

Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften  
der Freien Universität Berlin  
Otto-Suhr-Institut  
PS 15078 „Politische Partizipation von Frauen in der Bundesrepublik“  
Dozentin: Dr. Sigrid Koch-Baumgarten  
Note: 1,0

**Hausarbeit:**

**Der Deutsche Frauenrat und sein Einfluß auf Politik und  
Gesellschaft**

# Inhalt

Seite

|   |    |
|---|----|
| <b>Einleitung</b>   | 1  |
| <b>1.) Der Deutsche Frauenrat</b>                                 | 2  |
| 1.1.) Geschichte  | 2  |
| 1.2.) Ziele   | 3  |
| 1.3.) Arbeitsfelder   | 4  |
| <b>2.) Allgemeine Voraussetzungen für politische Einflußnahme</b> | 5  |
| 2.1.) Interne Einflußfaktoren                                     | 6  |
| 2.2.) Externe Einflußfaktoren                                     | 7  |
| <b>3.) Die Einflußmöglichkeiten des Deutschen Frauenrats</b>      | 9  |
| 3.1.) Die internen Faktoren                                       | 9  |
| 3.2.) Die externen Faktoren                                       | 12 |
| <b>4.) Auswertung und Schlußbemerkung</b>                         | 15 |

# Der Deutsche Frauenrat und sein Einfluß auf Politik und Gesellschaft

## Einleitung

Schon im 19. Jahrhundert entwickelte sich in Deutschland ein ausgedehntes Verbandswesen. Der deutsche Staat förderte die Gründung von Interessengruppen aktiv. Nicht nur wirtschaftliche Vereinigungen, sondern auch Interessengruppen im sozial-politischen Bereich gründeten sich und begannen ihre Arbeit aufzunehmen. Vor allem die Verbände aus dem Wirtschafts- und Arbeitsbereich gewannen bis heute stetig an Einfluß.<sup>1</sup> Mich soll allerdings in dieser Arbeit ein verbandlicher Zusammenschluß beschäftigen, dessen politischer Einfluß eher gering erscheint. Auch die Entstehung dieses Verbands, des Deutschen Frauenrats, geht auf eine Vereinsgründung Ende des 19. Jahrhunderts zurück. Schon damals versuchte der Vorläufer des Deutschen Frauenrats die Stellung von Frauen in der Gesellschaft zu verändern, seine Forderungen beschränkten sich allerdings auf die Schaffung von Ausbildungsmöglichkeiten und die Teilnahme von Frauen an Erwerbsarbeit.<sup>2</sup> Der durchschlagende Erfolg dieser Vereinigung war die Einführung des Wahlrechts für Frauen im Jahre 1919. Dennoch blieben unzählige Benachteiligungen für Frauen, die bis heute nicht abgeschafft wurden. Von der autonomen Frauenbewegung der 60er Jahre scharf kritisiert, vertritt der Deutsche Frauenrat seit 1969<sup>3</sup> die Interessen der Frauen gegenüber den staatlichen Institutionen und allen anderen wichtigen gesellschaftlichen Instanzen.<sup>4</sup>

Es stellt sich die Frage, ob der politische Einfluß und die öffentliche Präsenz des Deutschen Frauenrats diesem Anspruch gerecht werden.

Thema dieser Arbeit soll sein, nach der Durchsetzungsfähigkeit des Verbands zu fragen. Hat der Deutsche Frauenrat überhaupt Möglichkeiten politisch Einfluß nehmen und zu einer Verbesserung der Geschlechterverhältnisse zugunsten der Frau erheblich beizutragen? Wenn nicht, wo liegen die Gründe dafür?

Die Grundlage für meine Überlegungen zu diesen Fragen bieten einerseits die Erkenntnisse der Verbändeforschung, denen allerdings eine geschlechtsspezifische Perspektive fehlt.

---

<sup>1</sup> Beyme, Klaus von: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 9.Aufl., Opladen 1999, S.203

<sup>2</sup> Schreiber, Robert/Grunewald, Marianne/Hagemann-White, Carol: Frauenverbände und Frauenvereinigungen in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Berlin, Köln 1996, S.4

<sup>3</sup> Deutscher Frauenrat e.V. (Hrsg.): Handbuch der Frauenorganisationen in Deutschland, Rheinbach 1997, S.9

<sup>4</sup> Satzung des Deutschen Frauenrats in der Fassung vom 22.Oktober 1994, Art.2, in: Deutscher Frauenrat e.V., Handbuch, S.10

Andererseits stütze ich mich auf Literatur der feministischen Politikwissenschaft. Da auch diese Richtung der Wissenschaft sich bisher kaum näher mit Verbänden beschäftigt hat, werde ich versuchen selbständig eine Verbindung zwischen den Erkenntnissen beider Forschungsfelder herzustellen.

Zur Einführung in die Problematik werde ich mit einer kurzen Vorstellung des Deutschen Frauenrats und seiner Arbeit beginnen. In einem zweiten Teil sollen systematisch Kriterien dargelegt werden, die zunächst allgemein die Durchsetzungsfähigkeit von Verbänden bestimmen. Mit Hilfe dieser Faktoren kann ich dann im dritten Teil im Einzelnen die Möglichkeiten der Interessendurchsetzung des Deutschen Frauenrats prüfen. Abschließend werde ich kurz versuchen, Möglichkeiten und Handlungsspielräume aufzudecken, die sich nach der Untersuchung ergeben.

Das Untersuchungsziel dieser Arbeit ist darauf angelegt, lediglich die Möglichkeiten des Frauenrats zur politischen Einflußnahme aufzuzeigen, da eine vollständige Analyse seines tatsächlichen Einflusses in Gesellschaft und Politik eine empirische Untersuchung seiner Arbeit und der Reaktion der Adressaten dieser Tätigkeiten erfordern würde und dies im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich ist. Es existiert allerdings eine ausführliche Befragung der Mitgliedsverbände des Deutschen Frauenrats, die sich sehr allgemein mit allen Feldern ihrer Tätigkeiten und Erfahrungen beschäftigt. Diese Auskünfte bieten keine ausreichende Analyse, da sie nur die Selbsteinschätzung der Verbände von innen heraus wiedergibt<sup>5</sup>. Dennoch hilft sie bei der vorliegenden Untersuchung erheblich, da sie auf viele Probleme hinweist.

## **1.) Der deutsche Frauenrat**

### **1.1.) Geschichte:**

Der deutsche Frauenrat steht in der Tradition des schon 1865 gegründeten Allgemeinen Deutschen Frauenvereins (ADF), der „die erhöhte Bildung von Frauen und die Befreiung der weiblichen Arbeit von allen Hindernissen“ zum Ziel hatte<sup>6</sup>. Der 1894 in Bund Deutscher Frauenvereine (BDF) umbenannte Verband löste sich mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten 1933 selbst auf, um einer Gleichschaltung zu entgehen. Nach dem Krieg entstand 1951 zunächst der „Informationsdienst für Frauenfragen e.V.“ der zum Dachverband

---

<sup>5</sup> Schreiber/Grünwald/Hagemann-White, Frauenverbände

für Frauenverbände in Westdeutschland wurde und 1961 endgültig den Namen „Deutscher Frauenrat - Bundesvereinigung deutscher Frauenverbände und Frauengruppen gemischter Verbände e.V.“<sup>7</sup> erhielt.

Der Deutsche Frauenrat ist ein freiwilliger Zusammenschluß für Frauenverbände und faßt heute etwa 100 einzelne Verbände zusammen. Dazu gehören neben gewerkschaftlichen Zusammenschlüssen, auch politische Vereinigungen, berufsständische Verbände, kirchliche und wohltätige Verbände und Sportverbände.<sup>8</sup> Insgesamt gehören ca. 11 Millionen Frauen über ihre Mitgliedschaft in einzelnen Frauenverbänden, dem Deutschen Frauenrat an<sup>9</sup>.

### **1.2.) Ziele:**

Der seit 1969 existierende Zusatz „Lobby der Frauen“ im Namen des Dachverbands läßt bereits auf die Aufgabe schließen, die sich der Deutsche Frauenrat gegeben hat. Im §2 der Satzung ist der Zweck und die Aufgabe des Vereins festgelegt. Diese besteht in der Vertretung der „gemeinsamen Interessen“ der Mitgliedsverbände. Darunter fällt die „Verbesserung der Stellung der Frau in Familie, Berufs- und Arbeitswelt, Politik und Gesellschaft“. Hierzu soll die „Förderung der staatsbürgerlichen Bildung zur Sicherung der Demokratie, die Förderung der Toleranz, der Völkerverständigung, der internationalen Zusammenarbeit und der Verwirklichung der in Artikel 3 des Grundgesetzes verankerten Gleichheits- und Gleichberechtigungsgebote“ vorangetrieben werden. Um diese Interessen durchzusetzen will der Deutsche Frauenrat „durch eigene Maßnahmen und Unterstützung der Maßnahmen seiner Mitgliedsverbände auf Gesetzgebung, Regierung und gesellschaftlich relevante Gruppen in Bund und Ländern sowie auf internationaler Ebene“<sup>10</sup> einwirken.

Die Zielsetzung, die hier deutlich wird geht über eine nach innen gerichtete Arbeit mit den Mitgliedern hinaus. Der Dachverband soll nicht nur, die Mitgliedsorganisationen vernetzen, beraten und koordinieren, sondern auch ausdrücklich die politische Beteiligung und Einflußnahme anstreben.

Eine Befragung von Frauenverbänden, die Mitglied im Deutschen Frauenrat sind, bestätigt diese Zielsetzung. Bei der Frage nach grundsätzlichen und umfassenden Zielen der

---

<sup>6</sup> zitiert nach: Scheiber/Grunewald/Hagemann-White, Frauenverbände, S.4

<sup>7</sup> seit 1969: „Deutscher Frauenrat - Lobby der Frauen - Bundesvereinigung von Frauenverbänden und Frauengruppen gemischter Verbände in Deutschland e.V.“; Deutscher Frauenrat e.V., Handbuch, S.9

<sup>8</sup> Schreiber/Grunewald/Hagemann-White, Frauenverbände, S.26-29

<sup>9</sup> Deutscher Frauenrat e.V. (Hrsg.): Wir über uns, Taten und Wünsche, Rheinbach 1996, S.9

<sup>10</sup> Satzung des Deutschen Frauenrats, Fassung vom 22. Oktober 1994, §2 Art.1 Abs.1, in: Deutscher Frauenrat e.V., Handbuch, S.10

Verbandsarbeit wurde allgemein- und frauenpolitischen Interessen ein hoher Stellenwert beigemessen.<sup>11</sup>

In einer Selbstdarstellung wird die Fähigkeit hervorgehoben, trotz der großen Heterogenität der Gruppe und unterschiedlichen weltanschaulichen, parteipolitischen oder sozialpolitischen Auffassungen, in Frauenfragen „eindeutige Stellungnahmen abzugeben und bei Gesprächen, Beratungen oder öffentlichen Anhörungen klar und einvernehmlich zu votieren“<sup>12</sup>.

### **1.3.) Arbeitsfelder:**

Ein großer Bereich der Aktivitäten des Deutschen Frauenrats ist die Arbeit mit den Mitgliedern. Es werden Mitgliederversammlungen einberufen, Aktivitäten der Mitgliedsverbände koordiniert, Informationsmaterial hergestellt und Beratungen für die Mitglieder angeboten<sup>13</sup>.

Das zweite und dritte Arbeitsfeld des Dachverbands, die Öffentlichkeitsarbeit und die Lobbytätigkeit, sind zwei elementare Bereiche, die für die erfolgreiche Verwirklichung der Ziele entscheidend sind<sup>14</sup>.

Der Bereich Öffentlichkeitsarbeit schließt die Herausgabe von Pressemitteilungen, das Abhalten von Pressekonferenzen, die Arbeit mit elektronischen Medien wie Fernsehen oder Radio und direkte Öffentlichkeitsmaßnahmen wie Informationsstände ein<sup>15</sup>.

Im Rahmen von Lobbytätigkeiten suchen die Frauen den Kontakt zu Spitzenpolitikern, zu Landes- und Bundesministerien und anderen gesellschaftlich relevanten Gruppen und nehmen an parlamentarischen Hearings teil, um Stellungnahmen und Informationen zu geben .

Auf den beiden letzteren Feldern sind die Aktivitäten sehr gering ausgeprägt, wie aus einer Studie von 1996 zu Aktivitäten und Erfolgen der deutschen Frauenverbände hervorgeht.<sup>16</sup> Angesichts der zentralen Bedeutung dieser Tätigkeiten im Bereich Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit für die Umsetzung ihrer selbstgesteckten Ziele verwundert die geringe Priorität, die diesen Arbeiten von den Verbänden eingeräumt wird.

Der Deutsche Frauenrat konzentriert sich also in seiner Arbeit eher auf den Binnenraum der Organisation, also auf die Arbeit mit den Mitgliedern, setzt sich aber dennoch hauptsächlich allgemeinpolitische Ziele. Die Defizite bei den eigentlich als zentral angesehenen

---

<sup>11</sup> Schreiber/Grunwald/Hagemann-White: Frauenverbände, S.56/57

<sup>12</sup> Jalowy, Irmgard: 100 Jahre Bund deutscher Frauenvereine - Deutscher Frauenrat, in: Deutscher Frauenrat, Wir über uns, S.9

<sup>13</sup> Schreiber/Grunwald/Hagemann-White, Frauenverbände, S.69

<sup>14</sup> ebd., S.77

<sup>15</sup> ebd., S.79

<sup>16</sup> ebd., S.78

Arbeitsbereichen machen sich bei der Präsenz des Deutschen Frauenrats in der Öffentlichkeit bemerkbar. Bei einer Recherche in der Tagespresse zum Deutschen Frauenrat lassen sich in den einschlägigen Tageszeitungen seit 1990 keine Meldungen mehr über den Deutschen Frauenrat finden<sup>17</sup>. Auch die Beurteilung der politischen Arbeit des Deutschen Frauenrats durch seine Mitgliedsverbände fällt eher negativ aus.<sup>18</sup> Mangelnder politischer Einfluß und fehlende Resonanz der Öffentlichkeit auf ihre Interessen sind die Hauptprobleme mit denen er zu kämpfen hat. Die möglichen Ursachen hierfür sollen auf der Folie der einschlägigen Verbandsforschung gesucht werden.

## **2.) Allgemeine Voraussetzungen für politische Einflußnahme**

Von den wirtschaftlichen Interessenverbänden, den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden, weiß man, daß sie sehr viel Einfluß auf die Entscheidungen in vielen Bereichen der Politik haben. Ihr Einfluß vor allem auf die Ministerialbürokratie in Form von personeller Durchdringung, finanzieller Unterstützung und effektivem Einsatz von Druckmitteln, wird oft als zu hoch angesehen<sup>19</sup>.

Offensichtlich verfügen diese Verbände über Mittel und Möglichkeiten, die ihnen den Zugang zu politischen Entscheidungszentren erleichtern. Und ebenso offensichtlich verfügt ein Verband wie der Deutsche Frauenrat über sehr viel weniger solche Mittel und über dementsprechend weniger Einfluß. Welches die Voraussetzungen für erfolgreiche politische Einflußnahme sind, die ein Verband erfüllen muß, soll im folgenden Kapitel behandelt werden.

---

<sup>17</sup> Auswertung der Tageszeitungen von Januar 1990 bis Dezember 1999, Pressearchiv des Otto-Suhr-Instituts, Freie Universität Berlin

<sup>18</sup> Schreiber/Grunwald/Hagemann-White, Frauenverbände, S.132

<sup>19</sup> Rudzio, W.: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 4.Aufl., Opladen 1996, S.67

## 2.2.) Interne Einflußfaktoren

Claus Offe nennt zwei Voraussetzungen für die Repräsentation von gesellschaftlichen Interessen in Verbänden: „Organisationsfähigkeit“ und „Konfliktfähigkeit“.<sup>20</sup>

Der Begriff Organisationsfähigkeit meint die motivationalen und materiellen Ressourcen eines Verbandes. Die Organisationsfähigkeit, und damit auch die Bereitschaft der Mitglieder zu materieller Unterstützung und politischem Engagement, ist hoch, wenn eine deutlich abgrenzbare Gruppe vorhanden ist, die ein dringendes Interesse verbindet. Leicht organisierbare Interessen sind Offe zufolge primäre Lebensbedürfnisse (Bedürfnisse aus dem Arbeitsbereich, z.B. Lohnforderungen) großer, homogener Statusgruppen (z.B. Metallarbeiter, Bauern), wohingegen allgemeine Bedürfnisse der gesamten Gesellschaft oder von nicht klar abgrenzbaren Status- oder Funktionsgruppen sehr schwer organisierbar sind.

Zur Organisationsfähigkeit kommt die Konfliktfähigkeit hinzu, die in der Möglichkeit eines Verbandes besteht, kollektiv Leistung zu verweigern, oder zumindest diese Verweigerung glaubhaft anzudrohen. Die Notwendigkeit dieser Voraussetzung zur erfolgreichen Durchsetzung von Interessen basiert auf einem Prinzip der Gesellschaft, das Offe das „institutionalisierte Tauschprinzip“<sup>21</sup> nennt. Dieser „institutionelle Rahmen des politischen Willensbildungssystems definiert den Bürger nur in den Grenzen als Bedürfnissubjekt, in denen er Leistungssubjekt ist“<sup>22</sup>. Das bedeutet also, daß der Interessenverband, der keine anerkannte Leistung für die Gesellschaft erbringt und diese so auch nicht verweigern kann, seine Bedürfnisse nicht einfordern kann. Zu diesen Gruppen, die nicht Leistungssubjekte sind, zählt Offe „die Gruppen der Hausfrauen, der Schüler und Studenten, der Arbeitslosen, der Pensionäre, der Kriminellen und Geisteskranken und der ethnischen Minoritäten“<sup>23</sup>

Bei Jürgen Weber sind die Voraussetzungen für die Durchsetzungskraft eines Verbandes im Wesentlichen dieselben wie die, die Offe aufführt. Sie sind jedoch differenzierter aufgeführt und eignen sich daher besser für die systematische Überprüfung der Durchsetzungskraft des Deutschen Frauenrats anhand der einzelnen Einflußfaktoren. Weber unterscheidet zwischen

---

<sup>20</sup> Offe, Claus: Das pluralistische System von organisierten Interessen, in: Varain, Heinz Joseph (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland, Köln 1973, S.368-371, S.368

<sup>21</sup> Offe, Organisierte Interessen, S.369

<sup>22</sup> ebd.

<sup>23</sup> ebd., S. 369/370



internen und externen Faktoren. Das was Claus Offe Organisationsfähigkeit nennt, teilt Weber auf in

- a) Organisationsstruktur,
- b) Verbandsideologie,
- c) Mobilisierbarkeit der Mitglieder,
- d) finanzielle Mittel,
- e) Expertenwissen und
- f) Organisationsgrad. Die Konfliktfähigkeit nennt er
- g) Störpotential.<sup>24</sup>

Ein Verband muß also auch nach Weber aus einer homogenen Gruppe bestehen (a), die ein klar definiertes gemeinsames Ziel verfolgt (b), das drängend genug ist die Mitglieder zu mobilisieren(c), die über genügend finanzielle Mittel (d) und Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten (e) verfügt, einen großen Teil der repräsentierten Gruppe zu seinen Mitgliedern zählen kann (f) und die über ein ausreichendes Maß an Störpotential (g) verfügt, um die Gesellschaft und die Politik unter Druck setzen zu können.

Einflußfaktoren, die hier noch nicht genannt wurden, sind zum Einen die personelle Durchdringung und zum anderen der Einsatz von Geldmitteln, zum Beispiel Spenden an Parteien. Beides spielt hier für den Deutschen Frauenrat keine Rolle, da über die Anzahl von Mitgliedschaften in Frauenverbänden von Mitarbeitern der Regierung, des Parlaments, der Verwaltung oder der Parteien keine Zahlen bekannt sind und sich der Einsatz von Geldmitteln angesichts der chronischen Unterfinanzierung der Verbandsarbeit erübrigt.

## **2.2.) Externe Einflußfaktoren**

Die externen Faktoren haben in dem Aufsatz von Offe kaum Gewicht, tragen aber mindestens genauso zum Erfolg von verbandlichem Handeln bei und werden gerade für den hier untersuchten Frauenverband von entscheidender Bedeutung sein. So agieren Verbände immer in einem von Normen, Institutionen und Einstellungen geprägten „Systemzusammenhang“ und sind in ihrem Handeln abhängig von den in diesem System existierenden „strukturellen Rahmenbedingungen“.<sup>25</sup>

Dieser Rahmen setzt sich bei Weber aus der Rechtsordnung, der Struktur des politischen Systems, der Art und dem Umfang der Staatstätigkeit, der Einstellung der Einflußadressaten,

---

<sup>24</sup> Weber, Jürgen, Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 1.Aufl., München 1976, S.187

<sup>25</sup> Weber, Interessengruppen, S.189

der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für Verbandsbelange und einer eventuell vorhandenen Konkurrenzsituation zu anderen Verbänden zusammen.

Eine befriedigende Antwort auf die Frage, wann die Durchsetzbarkeit von Interessen aufgrund äußerer Gegebenheiten besonders hoch ist, läßt sich schwer geben. Rudzio zählt drei Thesen der Verbändeforschung auf<sup>26</sup>: die erste These geht davon aus, daß eine Übermacht kapitalistischer Interessen gegenüber Arbeitnehmerinteressen besteht. Dieser Behauptung widersprechen Mechanismen staatlichen Eingreifens in die Wirtschaftsordnung wie z.B. Mitbestimmungsgesetze, Lohnfortzahlung oder sozial- und steuerrechtliche Regelungen. Die zweite These spricht von einer strukturellen Privilegierung von Interessen aus dem Wirtschafts- und Arbeitsbereich gegenüber allgemeinen gesellschaftlichen Interessen. Sie findet sich, wie oben schon dargestellt, bei Claus Offe wieder. Rudzio hält allerdings dagegen, daß z.B. auch Umweltschutzinteressen einen sehr großen Einfluß auf die Politik erreicht haben.<sup>27</sup> In diesem Fall kommt ein von Weber angeführter externer Faktor zur Durchsetzbarkeit von Verbandsinteressen zum tragen, nämlich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für Verbandsbelange. Umweltschutzorganisationen, wie auch z.B. Menschenrechtsorganisationen, haben es geschafft mit Hilfe der öffentlichen Meinung, der Akzeptanz und Unterstützung in der Bevölkerung und den Medien, die Politik unter Druck zu setzen. Dennoch denke ich, daß sie diese Erfolge hartnäckiger Arbeit zu verdanken haben, die sie zu großen Teil gegen den Widerstand der Institutionen geleistet haben und man daher durchaus von einer gewissen Privilegierung der Interessen aus dem Wirtschafts- und Arbeitsbereich sprechen kann.

Auch die dritte These, daß nur organisierte Interessen sich durchsetzen könnten, läßt Rudzio mit einem Verweis auf die Rentenentwicklung in der Bundesrepublik nicht uneingeschränkt gelten.

Ein Aspekt, der in der Verbändeforschung des malestream nicht vorkommt<sup>28</sup>, für diese Untersuchung aber zentral ist, ist das Geschlechterverhältnis im politischen System. Für seine Durchsetzungsfähigkeit ist die Stellung einer Interessengruppe in der vorherrschenden

---

<sup>26</sup> Rudzio, Das politische System, S.97/98

<sup>27</sup> ebd, S.98

<sup>28</sup> Koch-Baumgarten, Sigrid: Die selbstverständliche Dominanz der Männer in der (Gewerkschafts-)Öffentlichkeit. Überlegungen zur geschlechtsspezifischen Selektion von Interessen im politischen System, in: Kerchner, Brigitte/Wilde, Gabriele: Staat und Privatheit, Aktuelle Studie zu einem schwierigen Verhältnis. Opladen, 1997, S.262

Geschlechterhierarchie und der Stellenwert den die Interessen für die männlich dominierten Führungseliten einnehmen von entscheidender Bedeutung.

### **3.) Die Einflußmöglichkeiten des Deutschen Frauenrats**

Anhand der oben dargestellten Einflußfaktoren lassen sich die Probleme und Hindernisse, auf die der Deutsche Frauenrat stößt, deutlich machen. Die Schwierigkeiten für den Frauenverband, die Voraussetzung für Macht im Sinne von politischem Einflußreichtum zu erfüllen, sind sowohl von seiner Beschaffenheit im Innern, als auch von den äußeren Bedingungen des politischen Systems, bestimmt.

#### **3.1.) Die internen Faktoren**

##### Verbandsideologie:

Das erste Problem des Deutschen Frauenrats liegt schon in seiner Zielsetzung. Viele Mitgliedsorganisationen des Deutschen Frauenrats beklagen den fehlenden „Biß“ in der Durchsetzung ihrer Ziele und empfinden die Vorgehensweise als „nicht kämpferisch genug“. Gerade in Bezug auf den Deutschen Frauenrat fehlt den meisten die gewünschte „Deutlichkeit und Schärfe“<sup>29</sup> der politischen Forderungen. Der Grund hierfür, so wird von den Verbänden vermutet, sei, daß zu viele verschiedene Verbände mit zu vielen unterschiedlichen Auffassungen und Interessen vereint werden müssen. In diesem Einigungsprozeß kommt es zu Kompromissen, die Forderungen an die Politik oder an Institutionen nur noch in abgeschwächter Form zulassen. Der Deutsche Frauenrat ist oft schon von vornherein bei der Formulierung seiner Interessen eingeschränkt und kann so auch weniger offensiv auf deren Berücksichtigung drängen. In anderen Worten bedeutet das, daß ein homogenes Interesse der Frau als solche kaum besteht<sup>30</sup> und deshalb auch nicht so klar zu formulieren ist, wie z.B. das Interesse bestimmter Berufsgruppen (Bauern, Metellarbeiter), die sich über ihre Ziele einig sind.

Selbst wenn es gelingt ein gemeinsames Interesse zu formulieren, erstreckt sich dieses Interesse auf die ganze Gesellschaft und ist damit nicht so eindeutig einzufordern und stößt auf sehr viel mehr Widerstände als ein Einzelinteresse, das nur auf eine relativ kleine

---

<sup>29</sup> Schreiber/Grunwald/Hagemann-White, Frauenverbände, S.68

homogene Gruppe beschränkt ist. Die Übereinstimmung mit Offes Kategorie der schwer organisierbaren Interessen wird hier deutlich<sup>31</sup>.

#### Organisationsstruktur:

Dies führt direkt zur zweiten unmittelbar damit zusammenhängenden Schwierigkeit. Die Frauen stellen in ihrer Mitgliederstruktur keine homogene Interessengruppe dar, im Gegensatz zu Bauern, Arbeitnehmern, Unternehmern usw.. Die Mitgliedsverbände des Deutschen Frauenrats erstrecken sich über viele verschiedene Bereiche des gesellschaftlichen Lebens. Gewerkschaftlich orientierte Gruppen, politische Vereinigungen, kirchliche Verbände und Sportvereine sind in ihm zusammengefaßt<sup>32</sup>. Die sehr unterschiedlichen Hintergründe und Erfahrungswelten müssen verständlicherweise den Zusammenhalt und gemeinsame Aktivitäten bremsen.

#### finanzielle Ressourcen:

Die mangelhafte materielle Ausstattung von Frauenverbänden ist das ihnen selbst meist beklagte Problem. Es fehlt an Räumlichkeiten und an bezahlten Mitarbeiterinnen<sup>33</sup>. Viele Verbände müssen einen Großteil der anfallenden Arbeit von ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen bestreiten lassen<sup>34</sup>. Die finanzielle Enge läßt oft wenig Handlungsspielräume, die zur Durchsetzung von Verbandsinteressen wichtig sind. Ein Großteil der Etats wird für die notwendige verbandsinterne Arbeit aufgewendet (Verwaltung und Büroarbeit) so daß wenig Raum für politische oder nach außen gerichtete Aktivitäten bleibt<sup>35</sup>.

#### Expertenwissen:

Aufgrund von fehlenden finanziellen Ressourcen sind nicht nur Personal und Ausstattung knapp, sondern auch Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, die zur besseren Ausformung der Durchsetzungsstrategien z.B. im Umgang mit Kontaktpersonen in Parlament, Regierung und Ministerien beitragen könnten.

#### Organisationsgrad:

---

<sup>30</sup> vgl. Cordes, Mechthild, Frauenpolitik, Gleichstellung oder Gesellschaftsveränderung?, Opladen 1996, S.81

<sup>31</sup> Offe, Organisierte Interessen, S.369/370

<sup>32</sup> Schreiber/Grunwald/Hagemann-White, Frauenverbände, S.26-29

<sup>33</sup> ebd., S.132

<sup>34</sup> ebd., S.43

<sup>35</sup> ebd., S.132

Ein positiver Faktor zeigt sich beim Organisationsgrad. Die Zahl der Frauen, die über den jeweiligen Einzelverband Mitglied im Deutschen Frauenrat sind, kann sich sehen lassen: ca. 11 Mio. Frauen sind in einem Mitgliedsverband des Deutschen Frauenrats organisiert.<sup>36</sup> Im Vergleich dazu hat der Deutsche Gewerkschaftsbund, auch eine Dachorganisation, ca. 9 Mio. Mitglieder.<sup>37</sup>

#### Störpotential:

Der Deutsche Frauenrat verfügt in den Grenzen des institutionell vorgesehenen Konfliktverhaltens bisher über kein greifbares Sanktionsmittel.

Dennoch erbringen Frauen Leistung, die in hohem Maße systemrelevant ist, insofern passen sie nicht in die Kategorie von konfliktunfähigen Status- und Funktionsgruppen, die Claus Offe nennt. Bei Entzug der von den Frauen für Wirtschaft und Gesellschaft erbrachten Leistung würde ein großer Teil unseres Systems zusammenbrechen. Frauen setzen im Rahmen ihres Zusammenschlusses in Verbänden diese Leistung aber dennoch nicht als Druckmittel ein. Die verschiedenen möglichen Ursachen hierfür werde ich hier nicht erschöpfend diskutieren können. Ein denkbarer Grund wäre jedoch z.B. das fehlende Bewußtsein unter den Frauen, daß sie durch eine kollektive Aktion die Politik erheblich unter Druck setzen könnte. Die schwierige Organisierbarkeit aufgrund der Heterogenität der Gruppe der Frauen und die Schwierigkeiten bei der Formulierung konkreter gemeinsamer Ziele wurden schon angesprochen. Ein weiteres Hindernis ist sicher auch der fehlende institutionelle Rahmen für derartige Bedürfnisartikulation. Für die Gruppe der Frauen gibt es keine festgelegte Regelung wie die Tarifverhandlungen bei den Konflikten von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen.<sup>38</sup>

### **3.2.) Die externen Faktoren**

Die politische Struktur, die Einstellung der Einflußadressaten, die Art und der Umfang der Staatstätigkeiten: all diese von Weber aufgeführten externen Faktoren<sup>39</sup> haben etwas mit der Beschaffenheit des politischen Systems zu tun, in dem der Frauenrat und die einzelnen Frauenverbände agieren und versuchen Einfluß zu nehmen. Angefangen bei der mangelhaften

---

<sup>36</sup> Deutscher Frauenrat, Wir über uns, S.9

<sup>37</sup> Rudzio, Das politische System, S.69

<sup>38</sup> Koch-Baumgarten, zur geschlechtsspezifischen Selektion im politischen System, S.266

öffentlichen Förderung, über den Versuch, Frauenbelange in bestimmte „weiche“ Politikfelder abzudrängen, bis hin zu weniger offensichtlichen Mechanismen der Abwehr und Nichtwahrnehmung von Fraueninteressen und Bedürfnissen aufgrund von männlich geprägten Strukturen und Denkmustern: der Frauenrat handelt nicht in einem wertfreien Raum, sondern stößt überall auf gesellschaftliche Gegebenheiten, die seine Erfolgchancen erheblich beeinflussen.

#### Öffentliche Förderung:

Eine sehr offensichtliche Barriere, die für den Frauenrat spürbar ist, ist die fehlende öffentliche Förderung für die Verbandsarbeit. Die Hauptforderung des Deutschen Frauenrats seit einigen Jahren ist daher die Einrichtung eines „Bundesfrauenplanes“<sup>40</sup>, der eine geregelte staatliche, institutionelle Förderung der Frauenverbände gewährleisten würde. Nach Meinung der Frauenorganisationen kommt der Staat durch die Verweigerung einer solchen Förderung seinem im Art.3(2) des Grundgesetzes festgelegtem Auftrag zur Herstellung der Gleichstellung nicht nach<sup>41</sup>.

#### Ausgrenzung als eigenes Politikfeld:

Seit Frauen mehr und mehr in die Politik und in die Entscheidungszentren drängen, ist zu beobachten, daß Frauenpolitik zu einem eigenen Politikbereich ausdifferenziert und damit „ghettoisiert“<sup>42</sup> wird. Während Frauenfragen als „Politikbereich mit geringer Macht und randseitigen Entscheidungen“<sup>43</sup> degradiert werden, bleiben die männlichen Machtzentren, die „harten“ Politikbereiche, erhalten und für weibliche Beteiligung verschlossen. Dieser Umstand macht es Organisationen wie dem Deutschen Frauenrat schwer, ihre Interessen auf allen Feldern der Politik deutlich zu machen und durchzusetzen.

#### Männerbünde:

Von der feministischen Wissenschaft wurden noch sehr viel verstecktere Mechanismen aufgedeckt, wie weibliche Interessen in unserem System nicht wahrgenommen oder übergangen werden. Wir leben in einem System in dem nicht nur ganz offen Frauen mit ihren Wahrnehmungen und Bedürfnissen ausgeschlossen und abgedrängt werden, sondern in dem

---

<sup>39</sup> Weber, Interessengruppen, S.187

<sup>40</sup> Schreiber/Grunwald/Hagemann-White, Frauenverbände, S.132

<sup>41</sup> ebd., S.133

<sup>42</sup> Cordes, Frauenpolitik, S.83

<sup>43</sup> ebd.

viel tiefgreifendere Strukturen existieren, die noch unzureichend erforscht sind. Sie erstrecken sich auf alle Bereiche und reproduzieren die patriarchale Ordnung und machen sie nahezu unvergänglich.<sup>44</sup> Gegenstand genauerer politologischer Forschung in diesem Zusammenhang wurden beispielsweise schon die Strukturen, die Frauen in Parlamenten oder Parteien vorfinden<sup>45</sup>.

Als ein weiteres Beispiel für verdeckte Ausschlußmechanismen bieten sich die Gewerkschaften an, die in einer wissenschaftlichen Arbeit bereits unter geschlechtsspezifischen Aspekten untersucht wurden. Es handelt sich auch hier um Interessenvertretung durch Verbände. Der Vergleich zur Interessenvertretung durch Frauenverbände liegt daher sehr nahe.

Innerhalb der gewerkschaftlichen Organisationen läßt sich zunächst eine Marginalisierung von Fraueninteressen feststellen. Indem die Einrichtung von „Frauensonderorganisationsstrukturen“<sup>46</sup> in der Gesamtorganisation abgegrenzt und isoliert werden, behalten die männlichen Gewerkschaftsführer die Entscheidungsmacht und die spezifisch weiblichen Interessen werden unter dem vermeintlichen „Gesamtinteresse“ des Verbandes zusammengefaßt<sup>47</sup>. Selbst über die Gewerkschaften hinaus läßt sich eine „klassenübergreifende Allianz männerbündisch organisierter Kontrahenten in verschiedenen Politikarenen“<sup>48</sup>, nämlich von Arbeitgebern und Gewerkschaften, gegen die Interessen von Frauen ausmachen.

All diese Erscheinungen sind Ausdruck einer „männerbündischen Kultur“ die sich insbesondere im Staat und seinem Apparat niederschlägt<sup>49</sup>.

Der Frauenverband richtet sich mit seiner politischen Arbeit an den so geprägten Staatsapparat. Sei es der Kontakt zur Ministerialbürokratie oder die Zusammenarbeit mit Parlamentariern und Parlamentarierinnen, überall müssen die Bemühungen des Deutschen Frauenrates auf diese männerbündisch geprägte Struktur treffen. In diesem Zusammenhang werden zu einem wesentlichen Teil die erheblichen Widerstände deutlich, die die Arbeit des Verbandes so mühsam und erfolglos erscheinen lassen.

---

<sup>44</sup> Kreisky, Eva, Der Staat als Männerbund, Der Versuch einer feministischen Staatsicht, in: Biester, Elke u.a., Staat aus feministischer Sicht, Berlin 1992, S.60

<sup>45</sup> Hoecker, Beate, Parlamentarierinnen im Deutschen Bundestag 1949-1990, in: Zparl, 25. Jg/1994, H.4, S.556-581; Schöler-Macher, Birgit, Die Fremdheit in der Politik. Erfahrungen von Frauen in Parteien und Parlamenten, Weinheim 1994

<sup>46</sup> Koch-Baumgarten, zur geschlechtsspezifischen Selektion im politischen System, S.271

<sup>47</sup> ebd., S.278

<sup>48</sup> ebd., S.265

<sup>49</sup> Kreisky, Der Staat als Männerbund, S.60

### Öffentlichkeit:

Präsenz in der Öffentlichkeit und den Medien ist eines der wichtigsten Mittel der Frauenverbände um sich Gehör zu verschaffen und ihren Interessen ein größeres Gewicht zu verleihen. Viele Frauenverbände stoßen jedoch auf ein enormes Desinteresse von Seiten der Medien Frauenthemen gegenüber. Auch in diesem Bereich bestätigen sich die Erfahrungen der Ausgrenzung und Nichtwahrnehmung von Fraueninteressen. Die Medien sind von Männern besetzt und von Männern bestimmt. Mit Frauenthemen können Journalisten oder Journalistinnen sich nicht profilieren, und so werden frauenpolitische Themen meist übergangen.<sup>50</sup> Daraus ergibt sich das gleiche Muster männerbündischer Strukturen wie in anderen Bereichen der Gesellschaft, die den Zugang zu den Medien erschweren.

### **4.) Auswertung und Schlußbemerkung**

Zusammenfassend läßt sich nun vor dem Hintergrund der Kriterien, die für die Durchsetzungsfähigkeit und den möglichen Einflußreichtum von Verbänden aufgestellt wurden, feststellen, daß eine Einteilung in interne und externe Einflußfaktoren auch für den Deutschen Frauenrat sinnvoll sind. Auch wenn die Untersuchung in diesem Rahmen nicht vollständig empirisch abzusichern ist, so treten doch die grundsätzlichen Problemanlagen bei der Durchsetzungsfähigkeit deutlich hervor. Intern sind schon in der Beschaffenheit der Organisation selbst Schwierigkeiten angelegt, die die Effektivität der Arbeit bei der Verfolgung ihrer politischen Ziele bremsen oder gar behindern. Hierzu zählen die Probleme bei der Formulierung klarer gemeinsamer Forderungen, die Heterogenität der Mitgliedsorganisationen, die sich ebenfalls auf die Einigkeit bei gemeinsamer Arbeit negativ auswirken kann. Das mangelnde Störpotential und die fehlende Sicherheit der Finanzierung sind zwei sehr entscheidender Faktoren, die zu den internen Schwierigkeiten zählen, die aber in ihren Ursachen direkt mit den externe Faktoren verknüpft sind. Die Widerstände auf die der Deutsche Frauenrat im politischen System des Landes stößt, verursachen nämlich die schlechte Position im institutionellen Gefüge, und damit auch die fehlende Möglichkeit ernst zunehmende Drohungen der Leistungsverweigerung anzubringen. Die kaum vorhandene Förderung aus öffentlichen Quellen tragen zur schlechten inneren Organisation und damit zur Schwäche des Deutschen Frauenrats bei. Der wichtigste Faktor, der die Durchsetzungskraft

---

<sup>50</sup> Schreiber/Grunwald/Hagemann-White, Frauenverbände, S.88



niedrig hält ist allerdings die herrschende Gesellschaftsordnung in ihrer Grundstruktur. Diese Grundstruktur, untersucht von verschiedenen feministischen Forscherinnen, ist geprägt durch das Geschlechterverhältnis, das eine Ungleichheit zwischen „normal“-männlichen Interessen und Fraueninteressen hervorbringt. Wenn man die Erfahrungen und Probleme des Deutschen Frauenrates und die bekannten Mechanismen des patriarchalisch geprägten politischen Systems mit dem dazugehörigen Institutionengefüge in Beziehung setzt, so ist der Schluß durchaus zulässig, daß die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit, trotz hoher Mitgliederzahlen, ihren Ursprung zu einem entscheidenden Teil in diesen System haben.

Diese Erkenntnis soll nicht von den internen Faktoren ablenken, die in der Grundstruktur der Frauenorganisation begründet sind. Beide Ergebnisse, extern wie intern, legen die Einschätzung nahe, daß der Frauenrat in seiner Durchsetzungsfähigkeit bei der Verfolgung seiner politischen Ziele stark eingeschränkt ist und ihm viele Möglichkeiten fehlen.

Nach dieser eher negativen Bewertung will ich jetzt abschließend dennoch nach möglichen Auswegen suchen, wo dem Verband Chancen und Möglichkeiten bleiben, die den Erfolg von Interessenvertretung fördern könnten.

Nach der vorangegangenen Prüfung der einzelnen Kriterien scheint nicht sehr viel Spielraum im gegenwärtigen System der Bundesrepublik für eine erfolgreiche Arbeit des Deutschen Frauenrats zu bleiben. Gerade weil deutlich wird, daß die Einrichtung von Frauenorganisationen und die Etablierung von Frauenpolitik als Ressort allein nicht ausreicht, um die vielfältigen offenen und verdeckten Ausschluß- und Benachteiligungsmechanismen aufzuheben. Die Veränderung der Gesellschaft und ihrer politischen Institutionen geht nur sehr langsam voran. Es gibt zwar schon zahlreiche Strategien für Geschlechterpolitik, doch gibt es immer wieder Schwierigkeiten in der tatsächlichen Durchsetzung dieser Ideen<sup>51</sup>.

Dennoch ist die Arbeit des Deutschen Frauenrats keineswegs hinfällig. Die Präsenz und die dauerhafte Arbeit des Dachverbands, der immer wieder die Interessen von Frauen auf die Tagesordnung setzt und eine große Kontinuität in der geschlechterpolitischen Arbeit herstellt ist elementar.

Die Stärken des Deutschen Frauenrats liegen zu einem großen Teil in dieser Kontinuität. Sie sind als Verband schon seit Jahrzehnten etabliert und haben zumindest den Kontakt zu den wichtigsten Institutionen hergestellt. Diese Möglichkeit sollte er nutzen, um sich nicht auf die „weichen“ Politikfelder wie Sozial- oder Familienpolitik – die ich damit keineswegs

herabsetzen möchte - abdrängen zu lassen. Vielmehr sollte er mit permanenter Hartnäckigkeit Mitsprache auf allen Gebieten einfordern. Nur eine permanente Präsenz in allen Ressorts kann helfen, die Strukturen aufzubrechen und weibliche Interessen gleichberechtigt und wirkungsvoll durchzusetzen.<sup>52</sup>

Ähnliches gilt für die Pressearbeit. Trotz vieler resignierender Erfahrungen und Rückschlägen sollte der Frauenrat nicht vor den bestehenden Schwierigkeiten kapitulieren. Andere Themenfelder, wie die Umweltproblematik, haben entgegen vieler Widerstände und fehlender institutioneller Unterstützung einen wichtigen Stellenwert im Bewußtsein der Bevölkerung und in der Politik erlangt. Der Deutsche Frauenrat kann durch bewußt offensive Pressearbeit versuchen die Hürden zu überwinden.<sup>53</sup>

Die Basis einer dauerhaften Präsenz und Akzeptanz in der Öffentlichkeit ist immer auch die Resonanz in der Bevölkerung. Eine wichtige Priorität sollte also weiterhin die Unterstützung der Arbeit mit den einzelnen Mitgliedern haben. Aufklärung und politische Bildungsarbeit ist die Grundlage auf der jedes politische Engagement aufbauen muß, um die notwendige Unterstützung in der Gesellschaft zu bekommen.

Vielleicht gibt es Spielräume, die auch innerhalb der Verbandsarbeit eine Verbesserung und Intensivierung dieser wichtigen Tätigkeiten trotz schwieriger Finanzlage zulassen.

## **Literatur:**

---

<sup>51</sup> Stiegler, B., Frauen im Mainstreaming. Politische Strategien und Theorien zur Geschlechterfrage, Bonn 1998, S.6-31

<sup>52</sup> vgl. Stiegler, Frauen im Mainstreaming, S.6-31

<sup>53</sup> Schreiber/Grunwald/Hagemann-White, Frauenverbände, S.88

Auswertung der Tageszeitungen von Januar 1990 bis Dezember 1999, Pressearchiv des Otto-Suhr-Instituts, Freie Universität Berlin

**Beyme**, Klaus von, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 1999, 9.Aufl.

**Cordes**, Mechthild, Frauenpolitik, Gleichstellung oder Gesellschaftsveränderung?, Opladen 1996

**Deutscher Frauenrat e.V.** (Hrsg.), Handbuch der Frauenorganisationen in Deutschland, Rheinbach, 1997

**Deutscher Frauenrat e.V.** (Hrsg.), Wir über uns, Taten und Wünsche, Rheinbach 1996

**Hoecker**, Beate, Parlamentarierinnen im Deutschen Bundestag 1949-1990, in: Zparl, 25. Jg/1994, H.4, S.556-581

**Koch-Baumgarten**, Sigrid, Die selbstverständliche Dominanz der Männer in der (Gewerkschafts-)Öffentlichkeit. Überlegungen zur geschlechtsspezifischen Selektion von Interessen im politischen System, in: Kerchner, Brigitte/Wilde, Gabriele: Staat und Privatheit, Aktuelle Studie zu einem schwierigen Verhältnis. Opladen, 1997

**Kreisky**, Eva, Der Staat als Männerbund, Der Versuch einer feministischen Staatssicht, in: Biester, Elke u.a., Staat aus feministischer Sicht, Berlin 1992

**Offe**, Claus, Das pluralistische System von organisierten Interessen, in: Varain, Heinz Joseph (Hg.): Interessenverbände in Deutschland, Köln, 1973

**Rudzio**, W., Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 4.Aufl., 1996

**Schöler-Macher**, Birgit, Die Fremdheit in der Politik. Erfahrungen von Frauen in Parteien und Parlamenten, Weinheim 1994

**Schreiber**, Robert/**Grunewald**, Marianne/**Hagemann-White**, Carol: Frauenverbände und Frauenvereinigungen in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Berlin, Köln, 1996

**Stiegler**, B., Frauen im Mainstreaming. Politische Strategien und Theorien zur Geschlechterfrage, Bonn 1998

**Weber**, Jürgen, Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 1.Aufl., München 1976