphase* ermöglichte eine UN-Sonderkonferenz – die Weltmenschrechtskonferenz in Wien – den *Zugang* zur staatlichen Agenda. Im Gegensatz zur Problemdefinition und der Formulierung von Lösungen verfolgten NGOs in dieser Phase eine Doppelstrategie was den Einsatz von *Expertinnen und Experten* betrifft. Sie nutzten technisches Wissen, um zu überzeugen, und symbolische Aktionen durch Betroffene, um zu dramatisieren. Mit dieser Strategie gewannen Frauenorganisationen *Verbündete* sowohl außerhalb etablierter Institutionen, wie beispielsweise bei *AI* oder *HRW* und der Presse, als auch innerhalb, wie etwa bei der US-Regierung. Darüber hinaus wurde der Zugang zur UN-Agenda durch historische Ereignisse begünstigt, was die von Keck und Sikkink (1998: 22) geäußerte These stützt: »Often it is not one event but the juxtaposition of disparate events that makes people change their minds and act.« Das Ende des Ost-West-Konflikts führte einerseits zu ideellen Veränderungen, was Sicherheit betrifft, und andererseits zu erneuten Konflikten – sowohl international (z.B. Jugoslawien) als auch institutionell (wie dem Nord-Süd-Konflikt auf der Weltmenschrechtskonferenz). Frauenorganisationen konnten diese *Konflikte* und *Veränderungen in politischen Bündnissen* zu ihrem Vorteil nutzen, da sie ein Thema hatten, das ausgleichend wirkte, und da sie sich über diese Konfliktlinien hinweg organisiert hatten.

Drittens gibt das Fallbeispiel »Gewalt gegen Frauen« Aufschluß über das Verhältnis von strukturellen und akteursbezogenen Ressourcen, das in der Literatur sehr umstritten ist. Der Einfluß von NGOs weist auf eine zyklische Verlaufskurve hin. Zu Beginn des *Agenda-setting*-Prozesses scheint der Einfluß von NGOs maßgeblich von Veränderungen in der Gelegenheitsstruktur abhängig zu sein, da sie noch über wenige Mobilisierungsstrukturen verfügen. Ihre *Framing*-Prozesse weisen einen unausgereiften Charakter auf, haben unbeabsichtigte Folgen und führen häufig zu Konflikten, was sich beispielsweise im Tribunal in den Auseinandersetzungen zwischen den Organisatorinnen und den Teilnehmerinnen äußerte. Mit der Zeit jedoch vergrößert sich der Handlungsspielraum von NGOs und ihre Aktionen werden zunehmend strategischer. In dem Maße, wie es ihnen gelingt, organisationseigene Ressourcen zu akquirieren, gewinnen sie mehr und mehr an Fähigkeit, die Gelegenheitsstruktur zu manipulieren, wie McAdam et al. (1996b: 13) in Verbindung mit sozialen Bewegungen feststellen: »The structure of political opportunities is now more a product of the interaction of the movement with its environment than a simple reflection of changes occurring elsewhere«. NGOs reagieren also nicht nur auf strukturelle Veränderungen im internationalen Gefüge, sondern sind unter bestimmten Bedingungen dazu in der Lage, diese Veränderungen zu bewirken und zu steuern.

Die Ergebnisse dieser vergleichenden Fallstudie verdeutlichen die Fruchtbarkeit eines Sozialen Bewegungsansatzes, um die Einflußmöglichkeiten von NGOs präziser zu bestimmen. Mit Hilfe des *Framing*-Konzepts läßt sich einerseits die Interpreta-

tions- und Definitionsmacht dieser nicht-staatlichen Akteure erfassen und andererseits verdeutlichen, daß ihre Handlungen nicht nur normativ, sondern auch strategisch und interessengetrieben sind. Das Konzept der *Gelegenheitsstrukturen* verweist auf die Bedeutung des historischen, kulturellen und institutionellen Kontextes, in dem sich NGOs bewegen, und der den Inhalt sowie die Akzeptanz der von ihnen favorisierten Ideen bestimmt. Sowohl das politische Umfeld als auch institutionelle Normen und Praktiken beeinflussen das Handeln von NGOs, eröffnen ihnen Möglichkeiten, schränken sie ein, befähigen sie und signalisieren ihnen, was als legitim erachtet wird und was nicht. Schließlich wird durch das Konzept der *Mobilisierungsstrukturen* die *agency* dieser Akteure sichtbar. Strukturelle Veränderungen alleine sind nicht ausreichend, sondern es bedarf konkreter Akteure, die diese wahrnehmen, interpretieren und darauf mittels ihrer eigenen Ressourcen reagieren. Zusammen mit den Gelegenheitsstrukturen dynamisiert die Einbeziehung der organisationseigenen Ressourcen das hier vorgestellte Modell und macht auf Veränderungen in der Beziehung zwischen Akteuren und Strukturen aufmerksam, insbesondere wie NGOs im Laufe ihrer Kampagnen lernen und an Erfahrung gewinnen, mittels derer sie institutionelle Veränderungen bewirken können.

Obgleich das theoretische Modell in dieser Studie mit Blick auf das Fallbeispiel »Gewalt gegen Frauen« entwickelt wurde, ist seine Anwendung auf andere Politikfelder, andere Organisationen und Phasen des Entscheidungsprozesses denkbar. Beispielsweise wäre es interessant zu überprüfen, ob und in welchem Maße die Legitimation dieses Themas NGOs Einflußmöglichkeiten in supranationalen Organisationen wie der Europäischen Union eröffnet, und in welchem Maße sich durch einen veränderten institutionellen Kontext die Anforderungen an die Akteure mit Blick auf ihre Strategien und Interpretationsrahmen verändern. Darüber hinaus bieten die Aktionen von zivilgesellschaftlichen Akteuren im Zusammenhang mit WTO-Verhandlungen ein ebenso spannendes Feld zur Überprüfung des hier vorgestellten Ansatzes als auch die von NGOs initiierten Kampagnen in Verbindung mit der Einrichtung eines internationalen Strafgerichtshofes.

## Literatur

- Adler, Emanuel* 1991: Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for the Study of International Relations and their Progress, in: Adler, Emanuel/Crawford, Beverly (Hrsg.): Progress in Postwar International Relations, New York, 43-88.
- Adler, Emanuel* 1992: The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control, in: International Organization 46: 1, 101-145.
- Adler, Emanuel* 1997: Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics, in: European Journal of International Relations 3: 3, 319-363.
- Allan, Virginia R./Galey, Margaret E./Persinger, Mildred E.* 1995: World Conference of International Women's Year, in: Winslow, Anne (Hrsg.): Women, Politics, and the United Nations, Westport, Conn., 29-44.
- Alter Chen, Martha* 1996: Engendering World Conferences: The International Women's Movement and the UN, in: Gordonker, Leon/Weiss, Thomas G. (Hrsg.): NGOs, the UN, and Global Governance, Boulder, Colo., 139-158.
- Altvater, Elmar/Brunnengraber, Achim/Haake, Markus/Walk, Heike* (Hrsg.) 1997: Vernetzt und verstrickt: Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster. *Amnesty International* 1991: Women in the Front Line, New York.
- Ashworth, Georgina* 1999: The Silencing of Women, in: Dunne, Tim/Wheeler, Nicholas J. (Hrsg.): Human Rights in Global Politics, Cambridge, Mass., 259-276.
- Barnett, Michael* 1999: Culture, Strategy, and Foreign Policy Change: Israel's Road to Oslo, in: European Journal of International Relations 5: 1, 5-36.
- Barry, Kathleen/Bunch, Charlotte/Castley, Shirley* 1984: International Feminism: Networking Against Female Sexual Slavery: Report of the Global Feminist Workshop to Organize Against Traffic in Women, Rotterdam, The Netherlands, April 6-15, 1983, New York.
- Baumgartner, Frank R./Jones, Bryan D.* 1991: Agenda Dynamics and Policy Subsystems, in: Journal of Politics 53: 4, 1044-1073.
- Betsill, Michele M./Corell Elisabeth* 2001: NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis. Paper presented at the 42<sup>nd</sup> Annual Convention of the International Studies Association, Chicago, 21-24 February.
- Brunnengraber, Achim* 1997: Advokaten, Helden und Experten. NGOs in den Medien, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 10: 4, 13-26.
- Brunnengraber, Achim/Walk, Heike* 1997: Die Erweiterung der Netzwerktheorien: Nicht-Regierungs-Organisationen verquickt mit Markt und Staat, in: Altvater et al. 1997, 65-84.
- Bunch, Charlotte* 1990: Women's Rights as Human Rights: Toward a Re-Vision of Human Rights, in: Human Rights Quarterly 12: 4, 486-500.
- Bunch, Charlotte/Reilly, Niamh* 1994: Demanding Accountability: The Global Campaign and Vienna Tribunal for Women's Human Rights, New Brunswick, N.J.
- Campbell, John* 1998: Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy, in: Theory and Society 27: 3, 377-409.
- Checkel, Jeffrey T.* 1998: The Constructivist Turn in International Relations Theory, in: World Politics 50: 2, 324-348.
- Clark, Ann Marie* 1995: Non-Governmental Organizations and their Influence on International Society, in: Journal of International Affairs 48: 2, 507-525.
- Clark, Ann Marie/Friedman, Elisabeth J./Hochstetler, Kathryn* 1998: The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights, and Women, in: World Politics 51: 1, 1-35.
- Claude, Inis C., Jr.* 1966: Collective Legitimation as a Political Function of the United Nations, in: International Organization 20: 3, 337-367.

- Cobb, Roger W./Elder, Charles D. 1972: Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building, Boston, Mass.
- Cohen, Michael/March, James/Olsen, Johan P. 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice, in: Administrative Science Quarterly 17: 1, 1-25.
- Coliver, Sandra 1987: United Nations Commission on the Status of Women: Suggestions for Enhancing its Effectiveness, in: Whittier Law Review 9: 3, 435-443.
- CWGL – Center for Women’s Global Leadership 1992: 1991 Women’s Leadership Institute Report: Women, Violence and Human Rights, New Brunswick, N.J.
- CWGL – Center for Women’s Global Leadership 1993: The International Campaign for Women’s Human Rights, 1992-1993 Report, New Brunswick, N.J.
- Deibert, Ronald 1997: Parchment, Printing, and Hypermedia: Communication in World Order Transformation, New York.
- Eisler, Riane 1987: Human Rights: Toward an Integrated Theory of Action, in: Human Rights Quarterly 9: 3, 25-46.
- Finnemore, Martha 1996: National Interests in International Society, Ithaca, N.Y.
- Finger, Matthias 1994: NGOs and Transformation: Beyond Social Movement Theory, in: Finger, Matthias (Hrsg.): Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global, New York, 186-213.
- Forschungsgruppe Neue Soziale Bewegungen (Hrsg.) 1996: Themenschwerpunkt Soziale Bewegungen und Nicht-Regierungsorganisationen, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 9: 2.
- Fraser, Arvonne 1987: The UN Decade for Women, Boulder, Colo.
- Gamson, William A./Meyer, David S. 1996: Accessing Public, Media, Electoral, and Governmental Agendas, in: McAdam et al. 1996a, 291-311.
- Gamson, William A./Wolfsfeld, Gadi 1993: Movements and Media as Interacting Systems, in: Annals of the American Association of Political and Social Science 528, 114-125.
- Gordenker, Leon/Coate, Roger A./Jönsson, Christer/Söderholm, Peter 1995: International Cooperation in Response to AIDS, London.
- Gordenker, Leon/Weiss Thomas G. 1996: Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions, in: Weiss, Thomas G./Gordenker, Leon (Hrsg.): NGOs, the UN, and Global Governance, Boulder, Colo., 17-47.
- Haas, Ernst B. 1990: When Knowledge Is Power: Three Models of Change in International Organizations, Berkeley, Cal.
- Haas, Peter M. 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: International Organization 46: 1, 1-36.
- Heise, Lori L./Chapman, Jane Roberts 1992: United States Reflections on a Movement: The U.S. Battle Against Women Abuse, in: Schuler, Margaret (Hrsg.): Freedom from Violence: Women’s Strategies from Around the World, New York, 257-294.
- Heise, Lori L./Pitanguy, Jacqueline/Germain, Adrienne 1994: Violence Against Women: The Hidden Health Burden (World Bank Discussion Paper 255), Washington, D.C.
- Jepperson, Ron/Wendt, Alexander/Katzenstein, Peter 1996: Norms, Identity, and Culture in National Security, in: Katzenstein, Peter (Hrsg.): The Culture of National Security, New York, 33-75.
- Joachim, Jutta 1999a: NGOs, Agenda-Setting and the UN: Violence Against Women and Reproductive Rights and Health (University of Wisconsin: Ph.D Dissertation), Madison, Wis.
- Joachim, Jutta 1999b: Shaping the Human Rights Agenda: The Case of Violence Against Women, in: Meyer, Mary K./Prügl, Elisabeth (Hrsg.): Gender Politics in Global Governance, Lanham, Md., 142-160.

- Joachim, Jutta* 2000: Structures and Processes of Political Negotiation/Governance: The UN, Women's NGOs and the Case of Reproductive Rights, in: Holland-Cunz, Barbara/Ruppert, Uta (Hrsg.): Frauenpolitische Chancen globaler Politik, Opladen, 123-132.
- Katzenstein, Peter J.* (Hrsg.) 1996: The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics, New York.
- Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn* 1998: Activists Beyond Borders, Ithaca, N.Y.
- Keohane, Robert/Nye, Joseph S., Jr.* 1989: Power and Interdependence, 2. Auflage, Boston, Mass.
- Kielbowicz, Richard B./Scherer, Clifford* 1986: The Role of the Press in the Dynamics of Social Movements, in: Research in Social Movements, Conflicts and Change, Vol. 9, Greenwich, Conn., 71-96.
- Kingdon, John W.* 1984: Agendas, Alternatives and Public Policies, New York.
- Kitschelt, Herbert* 1991: Resource Mobilization Theory: A Critique, in: Rucht, Dieter (Hrsg.): Research on Social Movements: The State of the Art in Western Europe and the USA, Frankfurt a. M., 323-347.
- Klandermans, Bert/Goslinga, Sjoerd* 1996: Media Discourse, Movement Publicity, and the Generation of Collective Action Frames: Theoretical and Empirical Exercises in Meaning Construction, in: McAdam et al. 1996a, 312-337.
- Klotz, Audie* 1995: Norms in International Relations: The Struggle against Apartheid, Ithaca, N.Y.
- Krasner, Stephen D.* 1993: Sovereignty, Regimes and Human Rights, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): Regime Theory and International Relations, Oxford, 139-167.
- Kriesberg, Louis* 1997: Social Movements and Global Transformation, in: Smith, Jackie/Chatfield, Charles/Pagnucco, Ron (Hrsg.): Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State, Syracuse, N.Y., 3-18.
- Kriesi, Hanspeter* 1995: The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization, in: Jenkins, J. Craig/Klandermans, Bert (Hrsg.): The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements, Minneapolis, Minn., 167-189.
- Light, Paul C.* 1982: The President's Agenda, Baltimore, Md.
- Livingston, Steven G.* 1992: The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South Relations, in: International Studies Quarterly 36: 3, 313-330.
- Mansbach, Richard/Vasquez, John A.* 1981: In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics, New York.
- March, James/Olsen, Johan P.* 1998: The Institutional Dynamics of International Political Orders, in: International Organization 52: 4, 943-970.
- Mazey, Sonia* 1998: The European Union and Women's Rights: From the Europeanization of National Agendas to the Nationalization of a European Agenda?, in: Journal of European Public Policy 5: 1, 131-152.
- McAdam, Doug/McCarthy, John D./Zald, Mayer N.* (Hrsg.) 1996a: Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings, New York.
- McAdam, Doug/McCarthy, John D./Zald, Mayer N.* 1996b: Introduction: Opportunities, Mobilizing Structures, and Framing Processes: Toward a Synthetic, Comparative Perspective on Social Movements, in: McAdam et al. 1996a, 1-22.
- McCarthy, John D.* 1997: The Globalization of Social Movement Theory, in: Smith, Jackie/Chatfield, Charles/Pagnucco, Ron (Hrsg.): Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State, Syracuse, N.Y., 243-259.
- McCarthy, John D./Zald, Mayer N.* 1977: Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory, in: American Journal of Sociology 82: 6, 1212-1241.
- Mearsheimer, John J.* 1995: The False Promise of International Institutions, in: International Security 19: 3, 5-49.

- Melucci, Alberto 1989: Nomads of the Present. Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society, London.
- Moravcsik, Andrew 1997: Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, in: *International Organization* 51: 4, 513-553.
- Morphet, Sally 1996: NGOs and the Environment, in: Willetts, Peter (Hrsg.): »The Conscience of the World«: The Influence of Non-Governmental Organizations in the U.N. System, Washington, D.C., 116-146.
- Oliver, Pamela/Marwell, Gerald 1992: Mobilizing Technologies for Collective Action, in: Morris, Aldon D./McClurg Mueller, Carol (Hrsg.): *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven, Conn., 251-272.
- Patton, Charlotte G. 1995: Women and Power: The Nairobi Conference, 1985, in: Winslow, Anne (Hrsg.): *Women, Politics, and the United Nations*, Westport, Conn., 61-76.
- Payne, Rodger 2001: Persuasion, Frames and Norm Construction, in: *European Journal of International Relations* 7: 1, 37-61.
- Peters, Guy 1996: Agenda-Setting in the European Union, in: Richardson, Jeremy (Hrsg.): *European Union: Power and Policy-Making*, New York, 61-76.
- Pfeffer, Paula F. 1985: A Whisper in the Assembly of Nations: United States' Participation in the International Movement for Women's Rights from the League of Nations to the United Nations, in: *Women's Studies International Forum* 8: 5, 459-471.
- Pietila, Hilikka/Vickers, Jeanne 1994: Making Women Matter: The Role of the United Nations, London.
- Pollack, Mark/Hafner-Burton, Emilie 2000: Mainstreaming Gender in the European Union, in: *Journal of European Public Policy* (Special Issue on Women, Power, and Public Policy in Europe) 7: 3, 432-456.
- Powell, Walter/DiMaggio, Paul J. 1991: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Ill.
- Price, Richard 1998: Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines, in: *International Organization* 52: 3, 613-644.
- Rein, Martin/Schön, Donald 1991: Frame-Reflective Policy Discourse, in: Wagner, Peter/Hirschhorn Weiss, Carol/Wittrock, Björn/Wallmann, Hellmut (Hrsg.): *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*, New York, 262-289.
- Risse-Kappen, Thomas 1995: Bringing Transnational Relations Back In: Introduction, in: *Risse-Kappen*, Thomas (Hrsg.): *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, New York, 3-36.
- Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn (Hrsg.) 1999: *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge.
- Roth, Roland 1989: Fordismus und neue soziale Bewegungen, in: Wasmuth, Ulrike (Hrsg.): *Alternativen zur alten Politik? Neue Soziale Bewegungen in der Diskussion*, Darmstadt, 13-37.
- Roth, Roland/Rucht Dieter (Hrsg.) 1987: *Neue Soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a.M.
- Rucht, Dieter 1988: Themes, Logics and Arenas of Social Movements: A Structural Approach, in: Klandermans, Bert/Kriesi, Hanspeter/Tarrow, Sidney (Hrsg.): *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research Across Cultures* (International Social Movement Research 1), Greenwich, Conn., 305-328.
- Russell, Diana E. H./Van de Ven, Nicole 1984: *The Proceedings of the International Tribunal on Crimes Against Women*, East Palo Alto, Cal.
- Schattschneider, E. E. 1960: *The Semi-Sovereign People*, New York.
- Schmidt-Häuer, Julia 1998: Feministische Herausforderungen an das herkömmliche Menschenrechtsparadigma, in: Ruppert, Uta (Hrsg.): *Lokal Bewegten – Global Verhandeln: Internationale Politik und Geschlecht*, Frankfurt a.M., 130-155.

- Schuler, Margaret* 1992: Violence Against Women: An International Perspective, in: Schuler, Margaret (Hrsg.): Freedom from Violence: Women's Strategies From Around the World, New York, 1-48.
- Smith, Jackie* 1997: Characteristics of the Modern Transnational Social Movement Sector, in: Smith, Jackie/Chatfield, Charles/Pagnucco, Ron (Hrsg.): Transnational Social Movements in Global Politics, New York, 42-58.
- Smith, Jackie/Chatfield, Charles/Pagnucco, Ron* 1997: Social Movements and World Politics: A Theoretical Framework, in: Smith, Jackie/Chatfield, Charles/Pagnucco, Ron (Hrsg.): Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State, New York, 59-77.
- Snow, David/Benford, Robert* 1988: Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization, in: Klandermans, Bert/Kriesi, Hanspeter/Tarrow, Sidney (Hrsg.): From Structure to Action: Comparing Social Movement Research Across Cultures (International Social Movement Research 1), Greenwich, Conn., 197-217.
- Snow, David A./Benford, Robert D.* 1992: Master Frames and Cycles of Protest, in: Morris, Aldon/McClurg Mueller, Carol (Hrsg.): Frontiers in Social Movement Theory, New Haven, Conn., 133-155.
- Snow, David/Rochford, E. Burke/Worden, Steven K./Benford, Robert* 1986: Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation, in: American Sociological Review 51: 4, 464-481.
- Spiro, Peter J.* 1998: New Global Communities: Non-Governmental Organizations in International Decision-Making Institutions, in: Washington Quarterly 18: 1, 45-56.
- Stienstra, Deborah* 1994: Women's Movements and International Organizations, New York.
- Sullivan, Donna* 1995: The Public/Private Distinction in International Human Rights Law, in: Peters, Julie/Wolper, Andrea (Hrsg.): Women's Rights, Human Rights: International Feminist Perspectives, New York, 126-135.
- Surel, Yves* 2000: The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making, in: Journal of European Public Policy 7: 4, 495-512.
- Swidler, Anne* 1986: Culture in Action: Symbols in Strategies, in: American Sociological Review 51: 2, 273-286.
- Tannenwald, Nina* 1999: The Nuclear Taboo. The United States and the normative Basis of Nuclear Non-Use, in: International Organization 53: 3, 433-468.
- Tarrow, Sidney* 1992: Mentalities, Political Cultures, and Collective Action Frames, in: Morris, Aldon/McClurg Mueller, Carol (Hrsg.): Frontiers in Social Movement Theory, New Haven, Conn., 174-202.
- Tarrow, Sidney* 1994: Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics, New York.
- Tarrow, Sidney* 1996: States and Opportunities: The Political Structuring of Social Movements, in: McAdam et al. 1996a, 41-61.
- Thomas, Dorothy Q.* 1994: In Search of Solutions: Women's Police Stations in Brazil, in: Davies, Miranda (Hrsg.): Women and Violence: Realities and Responses Worldwide, London, 32-42.
- Tversky, Amos/Kahneman, Daniel* 1986: The Framing of Decisions and the Psychology of Choice, in: Elster, Jon (Hrsg.): Rational Choice, Oxford, 123-141.
- United Nations* 1985a: Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace, Nairobi, 15-26 July, E.85.IV.10.
- United Nations* 1985b: Resolution »Domestic Violence Against Women«, Adopted by the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women in Nairobi, A/CONF.116/C2/L.20.

- United Nations* 1986: Report of the Expert Group Meeting on Violence in the Family with Special Emphasis on its Effects on Women, Vienna, 8-12 December.
- United Nations* 1989: Violence Against Women in the Family, New York, E.89.IV.5.
- United Nations* 1993a: Declaration on the Elimination of Violence Against Women, Adopted by the UN General Assembly, 20. Dezember, A/RES/48/104.
- United Nations* 1993b: Vienna Declaration and Programme of Action, Adopted by the World Conference on Human Rights, Vienna, 14-25 June, A/CONF.157/24.
- United Nations* 1994: Resolution »The question of integrating the rights of women into the human rights mechanism of the United Nations and the elimination of violence against women«, Adopted by the Commission on Human Rights, March 4, 1994/45.
- Walk, Heike/Brunnengräber, Achim* 1994: Motivationen, Schwierigkeiten und Chancen der Nicht-Regierungsorganisationen bei der Bildung von Netzwerken, in: *Prokla* 24: 4 (97), 623-643.
- Walk, Heike/Brunnengräber, Achim* 2000: Die Globalisierungswächter. NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima, Münster.
- Waltz, Kenneth N.* 1979: Theory of International Relations, Reading, Mass.
- Warkentin, Craig/Mingst, Karen* 2000: International Institutions, the State, and Global Civil Society in the Age of the World Wide Web, in: *Global Governance* 6: 2, 237-258.
- Weber, Steven* 1997: Institutions and Change, in: Doyle, Michael W./Ikenberry, John G. (Hrsg.): *New Thinking in International Relations Theory*, Boulder, Colo. 229-265.
- Weldes, Jutta* 1996: Constructing National Interests, in: *European Journal of International Relations* 2: 3, 275-318.
- Wendt, Alexander* 1987: The Agent-Structure Problem in International Relations Theory, in: *International Organization* 41: 3, 335-370.
- Willetts, Peter* 1996: Consultative Status for NGOs at the United Nations, in: Willetts, Peter (Hrsg.): »The Conscience of the World«: The Influence of Non-Governmental Organizations in the U.N. System, Washington, D.C., 31-62.
- Willetts, Peter* 2000: From »Consultative Arrangements« to »Partnership«: The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN, in: *Global Governance* 6: 2, 191-212.
- Zald, Mayer N.* 1996: Culture, Ideology, and Strategic Framing, in: McAdam et al. 1996a, 261-274.
- Zürn, Michael* 1998: The Rise of International Environmental Politics: A Review of Current Research, in: *World Politics* 50: 4, 617-649.