

Gesine Fuchs

Recht als gesellschaftliches Instrument demokratischer Konsolidierung. Das Beispiel des Rechtsdiskurses der polnischen Frauenbewegung

1. Einleitung

In den osteuropäischen Transformationsprozessen spielten Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre Vorstellungen von einer lebendigen, wiedererweckten Zivilgesellschaft eine große Rolle. Ausgangspunkt waren dabei in der Opposition entwickelte Vorstellungen einer bewussten gesellschaftlicher Selbstorganisation unabhängig vom usurpierenden realsozialistischen Staat. Die Erwartungen an die Zivilgesellschaft waren groß. Besonders häufig wurde die Bedeutung von Vereinigungen als Schulen der Demokratie im Sinne Tocquevilles und als Stimme der Gesellschaft gegenüber der Politik betont. Im Laufe der 90er Jahre zeigte sich, dass sich diese Funktionen in der politischen Praxis nur ungenügend niedergeschlagen haben. Auch in der Wissenschaft wurde die Zivilgesellschaft zumeist skeptisch beurteilt. Eine mobilisierte Zivilgesellschaft könne die politische Gesellschaft durch Störmanöver und Proteste destabilisieren und den Fortgang der notwendigen Transformation behindern. Andererseits befürchtete man ebenso eine demobilisierte, inaktive Zivilgesellschaft, die so nicht für die notwendige Konsolidierung der Interessenvertretungen sorgen könne. Empirisch sind die Beiträge der Zivilgesellschaft und der in ihr existierenden Organisationen kaum untersucht worden. Im vorliegenden Beitrag zeige ich am Beispiel polnischer Frauenorganisationen, wie der Umgang mit Recht in der Zivilgesellschaft eine wichtige Ressource demokratischer Konsolidierung darstellt. Diese Ergebnisse basieren auf meiner Forschungsarbeit zur Entwicklung von Frauenorganisationen im Demokratisierungsprozess, die Interessenformulierung und –vertretung in den 90er Jahren.

Als ich begann, Aktivistinnen von Frauenorganisationen zu interviewen, und sie offen nach den "schwerwiegendsten Problemen von Frauen in Polen" fragte, nannten diese übereinstimmend nicht Erwerbslosigkeit oder Abtreibung – Gebiete, auf denen sich die faktische Situation zweifellos verschlechtert hatte. Stattdessen nannten sie das Recht. Das Bewusstsein, Rechte zu haben, diese zu kennen, einzufordern und schließlich auch zu bekommen, erschien als universale Problemdefinition für Anliegen der Frauenbewegung. Warum taucht diese Triade auf und welche Funktion hat sie?

Für die Bedeutung des Rechts in der polnischen Transformation gibt es im Wesentlichen vier Gründe. Recht war erstens der Gegenstand der ersten frauenpolitischen Auseinandersetzung, nämlich dem Abtreibungsverbot. Dabei wurden gleichzeitig grundlegende Aussagen über die Beziehung zwischen BürgerInnen und Staat sowie über die Nation gemacht. Zweitens schafft die ökonomische und soziale Transformation und Veränderung des Rechts in allen Bereichen einen Bedarf nach Wissen. Die Freiheit schafft Möglichkeiten, eigenes Recht zu fordern. Drittens ist Recht das Transportmittel für politische Forderungen, und so folgt eine Darstellung der Strategie des "Framing" internationalen Rechts durch die Frauenorganisationen.

Viertens stellen Recht und Rechtsstaat die Grundlage dar, sie sind Ausgangspunkt und Mittel für die Transformation vom Realsozialismus zur Demokratie. Die Berufung auf rechtsstaatliche Prinzipien ist somit eine diskursive Festigung der demokratischen Grundlagen.

Hier wird zunächst ein Überblick über die Entwicklung und Größe des polnischen NGO-Sektors gegeben. Danach werde ich darlegen, welche theoretischen und politischen Gründe es für die Relevanz des Rechts in der Transformation gibt. Wie hat sich die Stellung des Individuums und besonders von Frauen seit dem Realsozialismus gewandelt? Daraufhin folgt ein Abschnitt zur Nutzung von "Recht" in den Strategien der polnischen Frauenbewegung, sowohl bei Rechtsberatung und -alphabetisierung wie beim "Framing" politischer Forderungen durch nationales und internationales Recht. Zum Schluss werde ich kurz nach den Blockaden dieser so einsichtigen Strategie fragen.

2. Ein Überblick über den NGO-Sektor in Polen

Zivilgesellschaft wird hier als ein Raum verstanden, der aus freiwilligen Zusammenschlüssen, Organisationen, Verbänden, sozialen Bewegungen und Formen öffentlicher Kommunikation besteht. Für ihr effektives Funktionieren ist sie auf rechtsstaatliche Garantien angewiesen und sie ist von der politischen Gesellschaft im engeren Sinne autonom. Sie ist schließlich auch ein Raum zur Formulierung von Interessen, Werten und Identitäten. Nicht-Regierungsorganisationen sind also eine wichtige Teilmenge der Zivilgesellschaft und von ihnen ist hier die Rede.

1989 wurde die staatliche Zustimmungspflicht für neue Vereine aufgehoben und so gab es bis 1992/93 einen Boom von Neugründungen von Vereinen und Stiftungen. Heute sind 41.500 NGOs in den Gerichtsregistern eingetragen. Nach konservativen Schätzungen sind davon etwa 25.000 aktiv (Klon/Jawor 2002: 3). Etwa 70% der NGOs sind eingetragene Vereine, der Rest Stiftungen und Zusammenschlüsse, die durch besondere Rechtsakte gegründet wurden wie das Rote Kreuz (Klon/Jawor 1998, Kap. 1). Im polnischen NGO-Sektor gibt es 91.000 Vollzeit-Arbeitsplätze – etwa so viele wie bei der polnischen Post (Klon/Jawor 2000: 4 und 7). Damit ist der Sektor sieben Mal kleiner als in entwickelten Demokratien und auch für Ostmitteleuropa unterdurchschnittlich groß.¹ In der gesamten ostmitteleuropäischen Region ist der Nonprofit-Sektor bei den sozialen Diensten im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich groß. Auf 100.000 EinwohnerInnen kommen in Polen etwa 107 registrierte und etwa 62 aktive NGOs², die Dichte der registrierten Vereine schwankt in den Regionen zwischen 76 und 142. Es ist ungeklärt und bedarf noch weiterer Untersuchungen, worauf diese regionalen Unterschiede zurückgeführt werden können.

Die Haupttätigkeitsfelder der polnischen NGOs sind in untenstehender Tabelle aufgeführt (Klon/Jawor 1998, Kap. 4). Charakteristisch ist dabei der große Anteil von Erziehung und Bildung, sowie Gesundheit und Soziales. Für die Transformations-

1 Im vergleichenden Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (www.jhu.edu/~cnp) beträgt das internationale Mittel 4,8% der Beschäftigung eines Landes, z. B. Niederlande 12,5%, USA 7,8%, Deutschland 4,9%, Peru 2,4%, Tschechien 1,7%, Mexiko 0,4%, vgl. CNP 1999: 6.

2 Klon/Jawor 2002: 2. Zum Vergleich: In Ungarn sind es 126 und im Mittel der zuerst untersuchten Länder des CNP 395, Anheier 1999b: 199.

staaten dürfte das eine typische Gegenbewegung zum früher herrschenden Erziehungs- und Sozialleistungsmonopol des Staates sein. Seit 1993 hat sich die Zahl der Organisationen für Gesundheit und Soziales verdoppelt. Soziale Hilfen, Rehabilitation und Gesundheitsvorsorge erbringen 51% aller Organisationen (Klon/Jawor 1998, Kap. 4).

Tabelle 1: Tätigkeitsfelder und Tätigkeitsformen von NGOs in Polen 1998

Haupttätigkeitsfelder 1998	% der Orgs.	regelmäßige Tätigkeitsformen	% der Orgs
Erziehung/Bildung	42%	Bildung und Prophylaxe	32%
Gesundheit	34%	Kooperation zwischen NGOs	28%
Soziale Hilfen	34%	Internationale Kooperation	21%
Familie, Kinder, Jugend	23%	Publikationen	20%
lokale Entwicklung	10%	Konferenzen und Seminare	16%
Sport	25%	Trainings und Workshops	15%
Ökologie	15%	Forschung	11%
Hobby	18%	Lobbying	10%
Menschenrechte, advocacy	10%		

Quelle: Klon/Jawor 1998, Kap. 4 und 5

Die ersten Frauenorganisationen wurden 1989 unmittelbar als Reaktion auf die erneute Abtreibungsdebatte gegründet (s. u.). Einen eigentlichen Gründungsboom gab es in den Jahren 1992 und 1996. Seit 1997 bilden sich auch zunehmend informelle Gruppen und auch die "Warschau-Lastigkeit" der Szene ist im Abnehmen begriffen. Es gibt kaum Vereinigungen mit einer bedeutenden Anzahl Mitgliedern – die größte Organisation ist die postkommunistische *Liga Kobiet Polskich* mit knapp 5000 Mitgliedern. Inzwischen gibt es etwa 100 Organisationen mit zahlreichen Regionalsektionen und Ablegern. Themen und Arbeitsfelder, wie sie aus dem "Informator" des Zentrums für Frauenförderung hervorgehen, sind in Tabelle 2 aufgeführt:

Tabelle 2: Themen und Arbeitsfelder der Frauenorganisationen

Arbeitsfeld	Zahl der Organisa-tionen	in Prozent
Beratung von Frauen (alle Bereiche)	47	45,1
Arbeit, Beruf, Qualifikation	39	37,5
Gesundheit	32	30,7
Soziale Hilfen anbieten	32	30,7
Bildung	27	25,9
Kultur (im weiteren Sinne)	25	24
Rechtsberatung	24	23
Advocacy-Organisationen	20	19,2
Anti-Gewalt	18	17,3
Selbsthilfe (auch Anleitung dazu)	17	16,3
Familie	17	16,3
<i>Arbeitsform:</i> Publikationen und In-formationen	54	51,8
<i>Arbeitsform:</i> Lobby-Arbeit	32	30,7
<i>Arbeitsform:</i> Kurse und Bildungsveranstaltungen	28	16,9
<i>Arbeitsform:</i> Trainings und Berufs-qualifikationen	18	17,3
<i>Arbeitsform:</i> nach innen gerichtet	17	16,3
	n=104	

Quelle: eigene Berechnungen aufgrund der "Informatory" 1995, 1997 und 2000.

Information und Beratung sind für die Frauenorganisationen von überragender Bedeutung; fast die Hälfte bietet Beratung für Frauen an, über die Hälfte betreiben nach außen gerichtete Informationsarbeit. Diese notwendige staatsunabhängige Information, eine wichtige Funktion der Zivilgesellschaft, tauchte bei meinen Interviews als Leitthema immer wieder auf. Dies reflektiert ein großes Hilfs- und Aufklärungsbedürfnis in der polnischen Gesellschaft insgesamt. Daran schließt sich an, dass ein Viertel aller Frauenorganisationen Rechtsberatung anbieten und ein Fünftel explizit die Verbesserung der Rechtsstellung von Frauen als Ziel angeben – letzteres ist zwar vor allem eine Absichtserklärung, zeigt jedoch ein Problembewusstsein innerhalb der Vereinigungen.

Die von den Aktiven immer wieder thematisierte ökonomische Krise soll mit der Stärkung der hilfeschuchenden Individuen, aber auch mit Qualifizierung und Sozialarbeit beantwortet werden. Arbeit, Qualifikation und Beruf sind mit fast 38% das zweitwichtigste Arbeitsfeld der Frauenorganisationen; ein Sechstel bieten unmittelbar erwerbsrelevante Kurse an (Fortbildung, Bewerbungstraining), fast 27% der Organisationen organisieren Bildungsveranstaltungen und Kurse von einer "Rechtsalphabetisierung" über Gesundheitsprophylaxe bis hin zu – Schminkkursen. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang, dass sich Selbsthilfeaktivitäten erst im Laufe der Zeit herausbilden; die "Vereinigung der Frauen über 40" (*Czterdziestki*) etwa gründete sich 1995. Ebenso sind die Organisationen mit gesundheitlichen

Themen expandiert, namentlich Krebs, wobei die "Amazonki" mit etwa 100 Lokalgruppen deutlich hervorstechen. Mehrheitlich betreiben die Vereinigungen Selbsthilfe und Prophylaxe und sind weniger gesellschaftspolitisch engagiert. Wo in einer Organisation praktische und strategische Gender-Interessen (vgl. Molyneux 1985) verfolgt werden, d. h. unmittelbare Bedürfnisse von Mitfrauen und Klientinnen aufgenommen werden und ein neues Frauenbild entsteht bzw. politische Forderungen formuliert werden, dort gewinnen Frauenorganisationen nach außen Glaubwürdigkeit und Profil, wie aus zahlreichen Aussagen hervorgeht.

Eine typische polnische NGO ist eher klein und hat zwischen 15 und 50 Mitglieder. Die Hälfte von ihnen hat ein Jahresbudget von bis zu 15.000 US-Dollar, aber 2% aller Organisationen verfügen über 60% des gesamten dem Sektor zur Verfügung stehenden Geldes (Klon/Jawor 1998, Kap. 7). Nur 45% von ihnen beschäftigen bezahltes Personal, aber 60% haben aktive Mitglieder. Die Hälfte greift zusätzlich auf die Arbeit von Freiwilligen zurück (Klon/Jawor 2002: 19-21) und zwar etwa im Umfang von 20.500 Vollzeit Arbeitsplätzen, was im regionalen Vergleich unterdurchschnittlich ist (Klon/Jawor 2000: 4 und 7). Doch über 65% der PolInnen gaben Anfang 2000 an, in den letzten Monaten Geld- und/oder Sachspenden an karitative Einrichtungen gemacht zu haben (CBOS 41/2000). Frauen sind vor allem im Bereich Erziehung, Kirchengemeindefarbeit und in sozialen NGOs aktiv, Männer eher in Gewerkschaften, bei der Feuerwehr oder im Jagdverein. 26% der Männer und nur 20% der Frauen sind ehrenamtlich tätig, wobei dieser Unterschied vor allem unter den Erwerbstätigen sehr groß ist und auf die Doppelbelastung erwerbstätiger Frauen zurückgeführt werden kann (CBOS 21/2000). Etwa ein Drittel der NGO-Mitglieder sind Frauen, besonders stark sind sie in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Kultur vertreten (Kalinowska 1998: 14f.). In zwei Drittel aller Vereinsvorstände sind Männer in der Mehrheit, in 28% der Fälle sind sie gar unter sich (Klon/Jawor 2002: 24-26). Ein knappes Drittel der polnischen NGOs gehören formellen oder informellen Zusammenschlüssen wie Dachverbänden oder Arbeitsgemeinschaften an (Klon/Jawor 2002: 13). In Polen sind aus Furcht vor Preisgabe der eigenen Organisationsautonomie und thematischen Agenda mehr "Meta-NGOs" als starke Dachverbände entstanden (Wygnański 1998, Interview DPV 1997). Sie bieten Beratung, Schulung, Information und andere Dienstleistungen, um "der Zivilgesellschaft auf die Beine zu helfen" (Interview DPV 1997: 2).

Bis 2003 bestanden keine klaren, verlässlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit von NGOs und staatlichen Institutionen, so dass viel von persönlichen Kontakten und von politischen Opportunitätsgedanken abhing. Bei der Arbeit an den großen Sozialreformen bei Rente, Gesundheit und Bildung sind polnische NGOs nicht beteiligt worden. Stattdessen hat die Bedeutung ihrer Arbeit mit marginalisierten Gruppen stark zugenommen wie Behinderten, alleinerziehenden Müttern und Obdachlosen (vgl. Leś 2000: 201). Im April 2003 wurde das "Gesetz über gemeinnützige Tätigkeit und Freiwilligenarbeit" vom Parlament verabschiedet, das Gemeinnützigkeits-Kriterien für NGOs festlegt sowie die subsidiäre Leistungserbringung und die Kooperation zwischen Organisationen und staatlicher Verwaltung regelt. Im Vorfeld waren zahlreiche Regelungen von Aktiven selbst überwiegend positiv beurteilt worden (vgl. Klon/Jawor 2002: 42-45). Die Definition gemeinnütziger Tätigkeit in Artikel 3 enthält 23 Punkte, wobei an achter Stelle auch die Arbeit zum Schutz der Frauenrechte und für die Chancengleichheit von Frau und Mann erwähnt ist. Verwaltungen erbringen öffentliche Aufgaben nun grundsätzlich in Zusammenarbeit

mit Nicht-Regierungsorganisationen (Art. 5, Abs. 1). Neben gegenseitiger Information und Konsultation gehört dazu die Auftragsvergabe an letztere, die über öffentliche Ausschreibungen erfolgt. Damit ist ein lang erwarteter und großer Schritt vorwärts getan zu einer verlässlichen Zusammenarbeit, die das soziale und fachliche Potenzial der Zivilgesellschaft besser ausschöpft.

3. Die Relevanz des Rechts für den Demokratisierungsprozess

Ohne rechtliche Garantien wäre die obige Entwicklung nicht möglich gewesen. Voraussetzung und Grundlage für den politischen, ökonomischen und sozialen Wandel ist die Verabschiedung und Konsolidierung einer demokratischen Verfassung. Gewaltenteilung, Garantie der Grund- und Bürgerrechte, Unabhängigkeit der Justiz und Rechtsstaatsprinzip sind hier die Stichworte. Die Institutionen müssen effektive politische Verfahren bereitstellen. Eine Verfassung gibt nicht nur die Regeln vor, sondern soll auch als Ressource für eine Festigung der Demokratie dienen. Sie soll und kann die anderen Ebenen der demokratischen Konsolidierung unterstützen: die Konsolidierung der Repräsentation von Interessen, die Konsolidierung der demokratischen Einstellungen und des Verhaltens. Idealerweise wird aus der Verfassung ein "säkularer Katechismus". Dies kann nur mit einer lebendigen Zivilgesellschaft gelingen (vgl. Merkel 1996, Kaldor/Vejvoda 1997).

Der Zivilgesellschaft werden allgemein vier Funktionen zugeschrieben (vgl. Croissant/Lauth/Merkel 2000, Taylor 1993): Eine Schutz- und Kontrollfunktion gegenüber dem Staat, eine Vermittlungsfunktion zwischen ihm und sozialen Netzwerken, eine Schulungs-Funktion für demokratische Werte und Verhaltensweisen sowie schließlich eine Kommunikationsfunktion zur Formulierung und Repräsentation gesellschaftlicher Interessen. Positive Wirkungen der Zivilgesellschaft in Transition und Konsolidierung werden besonders in drei Bereichen gesehen (beispielhaft Diamond 1999: 239-20): Erstens beim Schutz vor Eingriffen des Staates und durch die Kontrolle seiner Tätigkeit, etwa durch Menschenrechts-NGOs. Zweitens als Schulen der Demokratie: Hier wirken NGOs durch politische Bildung, Aktivierung und durch Umgang mit Konflikten. Ein dichtes Netz von Zusammenschlüssen stärkt die kulturellen Grundlagen der Demokratie und schafft soziale Kohäsion. Schließlich werden in der Zivilgesellschaft multiple Interessenkanäle etabliert, für die NGOs mit offensiver Information BürgerInnen zur Interessenvertretung befähigen. Tatsächlich sind viele Frauenorganisationen im Bereich von Rechtsberatung, Advocacy und Monitoring aktiv. Sie kontrollieren staatliche Tätigkeit und verbreiten offensiv Informationen darüber. "Rechte haben, kennen und bekommen" reflektiert offenbar ein gesellschaftliches Bedürfnis. Warum besteht dieses Bedürfnis? Dazu ist es notwendig, über Rechte im Realsozialismus und in der Transformation zu sprechen.

Recht im Sozialismus war für Frauen hoch ambivalent. Einerseits bedeutete sie eine substantielle Stärkung der individuellen Rechtsstellung von Frauen. Frauen wurden durch den Gleichberechtigungsartikel in der Verfassung, einen ausgebauten Mutterschutz, ein egalitäres Ehe- und Scheidungsrecht sowie durch die Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs in ihrer Rechtsstellung relativ zu den Männern gestärkt. Rechtlich und ökonomisch wurden Frauen unabhängig von ihren Ehemännern, blieben jedoch abhängig von Vater Staat. Die Zugangsschwellen zu Gerichtsverfahren und den ausgebauten Schiedsgerichtsverfahren, zu Rechtsauskunft und -beistand waren relativ niedrig, sofern nicht politische Interessen invol-

viert waren. Andererseits zeichnete sich das Recht im Realsozialismus durch politische Instrumentalisierung, Gewalteneinheit und Rechtsbeugung aus. Grundrechten waren Grundpflichten beigeordnet, und ihr Wesensgehalt konnte mit den Vorbehalten zum "Schutz der sozialistischen Gesellschaft" beschränkt werden (Lam-mich/Reichel 1976 und Rzepliński 1999). Wirkungen waren eine geringgeschätzte Verbindlichkeit des Rechts durch die Bevölkerung, eine weit verbreitete "paternalistische Demoralisierung und Passivität" (Łętowska 1993) und gleichzeitig eine hohe Punitivität, also die Befürwortung harter Strafen, die autoritäre Einstellungen spiegelt. Soziale Rechte im paternalistischen Wohlfahrtsstaat wurden als Geschenke an das Volk verstanden. Das Regime argumentierte auch international, die Sicherung sozioökonomischer Rechte sei vorrangig und wichtiger für die menschliche Würde als politische und zivile Rechte. Sozialistisches Recht hatte in den Augen der Rechtspflege häufig auch eine Ordnungs- und Erziehungsfunktion, die Individuen entmündigte und passiv machte. Das nachfolgende längere Zitat einer pensionierten Richterin, die bei der Liga Kobiet als Beraterin arbeitet, verdeutlicht, wie verinnerlicht die Ordnungs- und Erziehungsfunktion der sozialistischen Rechtsprechung und gleichzeitig die Punitivität sind und wie sehr darum die vergleichsweise schwache Implementation von Gesetzen in der Transformation kritisiert wird:

"Wie man die früheren Zeiten auch immer nennt, aber damals gab es eine Rechtsordnung. Dass ein Mann keine Alimente zahlte, gab es nicht, denn wenn er keine Alimente zahlte, drohte ihm sofort eine Gefängnisstrafe [...] und in diesem Gefängnis führte er die unangenehmsten Arbeiten aus, die andere Leute nicht machten. Denn er saß, führte die Arbeit aus, aber für diese Arbeit erhielt ein bestimmtes Äquivalent und er musste der Familie Alimente zahlen. Auf ihn wirkte diese Arbeit in erzieherischer, resozialisierender Weise. Jetzt hingegen gibt es Hunger nach Arbeit selbst für normale Leute – es gibt keine. In den Gefängnissen gibt es auch keine. Also, sage ich immer, leben die Verbrecher auf unsere Kosten, haben ein Dach über dem Kopf, Verpflegung, Kleidung, Wäsche und alles andere. Und als Frau bin ich empört, wenn irgendein minderjähriger oder erwachsener Verbrecher, selbst wenn er Wände beschmiert [mit mehreren Verben wiederholt, gef], steht er unter Aufsicht. Im schlimmsten Falle. Oder das Verfahren wird eingestellt, wegen Geringfügigkeit oder sonst etwas. [...] Sie lachen einem ins Gesicht. Das ist die Grundlage zur Rechtlosigkeit, denn wenn er schon in frühesten Jahren als Lump aufwächst und dann heiratet, ist er weiterhin ein Lump." (Interview Liga 4 1999, Zeilen 87-106).

Die politische und ökonomische Entwicklung der siebziger Jahre brachte für die polnische Opposition die Möglichkeit, mittels "Rechtsargumenten" ihre Forderungen zu formulieren: Mit Rücksicht auf westliche Kredite und den Entspannungsprozess wurden nun viele Gesetze in Übereinstimmung mit der KSZE-Schlussakte und der UNO-Menschenrechtserklärung formuliert. Die Opposition argumentierte mit der Substanz der Rechte und wies Generalklauseln oder einschränkende Ausführungsbestimmungen zurück. So entstand seit dieser Zeit ein großer Bezugsrahmen, durch den alle oppositionellen Forderungen in den Kontext internationalen und international anerkannten Rechts gestellt wurden.

Ebenfalls ambivalente Wirkungen hat das Recht in der Transformation. Der Übergang zum demokratischen Rechtsstaat, zur Installierung der Gewaltenteilung, die Aufhebung der Einschränkungen der Grundrechte und die Rechtsbindung allen staatlichen Handelns auf der Verfassungsebene sind Voraussetzungen zur Demo-

kratisierung. Alle StaatsbürgerInnen bekommen tatsächliche politische Rechte, können sich organisieren und öffentlich äußern: sie werden frei. Doch Marktwirtschaft, Privatisierung und öffentliche Finanzknappheit bringen es mit sich, dass viele soziale Rechte beschnitten werden – Gewerkschaftsrechte, Sozialleistungen oder Kündigungsschutz. Für Frauen bedeutet das zusammen mit Arbeitsschutzbestimmungen aus sozialistischer Zeit und konservativer Familienpropaganda Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. Bei der Pensionsreform wurde aus dem Privileg des frühen Rentenalters ein handfester finanzieller Nachteil. Die neue zweite Säule der Alterssicherung, die kapitalgedeckt ist, kennt keine Ausfallzeiten z. B. für Kindererziehung. Frauen zahlen weniger lang weniger Geld ein. Schätzungen zufolge bedeutet dies bis zu 40% weniger Rente als für Männer.

Die Neuregelung vieler Rechtsmaterien schafft Verwirrung, steten Informationsbedarf und erfordert Zugang zu juristischem Fachwissen, wobei sich nur wenige den teuren Gang zum Rechtsanwalt leisten können: An die Stelle politischer Zugangsbarrieren sind ökonomische Hürden getreten. Das Gefühl der Bedrohung durch Kriminalität, die negative Einschätzung der Effektivität von Justiz und Polizei ist eindeutig gestiegen (z. B. Kojder 1999: 147-160). Auch ist die Bandbreite des Rechtsweges für Individuen größer geworden: Es sind Beschwerden beim Ombudsman für Menschen- und Bürgerrechte, beim Verfassungsgericht und schließlich seit 1993 beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte möglich geworden. Hier kamen 1999 über 8% aller eingereichten Verfahren aus Polen und bisher hat der polnische Staat fast drei Viertel der Fälle v. a. wegen Verschleppung von Gerichtsverfahren verloren (*Gazeta Wyborcza* vom 12. Dezember 2001).

Die Rechtsprechung in den Bereichen häusliche und sexuelle Gewalt sowie Frauenhandel und Prostitution wird oft genug, wie Studien nachweisen, von Stereotypen geleitet und macht aus Tätern Opfern, aus Opfern Täterinnen. Die Verhängung niedriger Strafmaße in diesem Bereich sind schon verschiedentlich als Staatskomplizenschaft bezeichnet worden. Bei Prozessen um Frauenhandel und Zwangsprostitution wurden in den letzten Jahren etwa zwei Drittel der Opfer im gleichen Verfahren wie die Täter zu ähnlich hohen Strafen verurteilt, meist wegen illegalen Grenzübertritts. Welche Motivation sollte es da überhaupt geben, die eigene Versklavung anzuzeigen? (vgl. Zielińska 2001).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es heute einen breiteren Zugang zur Rechtsprechung gibt, welche jetzt nach vorher festgelegten Regeln ohne Willkür entscheidet. Der Rechtsweg wird ein Weg, Recht zu bekommen und NGOs stellen oft das nötige Wissen bereit. Recht wird ein zentrales Anliegen und Mittel der Frauenorganisationen, weil es notwendig ist und weil sich nun die Möglichkeit dazu ergibt.

4. Vier Entwicklungsphasen der polnischen Frauenbewegung

Im Wesentlichen in vier Entwicklungsphasen hat sich seit 1989 in Polen eine Frauenbewegung herausgebildet, die sich auf wahrgenommene soziale und politische Problemlagen konzentriert, vornehmlich auf Erwerbsarbeit und Qualifikation, Gewalt gegen Frauen, Gesundheit, soziale Hilfe sowie Rechtsberatung.

Die erste Entwicklungsphase des frauenpolitischen Milieus begann im Frühjahr 1989, noch vor den halbfreien Wahlen, als in den Sejm ein Gesetzentwurf für ein Abtreibungsverbot eingebracht wurde. Viele Frauen protestierten spontan gegen

das, was sie als selbstverständliches Recht empfanden. Immerhin dauerte es vier Jahre, bis 1993 ein restriktives Recht verabschiedet wurde. Aus den spontanen Protesten wurden schnell Organisationsgründungen. Auch hatte es schon in den 80er Jahren feministische Diskussionszirkel gegeben und waren polnische Wissenschaftlerinnen in der Emigration bzw. bei Auslandsaufenthalten mit feministischer Forschung in Berührung gekommen, die sie kritisch verarbeiten konnten. 1992 schlossen sich einige Organisationen zur *Federacja na Rzecz Kobiet i Planowania Rodziny* (Föderation für die Sache der Frau und Familienplanung, kurz: Familienplanungsföderation) zusammen. 1991 gründete sich in diesem Kontext die einzige beständige überparteiliche Gruppierung im Sejm, die *Parlamentarna Grupa Kobiet* (Parlamentarische Frauengruppe), die seither viele frauenpolitische Initiativen ins Parlament gebracht hat. Während in der Öffentlichkeit die Vereinigungen vornehmlich als Pro-Abtreibungs-Gruppen wahrgenommen wurden, bildeten sich in der ersten Phase viele Organisationen, die auf die ökonomische Krisensituation reagierten und sich Bildung, Qualifizierung, Beratung und soziale Hilfen für Frauen auf ihre Fahnen schrieben, wie etwa das *Centrum Promocji Kobiet* (Zentrum für Frauenförderung) in Warschau oder die *Międzynarodowa Fundacja Kobiet* (Internationale Frauenstiftung) in Łódź.

In einer zweiten Entwicklungsphase, etwa von 1994 bis 1997, konnte das Milieu von dieser Basis ausgehend zunehmend proaktiv handeln. 1994 schlossen sich zwölf Organisationen zum SKOP, dem *Spółeczny Komitet Organizacji Pozarządowych* (Gesellschaftliches Komitee der Nichtregierungs-Organisationen), zusammen. Sie übten Druck auf die Regierung aus, einen fundierten Bericht zur Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking vorzulegen. Das SKOP selbst ging an die Erstellung eines sog. Schattenberichts. Das seit Jahren im Zuge der Abtreibungsdiskussion verwaiste Amt der *Pełnomocnik ds. Kobiet i Rodziny*, der Regierungsbeauftragten für Frauen und Familie, wurde neu besetzt. In dieser Funktion erarbeitete Jolanta Banach mit ihrer Equipe und mit Unterstützung von Frauenorganisationen einen 150-seitigen Bericht. Er stellt eine stringente Bestandsaufnahme der Situation polnischer Frauen dar und nannte dringliche Handlungsfelder³.

Aus dieser Kooperation entwickelte sich 1996/1997 ein offizielles Konsultationsgremium, das sog. NGO-Forum, das sich an der Erarbeitung des polnischen Aktionsprogramms zur Umsetzung der Beschlüsse von Peking beteiligte. Das SKOP verbreitete die Aktionsplattform von Peking auf regionalen Veranstaltungen und in breit gestreuten Publikationen⁴. 1997 bildete sich auf polnische Initiative hin ein regionales Netzwerk *KARAT* (benannt nach dem Warschauer Hotel der Gründungsversammlung) von Frauenorganisationen aus elf osteuropäischen Ländern zum Monitoring der Aktionsplattform. Es konnte koordinierte Schattenberichte zur Nachfolgekonferenz "Peking +5" in New York im Jahr 2000 vorlegen.

³ Währenddessen hatten katholische Organisationen die Arbeitsgruppe verlassen. Sie legten später einen eigenen Bericht vor, der allerdings weniger Fakten verarbeitet als Postulate und moralische Statements enthielt.

⁴ Die Aktionsplattform formulierte Frauenrechte durchgehend als Menschenrechte und postulierte staatliche Anstrengungen zur Verbesserung der Situation der Frauen insbesondere in den Bereichen Armut, Bildung und Ausbildung, Wirtschaft – Entwicklung, Lohngleichheit und Führungspositionen, Kampf gegen Gewalt gegen Frauen, Schutz bei bewaffneten Konflikten und als Flüchtlinge sowie Erhöhung des Frauenanteils auf allen politischen Entscheidungsebenen. Dazu werden institutionelle Mechanismen für Chancengleichheit gefordert.

Mitte der neunziger Jahre bildeten sich erste informelle Frauengruppen, z. B. *Kobiety Też* ("Frauen Auch") für mehr Frauen in der Politik. 1997 nahm schließlich *Ośka*, das nationale Fraueninformationszentrum (*Ośrodek Informacji Środowisk Kobietych*) seine Arbeit auf, das seitdem Unschätzbares in den Bereichen Information, interne und externe Vernetzung, Lobbyarbeit und Diskussion verschiedenster gesellschaftspolitischer Themen geleistet hat.

Die Zeit von 1997 bis 2001 ist als dritte Entwicklungsphase von Stabilisierung und Professionalisierung einerseits und von Ignoranz und verschärften geschlechterpolitischen Auseinandersetzungen andererseits gekennzeichnet. Sechs Wochen nach dem konservativen Wahlsieg wurde die *Pełnomocnik* durch den Fundamentalisten Kazimierz Kapera abgelöst. Dieser war neu nicht mehr "für Frauen und Familie", sondern nur noch "für Familie" zuständig. Alle Konsultationsmechanismen und Kontakte zu Frauenorganisationen, auch zu katholischen, wurden abgebrochen. Ein schon laufendes Programm zur Gewalt gegen Frauen wurde abrupt beendet und Gelder an die UNESCO zurückgezahlt. Der "politische Gabentausch" zwischen liberaler *Unia Wolności* und den konservativen Gruppierungen der AWS gab letzteren Möglichkeiten zur Umsetzung ihrer extrem konservativen Geschlechterrollen in der Politik, so dass Chancengleichheit u. a. in den EU-Beitrittsverhandlungen weitgehend ignoriert wurde. Doch die polnischen Frauenorganisationen erstarkten weiter: Insbesondere *Ośka*-Konferenzen, und unzählige andere nationale oder regionale Treffen stellten Foren zur Diskussion der Regierungspolitik dar, und es wurden "guten Praktiken" der Arbeit vor Ort ausgetauscht. Frauen stärkten sich gegenseitig und konnten eigene politische Initiativen entwickeln. Zu den sichtbarsten politischen Initiativen gehören die Lancierung eines Antidiskriminierungsgesetzes, die überparteiliche Frauen-Wahlkoalition (*Przedwyborcza Koalicja Kobiet*) zu den Wahlen 2001, Informationsarbeit für die Europäische Union sowie eine vergrößerte öffentliche Sichtbarkeit durch öffentliche Aktionen, etwa phantasievollen Demonstrationen zum Internationalen Frauentag am 8. März. Ebenfalls besteht ein reges feministisches Publikationswesen. In Polen haben größere Frauenorganisationen Zweigstellen in den Regionen gegründet. Auch in kleineren Städten etablieren sich eigene Organisationen und es gibt immer mehr informelle Gruppen: Aus einer Szene von NGOs wird eine soziale Bewegung mit einem Dunstkreis von Sympathisanten und Sympathisantinnen, die nicht formell Mitglieder einer Organisation sind. Feministische Orientierungen und Werte schlagen sich kulturell nieder, in Veranstaltungen, einer Frauenbuchhandlung oder frauenspezifischen Bildungsangeboten.

Das niedrige fachliche Niveau der Regierung von 1997-2001 in Geschlechterfragen und der glaubwürdige Einsatz von Frauenorganisationen in den Bereichen Erwerbsarbeit, Qualifikation, Beratung und Hilfen sowie offensive Informationsverbreitung zu Rechten in allen Facetten haben dem Feminismus einen großen Akzeptanzschub beschert. Mit dem Regierungswechsel 2001 begann die vierte Entwicklungsphase der polnischen Frauenbewegung. Der Frauenanteil im Parlament stieg von 13 auf 20%, und es gab Hoffnung auf einen stärkeren Einbezug von Gleichstellungsfragen in die Politik sowie auf eine Liberalisierung des Abtreibungsrechts. Tatsächlich fanden nur zwei Frauen den Weg ins Kabinett, aber die bisherige Vorsitzende der postkommunistischen Liga Polnischer Frauen, Izabela Jaruga-Nowacka wurde Staatssekretärin für Chancengleichheit (www.rownystatus.gov.pl) und etablierte neue Konsultationsmechanismen mit NGOs. Allmählich sickern fe-

ministische Standpunkte ins öffentliche Bewusstsein durch: dass Frauen diskriminiert sind, dass ihnen mehr politische Macht zusteht und dass es wieder eine soziale Indikation bei Abtreibungen geben muss. Mit zwei offenen Erklärungen hat die Bewegung versucht, sich dauerhafte öffentliche Unterstützung zu sichern. Im *"List Stu Kobiet"* (Brief der hundert Frauen) vom Februar 2002 an das Europäische Parlament und die Kommission prangerten prominente Persönlichkeiten, u. a. Wisława Szymborska, den Burgfrieden zwischen Kirche und Regierung an, der als Gegenleistung für die kirchliche Unterstützung des EU-Beitritts den Verzicht auf die Abtreibungsliberalisierung beinhaltet. Der Brief forderte eine demokratische Debatte ohne Zurechtweisungen über "das Selbstbestimmungsrecht der Frauen über ihr eigenes Leben".

Am 8. März 2003 erschien das "Manifest", das in klarer und poetischer Sprache Standpunkte zu allen wichtigen Themen formuliert und die Rechte auf Freiheit und Gleichheit, Individualität und Autonomie in den Mittelpunkt rückt (Übersetzung in Fuchs 2003: 309-311). 30 Organisationen und über 270 Persönlichkeiten unterschrieben diese Erklärung. Es scheint, als habe die polnische Frauenbewegung eine gewisse Plateauphase erreicht.

5. Recht als Ressource demokratischer Konsolidierung

Wie zeigt sich nun Recht in den konkreten Aktivitäten der Frauenorganisationen als Ressource demokratischer Konsolidierung?

Zunächst einmal ist **Rechtsberatung** und **Rechtsalphabetisierung** zu nennen. Ein Viertel aller polnischen Frauenorganisationen bietet Rechtsberatung an. Die Beratung ist meist logische Konsequenz aus den Tätigkeitsschwerpunkten der Organisation, z. B. im Arbeitsrecht. In Interviews bedauerten Beraterinnen allesamt geringes Wissen und geringes Bewusstsein der eigenen Rechte bei den Rat suchenden Frauen. Hierfür gibt es zwei Erklärungsmuster. Eine Minderheit der Beraterinnen der postkommunistischen Liga Kobiet hat noch immer einen fürsorglichen Impuls und sieht Frauen als Opfer des "großen Durcheinanders" an. Doch andere Kolleginnen in der Organisation führen es auf den Sozialismus zurück und sind sich dabei mit Feministinnen einig:

"Es ist schwer, heute das Recht umzusetzen, meiner Meinung nach, weil das die Gesellschaft 45 Jahre lang niemand gelehrt hat. Und es war so, als gäbe es kein Bedürfnis im Sozialismus etwas einzufordern, denn dieser Sozialismus gab ja alles und wenn ich alles habe, dann kommt es niemanden in den Sinn, sich darüber Gedanken zu machen, dass man um seine Rechte kämpfen sollte. Das wurde im damaligen System nicht gelehrt – da wurde gesagt: du gehst und kriegst Arbeit, worum geht es dir, wieso hast du da irgendwelche Ansprüche". (Interview Liga 2 2000: Zeilen 284-294).

Die meisten Beraterinnen und feministischen Organisationen sehen in der Rechtsberatung eine Strategie, um die Handlungsmöglichkeiten von Frauen zu erweitern. An die Beratung muss sich eine umfassende, offensive Aufklärung anschließen über Möglichkeiten und Risiken des Rechtsweges. In einem nächsten Schritt können individuelle juristische Konflikte politisiert werden. Strategische Gender-Interessen werden formuliert und z. B. eine Gesetzesänderung gefordert. Urszula Nowakowska vom Zentrum für Frauenrechte hat die Philosophie treffend formuliert:

"We do not tell women what to do or pressure them to take a particular action. There is already enough pressure on our clients, and too many accusations that everything is their fault. What we do is listen to them, and explain what rights they have and how they can exercise these rights. If they decide to leave an abusive relationship, we support them and assist them in carrying out their decision. We inform women about their rights as victims and encourage them to act as an additional prosecutor. The opportunity to act as an additional prosecutor during the trial gives the victim the chance to take an active role in the process." (Nowakowska 1999e: 60f.).

Im *Centrum Praw Kobiet* ist individuelle Rechtsberatung ein Schwerpunkt der Arbeit. "We try to combine and balance legislative and policy aspects of women's human rights by providing legal counselling" (Nowakowska 1999e: 60). 1999 wurden monatlich im Warschauer Zentrum ca. 350 Auskünfte erteilt. Das Zentrum vertritt Frauen vor Gericht, besonders in Präzedenzfällen, wie beispielsweise sexuelle Belästigung in einem internationalen Konzern. Jede Woche gibt es öffentliche Informationsabende. Die Broschüren "Lerne Deine Rechte kennen" werden breit gestreut und anderen Organisationen zur Verfügung gestellt. Lokale Organisationen geben ebenfalls Publikationen heraus und führen Rechtskurse durch. Der Tenor dieser Aktivitäten lautet: "Das Recht, die Gerichte und die Polizei sind dazu da, Dich zu schützen. Du hast diese und diese Rechte. Du bist nicht ratlos. Wenn Du nicht weiter weißt, ruf uns an". Rechtsberatung und Rechtsalphabetisierung stärken die Individuen und sind somit rechtliches Empowerment. Folgender Bezug auf die Verfassung in einer Diskussion mit der Selbsthilfeorganisation "Frauen über 40" über soziale Rechte unterstreicht dies: *"Wir haben unsere Meinung zu diesem Thema. Wir wollen und verlangen die Achtung des Rechts – dass wir das Recht haben, unser Schicksal zu wählen, ... dass wir das nutzen wollen, was uns die Verfassung gibt"*. (Interview Czterdziestki 1999: 10)

In einem weiteren Schritt des **strategischen Framings internationalen Rechts** ist Recht zentrale Legitimation und Transportmittel für politische Forderungen der Frauenorganisationen. Es geht nicht mehr nur um individuelle Konflikte, sondern um die Geltung "guten" internationalen Rechts und bestehender nationaler Gesetze. Der Staat wird angeprangert: er muss Menschenrechtsstandards einhalten und dafür sorgen, dass diese Regeln auch im Umgang der BürgerInnen untereinander beachtet werden (Drittwirkung der Grundrechte, Cook 1993: 234f. und 250f.).

Die maßgeblichen politischen Kräfte in Polen bejahen die Geltung internationaler Rechtsnormen und die Zugehörigkeit zur europäischen Wertewelt. Wer diese akzeptiert, muss auch die darin enthaltenen Frauenrechte akzeptieren, argumentieren die Frauenorganisationen. Dieses Argument beruht auf einer sog. Framing-Strategie, die für soziale Bewegungen gut bekannt ist. Seit den neunziger Jahren, der Zeit der großen UNO-Konferenzen (Menschenrechte 1993 in Wien, Bevölkerung in Kairo 1994 und Frauen in Peking 1995), ist dies eine zentrale Strategie der internationalen Frauenbewegung. Mit dem Slogan "Menschenrechte sind Frauenrechte" gelang ein Brückenschlag zwischen Bewegungen in verschiedenen Ländern und Kontinenten und ermöglichte gemeinsames Handeln. Kultureller Relativismus wurde erfolgreich zurückgewiesen (vgl. dazu Klingebiel/Randeria 1998). Mit Vernetzung, strategischer Konferenzvorbereitung sowie Ausnutzung aller politischen Gelegenheiten gelang es den Frauenorganisationen, diese Universalität in den Schlusssdokumenten zu verankern (Joachim 2000).

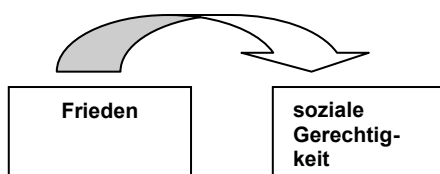
Soziale Bewegungen betreiben für die erfolgreiche Mobilisierung von AnhängerInnen und zur gesellschaftlichen Legitimierung ihrer Ziele das Framing ihrer Themen. Framing bedeutet, dass Ereignissen und Bedingungen eine neue Bedeutung zugewiesen wird. Dabei findet ein Dreischritt statt: eine soziale Tatsache wird analysiert und problematisiert, dann wird ein Lösungsvorschlag entwickelt und drittens gibt es einen erfolgreichen Aufruf zur Aktion. Soziale Tatsachen, die als bedauerlich, aber tolerierbar bewertet wurden, sind nun skandalisiert. Man kann verschiedene Arten des Framing betreiben: unterschiedliche bestehende, ideologisch kongruente Bezugsrahmen können miteinander verbunden werden (**frame bridging**); das eigene Thema kann in einen größeren Rahmen gestellt werden (**frame amplification** und **frame extension**), oder aber man ändert den Rahmen an sich, sozusagen das "Universum des Diskurses" (**frame transformation**). Auch können dafür *master frames* verwendet werden, sehr allgemeine Bezugsrahmen, die von verschiedenen Bewegungen genutzt werden (Snow/Benford 1992:138).

Drei Bedingungen müssen für erfolgreiches Framing erfüllt sein.

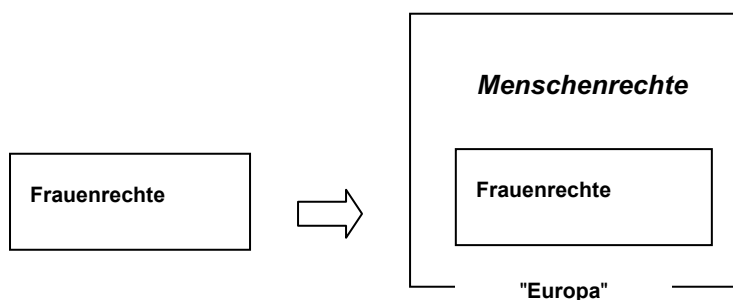
1. Die behaupteten Fakten müssen nachprüfbar und tatsächlich vorhanden sein ("**empirical credibility**").
2. Es muss eine erfahrungsmäßige Vergleichbarkeit geben, d. h. der Rahmen muss Antworten und Lösungen zu Situationen bieten, die mit der bisherigen Wahrnehmungsweise dieser Situation harmonieren ("**experiential commensurability**").
3. Das Framing muss in den Geschichten und Mythen des kulturellen Erbes Resonanz finden, die Ereignisse und Erfahrungen in der Gegenwart formen ("**narrative fidelity**", narrative Wiedergabetreue).

Die folgenden Abbildungen versuchen, die verschiedenen Vorgehensweisen zu illustrieren:

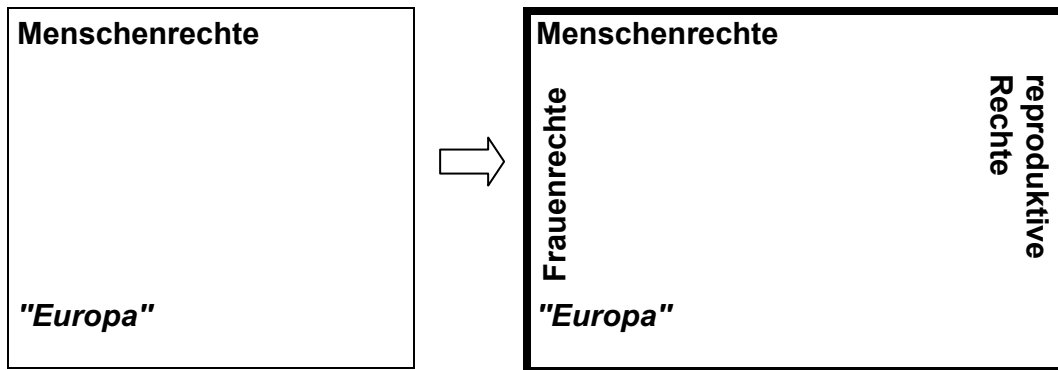
1. frame bridging



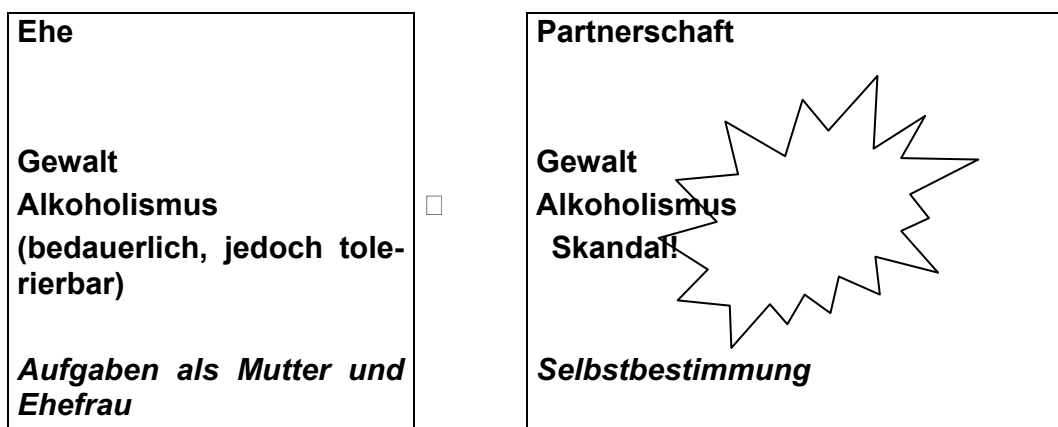
2. frame extension



3. frame amplification/Rahmenverstärkung



4. frame transformation



Das konkrete Vorgehen mit einer Framing-Strategie lässt sich beispielhaft an der Familienplanungsföderation (im Folgenden auch *Federacja*) zeigen. Sie ist die einzige Organisation, die sich stetig und offen für legale Schwangerschaftsabbrüche einsetzt. Ihre Beratung und Information – ein tägliches Vertrauenstelefon, weit verbreitete Broschüren zu Aufklärung und Verhütung, ein Informationsbulletin an interessierte Personen, Gesundheitsämter und Ärztinnen – dient praktischen Gender-Interessen. Die praktische Tätigkeit legitimiert die politische Arbeit, wenn für die sozialen Probleme politische Lösungen gefordert werden. Was die *Federacja* fordert, ist **empirisch glaubwürdig**, denn sie veröffentlicht eigene und unabhängige Untersuchungen: z. B. 1998 einen Bericht zur reproduktiven Gesundheit von Frauen in Polen, seit 1994 regelmäßige Berichte zu den Auswirkungen des Abtreibungsverbot. Hier wurde vor allem kritisiert, dass die Auswirkungen des Verbots sozial ungerecht sind und der polnische Staat nicht einmal seinen gesetzlichen Pflichten nachkommen, etwa vorgeschriebene Sozialleistungen für Schwangere nicht zahle und nur schlampig recherchierte, vorgeschriebene Berichte abliefern. Ganz besonders wurde kritisiert, dass auch dann häufig Abbrüche in öffentlichen Krankenhäusern verweigert werden, wenn sie an sich legal wären. Dies verletze

das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz. Die *Federacja* kontrolliert also staatliche Tätigkeit. Diese Tatsachen werden in einen "**Ungerechtigkeitsframe**" gestellt, der sich leicht mit anderen Transformationserfahrungen der Bevölkerung **verbinden** und so mobilisieren lässt. Die *Federacja* informiert und klärt die Öffentlichkeit auf über die international eingegangenen Verpflichtungen Polens zu Frauenrechten, wie sie z. B. in der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Konvention zur Abschaffung jeder Form der Diskriminierung der Frau, den UNO-Rechtspakten und den Aktionsplattformen von Peking und Kairo niedergelegt sind. Auf der Grundlage der Verfassung, internationalen Verträgen und dem Gemeinsamen Besitzstand der Europäischen Union stellt die *Federacja* positive Forderungen: auf legale Abtreibungen, auf kassenpflichtige Verhütungsmittel, auf bessere Aufklärung in den Schulen und Gesundheitsprophylaxe. Sie weitet ihren **Bezugsrahmen aus**: In ihrem "**diagnostischen Framing**" ist das Abtreibungsverbot Teil eines größeren Problems des Rechts auf Gesundheit und Selbstbestimmung. Schließlich kooperiert die *Federacja* mit Politikerinnen, dem Ombudsman für Menschen- und Bürgerrechte, anderen nationalen und internationalen NGOs. Sie ist auch Mitbegründerin von *ASTRA*, dem *Central and Eastern European Women's Network for Sexual and Reproductive Health and Rights* (www.astra.org.pl) Mit unabhängigen Berichten wie an den Wirtschafts- und Sozialrat der UNO prangert sie die Situation in Polen an und skandalisiert sie. Das kann die Anliegen in der polnischen Öffentlichkeit legitimieren. Staatliche Akteure und politische Eliten können sich argumentativ dem Hinweis auf universelle Menschenrechte kaum entziehen, doch bleibt Ignorieren ein wirksames Mittel der Abwehr. Abtreibung bleibt allerdings eines der umstrittensten Themen in der polnischen Öffentlichkeit. Offen diskutiert wird kaum, da fundamentalistische katholische Positionen Hegemonie beanspruchen und ein Bekenntnis zu selbstbestimmter Schwangerschaft immer noch als Verrat am Vaterland und Akzeptanz des vergangenen Realsozialismus denunziert wird. Die Frauenbewegung bemüht sich um das Brechen dieses Tabus. Wichtig war darum ein Besuch des Schiffes der holländischen NGO *Women on Waves* in Polen im Sommer 2003. Die Organisation setzt sich für legale Schwangerschaftsabbrüche ein. Dazu können an Bord ambulante Abbrüche durchgeführt werden, wozu sich das Schiff in internationale Gewässer begibt (www.womenonwaves.org) - eine ähnliche Aktion gab es 2001 in Irland.

So kraftvoll die Strategie des Framings von Recht ist, so gibt es doch auch Grenzen - und zwar vor allem dann, wenn die Adressatenseite die Rechtsargumente nicht aufnimmt, eine grundsätzliche Verantwortung verneint und wenn die Öffentlichkeit nicht genügend mobilisiert werden kann. Dies lässt sich am Verlauf der EU-Beitrittsverhandlungen aufzeigen. Nach Aufnahme der Verhandlungen bezogen Frauenorganisationen nach und nach ihre eigene positive Stellung zur Union. Durch die Übernahme des gender-acquis, also des Gemeinsamen Besitzstandes im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter, erhofften sie sich zwar kein "Gleichstellungsparadies", doch eine Erweiterung der Handlungsfähigkeit von Frauen besonders in der Arbeitswelt und die Schaffung eines gleichstellungsfreundlicheren Klimas. Mit den Richtlinien zur Erwerbsarbeit und sozialen Sicherung, mit Frauenförderprogrammen sowie dem Gender Mainstreaming, dem Einbezug der Gleichstellungsfrage in alle Politikbereiche der EU, gäbe es dafür eine gute Grundlage. Doch Fragen der Gleichstellung wurden von den Verhandlungsequipen beider Seiten hartnäckig ignoriert (vgl. Bretherton 2001) Wenn die Kandidaten die Übernahme des gender acquis hinauszögerten oder ihn vorübergehend gar ver-

weigerten, war der Tadel sehr milde und kurz, wie er beispielsweise im Fortschrittsbericht für Polen 2001 zum Ausdruck kommt: *"Auch hinsichtlich der Gleichbehandlung von Männern und Frauen muss weiter an der Angleichung der polnischen Bestimmungen an den gemeinschaftlichen Besitzstand gearbeitet werden."*

In einem kollektiven Lernprozess gingen die polnischen Frauenorganisationen seit 1999 darum von verbalen Protesten zu einer eigenen offensiven Informationspolitik und zur internationalen Kooperation mit der *Europäischen Frauenlobby* in Brüssel (www.womenlobby.org) und dem ostmitteleuropäischen Netzwerk *KARAT* (www.karat.org) über. Im Juli 2001 wurde endlich das Arbeitsgesetzbuch mit den notwendigen Vorschriften im Bereich direkter und indirekter Diskriminierung ausgestattet wurde, die in anderen Ländern wie Ungarn oder Tschechien ohne ideologische Auseinandersetzungen bereits längst verankert wurden. Dieser Politisierungsprozess hat auch bei anderen osteuropäischen Frauenorganisationen und stattgefunden. Ihnen wurde zunehmend bewusst, dass die EU mit ihren *acquis* und ihren Politiken eine politische Gelegenheitsstruktur bilden kann, um eigene Anliegen zu verfolgen und zu legitimieren. Durch den politischen Druck und dem gemeinsamen Handeln von NGOs, Zivilgesellschaft und Lobbygruppen der Beitrittsstaaten mit denen der EU-15 wurde die Umsetzung der Gleichstellungsrichtlinien nicht zugunsten eines "schnellen Beitritts" aufgeschoben. Auch wenn weniger als erhofft erreicht wurde, so bieten sich in Polen und der ganzen Region bei der Vorbereitung der Teilnahme an den Aktionsprogrammen der EU neue Ansatzpunkte für Gleichstellungspolitik und Gender Mainstreaming. Je mehr die EU als Mehrebenen-System wahrgenommen wird, desto eher können Frauenorganisationen und –netzwerke realistische Ziele setzen. Die bestehenden Regeln der EU-Gleichstellungspolitik zum Leben zu erwecken und auf ihre Umsetzung zu pochen, wird eine andauernde Aufgabe bleiben.

6. Schlussfolgerung

Wie können die eben vorgestellten "Rechtsdiskurse" nun zur Konsolidierung der Demokratie beitragen? Grundsätzlich ist eine Festigung der Demokratie über die Rechtsdiskurse möglich, wenn beide Seiten, staatliche Institutionen wie Zivilgesellschaft, sich darüber einig sind, dass Rechtsstaatlichkeit an anzustrebendes Ziel und eine Verpflichtung sind. Das Mahnen an das Recht stärkt somit den Staat und seine Institutionen und trägt zur **institutionellen Konsolidierung** bei. In Ländern, wo diese Selbstverpflichtung des Staates nicht oder nur eingeschränkt gegeben ist, wie etwa in Russland, bringt der Rechtsdiskurs vieler NGOs vor allem eine Veränderung des Bewusstseins in Zivilgesellschaft und Bevölkerung mit sich und weniger eine Stärkung des Rechtsstaats.

Sowohl mit Rechtsberatung als auch mit dem Framing kann Rechtsstaatlichkeit von Frauen als wichtige Institution für die Sicherung der eigenen sozialen und rechtlichen Situation erkannt werden. Mobilisiert durch Erfahrungen von Ungerechtigkeit können Frauen Diskriminierungserfahrungen nun formulieren, aus der Rolle des "netten Mädchens" fallen und dennoch legitime, verbiefte Forderungen stellen. Es stärkt die Handlungsfähigkeit und das Vertrauen in staatliche Institutionen und trägt somit zur **verhaltensmäßigen Konsolidierung** bei – und zum persönlichen Empowerment.

Das stete Mahnen der Frauenbewegung zur Einhaltung von Verfassungsvorschriften und internationalem Recht in der öffentlichen Debatte stärkt bei politischen Eliten ebenso wie im Alltagsverstand von Frauen und Männern, also in der politischen ebenso wie in der zivilen Gesellschaft, den Rechtsstaatsgedanken. Recht ist also wichtig für die **einstellungsmäßige Konsolidierung**.

Zudem ist mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen ein Forum entstanden, in dem Fraueninteressen formuliert und öffentlich debattiert werden und haben so die **repräsentative Konsolidierung** befördert. Die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter, die Rechtsgleichheit von Frau und Mann ist (noch) keine allgemein akzeptierter gesellschaftlicher Wert. Nur mit einer Bewegung, die sozialen Wandel herbeiführen will, können die entscheidenden Impulse gegeben werden. Insofern sind soziale Bewegungen für die demokratische Konsolidierung unverzichtbar. Dieses Potential sollte nicht unterschätzt werden.

Dr. Gesine Fuchs ist Politikwissenschaftlerin und Lehrbeauftragte an der Universität Hannover. Sie ist gleichstellungspolitisch für die Universität Basel und den Kanton Basel-Landschaft tätig.

Literatur

- Anheier, Helmut K. (1999): Der Dritte Sektor im internationalen Vergleich. Ökonomische und zivilgesellschaftliche Dimensionen von Nonprofit-Organisationen. – In: Berliner Journal für Soziologie No. 2, S. 197-212.
- Bretherton, Charlotte 2001: Gender mainstreaming and EU enlargement: swimming against the tide?. - In: Journal of European Public Policy 8, No. 1, 60-81.
- CBOS (21/2000): Społeczeństwo obywatelskie? Między aktywnością społeczną a biernością [Zivilgesellschaft? Zwischen gesellschaftlicher Aktivität und Passivität]. – Warszawa. www.cbos.pl/spiskom.pol/2000/kom021/kom021.htm. Verfügbar am 20. Oktober 2000.
- CBOS (41/2000): Dobroczynność – dzieło pomocy potrzebującym [Wohltätigkeit – den Bedürftigen helfen]. www.cbos.pl/spiskom.pol/2000/kom041/kom041.htm. Verfügbar am 20. Oktober 2000.
- CNP (1999): (Salamon, Lester M.; Anheier, Helmut K.): The Emerging Sector Revisited – a Summary. Revised estimates. – Baltimore: Center for Civil Society Studies, Johns Hopkins University, Unter www.jhu.edu/~CNP/ als pdf-Datei verfügbar am 27. Oktober 2000.
- Cohen, Jean L.; Arato, Andrew 1992: Civil Society and Political Theory. - Cambridge, Mass.; London: MIT Press
- Cook, Rebecca J. 1993: Women's International Human Rights: the Way Forward. - In: Human Rights Quarterly 15, 230-261.
- CPK (1995, 1997, 2000): Informator o organizacjach i inicjatywach kobiecych w Polsce [Vademecum der Frauenorganisationen und -initiativen in Polen]. – Warszawa, Centrum Promocji Kobiet (2.-4. Auflage).
- Croissant, Aurel; Lauth, Hans-Joachim; Merkel, Wolfgang 2000: Zivilgesellschaft und Transformation: ein internationaler Vergleich. - In: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation, Opladen: Leske + Budrich, 9-50.
- Diamond, Larry 1999: Developing Democracy: Towards Democratic Consolidation. – Baltimore.
- Fuchs, Gesine 2003: Die Zivilgesellschaft mitgestalten. Frauenorganisationen im polnischen Demokratisierungsprozess. (Politik der Geschlechterverhältnisse Bd. 21) - Frankfurt/M.: Campus.
- Interview Czterdziestki 1999: Gruppengespräch mit drei Aktivistinnen von der Stowarzyszenie Kobiet Polskich po Czterdziestce in Dąbrowa Górnicza am 12. Juli 1999
- Interview DPV 1997 (Deutsch-Polnische Verständigung): Interview mit Krzysztof Balon und MAECENATA ACTUELL Nr. 45

- Kerstin Thürnau. – Salzgitter, 6. März 1997.
- Interview Liga 2 2000: Interview mit einer Mitarbeiterin des Hauptvorstands der Liga Kobiet Polskich, im Büro ebendort, 14. März 2000
- Interview Liga 4 1999: Interview mit einer Beraterin am Vertrauenstelefon der Liga Kobiet Polskich in Bydgoszcz, in den Räumen der Warsztat Terapii Zajęciowej, 22. April 1999.
- Joachim, Jutta: 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. Verhandlungsverfahren im internationalen Kontext, Opladen: Leske + Budrich, 123-132.
- Kaldor, Mary; Vejvoda, Ivan 1997: Democratization in central in east european countries. - In: International Affairs 73, No. 1, 59-82.
- Kalinowska, Elżbieta 1998: Udział kobiet w życiu publicznym [Die Teilnahme von Frauen am öffentlichen Leben]. – In: Ośrodek Informacji Środowisk Kobietych (Ośka) (Hrsg.): Jak być aktywna w życiu publicznym. Przewodnik dla kobiet [Wie frau im öffentlichen Leben aktiv wird. Ein Ratgeber für Frauen], Warszawa, S. 13-34.
- Klingebiel, Ruth; Randeria, Shalini (Hrsg.) 1998: Globalisierung aus Frauensicht. Bilanzen und Visionen, Bonn: Dietz
- Klon/Jawor 1998: Non-governmental sector in Poland - Basic statistical information. Warszawa: www.ngo.pl/base/stat/stateng/stateng.htm, verfügbar am 23.02.2000.
- Klon/Jawor 2000: Non-governmental sector in Poland – Basic statistical information. Warszawa: www.ngo.pl/base/stat/stateng/stateng.htm, verfügbar am 23.02.2000.
- Klon/Jawor 2002: Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych - raport z badania 2002 [Grundlegende Fakten über Nichtregierungsorganisationen. Forschungsbericht 2002]. Warszawa: www.badania.ngo.pl, verfügbar am 2. Mai 2003.
- Kojder, Andrzej 1999: Polacy o swoim prawie [Polen über ihr Recht]. – In: Turska, Anna (Hrsg.): Społeczne wizerunki praw. Z badań: Jakiego prawa Polacy potrzebują? [Gesellschaftliche Bilder des Rechts. Aus dem Forschungsprojekt "Welches Recht brauchen die Polen?], Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, 141-180.
- Lammich, Siegfried; Reichel, Hans-Christian (1976): Die Rechtsordnung/Einzelne Rechtsgebiete, in: Thalheim, Karl C.; Breyer, Richard (Hrsg.): Polen. München; Wien: Hanser, S. 75-103.
- Leś, Ewa 2000: Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych [Von Philantropie zur Subsidiarität. Eine vergleichende Studie der Entwicklung und Tätigkeit sozialer Organisationen]. - Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Łętowska, Ewa 1993: Von den Schwierigkeiten der postsozialistischen Länder auf dem Wege zum Rechtsstaat – am Beispiel Polens. – In: Recht in Ost und West No. 7, 219-223.
- Merkel, Wolfgang 1996: Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften. - In: Beyme, Klaus von; Offe, Claus; (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation, Opladen: Westdeutscher Verlag, 30-58.
- Molyneux, Maxine 1985: Mobilization without Emancipation? Women's Interests, the State and Revolution in Nicaragua. - In: Feminist Studies 11, No. 2, 227-254.
- Nowakowska, Urszula 1999: Violence against women: International standards, polish reality. - In: Journal of Communist Studies and Transition Politics 15, 41-63.
- Rzepliński, Andrzej 1999: Principles and Practices of Socialist Justice in Poland. - In: Bender, Gerd; Falk, Ulrich (Hrsg.): Recht im Sozialismus: Analysen zur Normdurchsetzung in osteuropäischen Nachkriegsgesellschaften, Studien zur europäischen Rechtsgeschichte 115. - Frankfurt/Main: Klostermann, 1-26.
- Snow, D.; Benford, R. D. 1992: Master Frames and Cycles of Protest. - In: Morris, A. D.; McClurg Mueller, C. (Hrsg.): Frontiers in Social Movement Theory, New Haven;

London: Yale UP, 133-155.

Taylor, Charles 1993: Der Begriff der "bürgerlichen Gesellschaft" im politischen Denken des Westens. - In: Brumlik, Micha; Brunkhorst, Hauke, (Hrsg.): Gemeinschaft und Gerechtigkeit, Frankfurt/Main: Fischer, 117-148.

Wynnanski, Jakub 1998: Porozumienia, federacje, koalicje, bloki, fora [Übereinkünfte, Föderationen, Koalitionen, Blocks, Foren ...], www.fip.ngo.pl/fipol/html/sts_body.html. Warszawa, verfügbar am 24. Oktober 2000.

Zielińska, Eleonora 2001: Kobiety w wymiarze sprawiedliwości [Frauen in der Rechtspflege]. - In: Płeć i Prawo 2, No. 1, 6-11.

Diana Huster

Konsolidierung des Stiftungskapitals: Der tschechische Weg

Der Begriff der Stiftung war im tschechischen Sprachraum zwischen 1948 bis 1989 nicht gebräuchlich und tauchte erstmals wieder auf 1990 mit der Novelle des Wirtschaftsgesetzbuches, Gesetz Nr. 103/1990 Sammlg. (Hospodářský zákoník, zákon č.103/1990 Sb.). Diese Novelle sicherte die Existenz der Stiftungen durch eine Regelung in § 389b¹ juristisch ab.

Im Jahre 1992 fand der Begriff der Stiftung Eingang ins Bürgerliche Gesetzbuch (Občanský zákoník). Als Rechtsgrundlage für die Stiftungen diente das Bürgerliche Gesetzbuch, das die Stiftung rechtlich als Rendite aus Kapital, Immobilien und Rechten abgegrenzte, die gemeinnützigen Einrichtungen oder einem bestimmten Personenkreis als Unterhalt zur Verfügung steht.

Eingehende Regelungen zu Stiftungen finden sich im Gesetz Nr. 227/1997 Sammlg., über Stiftungen und Stiftungsfonds (Zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fonděch), das am 1. Januar 1998 in Kraft getreten ist. Mit dem neuen Gesetz wurde die Bestimmung des Bürgerlichen Gesetzbuches erfüllt, dem Wirken der Stiftungen einen eigenen rechtlichen Rahmen zu geben. Es wurden zwei grundlegende Typen von Stiftungssubjekten als juristische Personen legalisiert: Die Stiftungen und die Stiftungsfonds², die sowohl von natürlichen als auch von juristischen Personen gegründet werden können. *„Eine Stiftung oder ein Stiftungsfonds ist gemäß diesem Gesetz ein zweckgebundener Zusammenschluss von Eigentum zur Erreichung gemeinnütziger Ziele. Ein gemeinnütziges Ziel ist insbesondere die Entwicklung geistiger Werte, der Schutz der Menschenrechte und anderer humani-*

¹ Diese Regelung sicherte die Stiftung als eigenständiges Rechtssubjekt ab, kannte aber im Vergleich zum traditionellen Begriff nur noch die „selbständige Stiftung“. Der Ausdruck Stiftung wurde als terminus technicus zur Bezeichnung eines spezifischen Typs zweckgebundener Fonds mit eigener Rechtssubjektivität benutzt. Als möglicher Stiftungszweck wurde von der Novelle des Wirtschaftsgesetzbuches aufgeführt: die Entfaltung geistiger Werte, der Schutz der Menschenrechte, der Umweltschutz u.ä.. Ausdrücklich wurde die Negation des Gewinnstrebens (*neziskovost*) der Stiftung verankert. Vgl.: Hloušek, J.K.: Die Stiftungen im Laufe der Zeit. In: Bulletin 98. Monatszeitschrift für den Nonprofit-Sektor. Prag.9/1998, S.6f. (Nadace v průběhu času. V: Bulletin 98. Měsíčník pro neziskový sektor. Praha.9/1998, str.6pd.)

² *Stiftungsfonds* grenzen sich von Stiftungen dahingehend ab, dass sie nicht an eine Unterteilung in Stiftungskapital und Stiftungseigentum gebunden sind. Sie können zur Erfüllung ihres Gründungszwecks ihr gesamtes Eigentum sowie dessen Erträge einsetzen. Neben der – wie bei Stiftungen – nichtvorhandenen Unternehmereigenschaft fehlt den Stiftungsfonds auch die Möglichkeit, Mittel durch eigene Tätigkeiten oder Investitionen zu erwirtschaften.