

Unterrepräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik

Parteien machen den „feinen“ Unterschied

Praxisbericht

PD Dr. Lars Holtkamp

Dr. Elke Wiechmann

Sonja Schnittke

August 2009

Über die Autor(innen)

PD Dr. Lars Holtkamp, Professurvertretung „Politik und Verwaltung“ am Institut für Politikwissenschaft der FernUniversität Hagen, Arbeitsschwerpunkte: Parteienforschung, Lokale Politikforschung, Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft, mail: Lars.Holtkamp@FernUni-Hagen.de

Dr. Elke Wiechmann, wissenschaftliche Angestellte am Institut für Politikwissenschaft der FernUniversität Hagen, Arbeitsschwerpunkte: Gleichstellungspolitik, lokale Politikforschung und Verwaltungsmodernisierung, mail: Elke.Wiechmann@FernUni-Hagen.de

Sonja Schnittke, Studentin der Frauenstudien in Dortmund, Mitarbeiterin im Forschungsprojekt „Unterrepräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik“

Vorwort

Die Unterrepräsentanz von Frauen in der Politik gehört auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene selbst im 21. Jahrhundert noch immer zum politischen Alltag. Darüber täuscht auch die erste Bundeskanzlerin Deutschlands nicht hinweg. So regiert aktuell keine einzige Ministerpräsidentin in den 16 Bundesländern und auch in der Geschichte der Bundesrepublik blieb es bei einer einzigen: Heide Simonis in Schleswig-Holstein.

In der politikwissenschaftlichen Analyse stehen vor allem die Bundesländer und der Bund im Fokus der Aufmerksamkeit, wenn es um die Repräsentanz von Frauen in der Politik geht. Der kommunalen Ebene wird dagegen eher marginale Bedeutung seitens der Wissenschaft zugemessen. Allerdings ist die kommunale Ebene nicht nur jene, auf der die größte politische Praxisnähe herrscht, sondern hier findet auch der direkteste Kontakt zum Souverän, den Bürgerinnen und Bürgern, statt. Überdies „bildet“ die kommunale Demokratieebene die Politiker(innen) für die höheren politischen Ebenen aus und wird nicht umsonst als „Grundschule der Demokratie“ bezeichnet. Mit der politikwissenschaftlichen Analyse der Unterrepräsentanz von Frauen auf der kommunalen Ebene wollen wir ein vergleichsweise vakantes Forschungsfeld stärker ausleuchten und gleichzeitig den politikwissenschaftlichen und politischen Genderdiskurs anregen.

Der statistische Durchschnittswert zur politischen Partizipation von Frauen in deutschen Kommunalparlamenten mit ca. 25 % führt schnell zu Verzerrungen in der Darstellung und hinterlässt den Eindruck als benötigten die Kommunen gegenüber Ländern und Bund politische Entwicklungshilfe. Bei differenzierterer Betrachtung stellt sich die politische Repräsentanz von Frauen in den Kommunalparlamenten jedoch anders dar. So zeigen sich für die Großstadtparlamente Deutschlands mit durchschnittlich einem Drittel Frauen kaum andere Beteiligungszahlen als im Bundes- und in den Landesparlamenten. Trotz großer Varianz unter den Großstadtparlamenten erklärt sich die Unterrepräsentanz von Frauen gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil nicht selbstredend.

Die Kernfragestellung ist vielmehr, warum es auch die Großstädte Deutschlands und insbesondere ihre Parteien bei einem unterstellten großen Kandidatinnen“angebot“ nicht schaffen, eine annähernd ausgeglichene Frauenrepräsentanz in ihren Parlamenten zu realisieren. Hier setzt die Studie mit der These an, dass die Parteien als maßgebliche Weichensteller für politische Karrieren eine Reihe von Interventionsmechanismen bereithalten, um die Repräsentanz von Frauen zu steuern. Dabei gehen die Parteien durchaus unterschiedlich mit der politischen Repräsentanz von Frauen um – etwa wenn sie Quoten beschließen – und auch das Wahlrecht spielt eine nicht minder gewichtige Rolle.

Mit der Entwicklung eines eigenen Erklärungsmodells nehmen wir einen Perspektivenwechsel vor, der weniger die Frauen selbst mit ihren je spezifischen Lebenssituationen in den Mittelpunkt rückt, sondern in unserer Analyse werden die institutionellen Ursachen stärker als bislang bei den Parteien und im Wahlrecht gesucht. Dabei eignen sich die Großstädte als Untersuchungsfeld in besonderer Weise. Ohne den Blick auf die europäischen Nachbarn wollen wir aber nicht auskommen – denn es gibt durchaus etwas zu lernen.

Im Rahmen dieses bisher umfassendsten Forschungsprojekts zur kommunalen Frauenrepräsentanz haben wir alle vorliegenden Studien zu politischer Unterrepräsentanz von Frauen in Deutschland und im internationalen Vergleich analysiert, die Frauenunterrepräsentanz in allen Großstädten durch eigene Datenrecherchen vor Ort differenziert erhoben und dies ergänzt durch systematische Abfragen bei den Landesämtern für Datenverarbeitung, um auch die Situation im kreisangehörigen Raum angemessen erfassen zu können. Zusätzlich haben wir in 30 wissenschaftlichen Intensivinterviews das Thema Frauenrepräsentanz aus Sicht der betroffenen Kommunalpolitiker(innen) in sechs Großstädten erfasst.

Insgesamt waren uns drei zentrale Fragen wichtig:

Wie stark sind Frauen in der Kommunalpolitik (auch im Vergleich zur Bundes- und Landesebene) unterrepräsentiert?

Welche wesentlichen Ursachen sind für die Unterrepräsentanz empirisch festzustellen?

Welche Maßnahmen sind (unter Berücksichtigung der wichtigsten Ursachen) geeignet, die Unterrepräsentanz von Frauen insbesondere in den Kommunalparlamenten abzubauen?

Die Studie wurde unter anderem von der Heinrich-Böll-Stiftung gefördert. Ihr gilt unser ausdrücklicher Dank. Besonders bedanken wir uns darüber hinaus bei den vielen Politiker(innen) der unterschiedlichen Parteien, die uns in Interviews wertvolle Informationen und Einschätzungen der politischen Praxis gaben. Und schließlich gilt unserer Dank Christine Ternette und Jan Pfetzing, die uns bei der technischen Umsetzung der Studie unterstützten

Hagen im August 2009

Lars Holtkamp
Elke Wiechmann
Sonja Schnittke

Inhalt

1	Der Unterrepräsentanz von Frauen auf der Spur	7
1.1	Erklärungsangebote für die Unterrepräsentanz von Frauen	7
1.2	Brauchen die Kommunen Entwicklungshilfe von Bund und Ländern?	10
1.3	Ein kurzer Blick über den Tellerrand	11
2	Deutschlands Parlamente: Vom Erfolgsfall zum Stillstand?	14
2.1	Deutschland als Erfolgsfall für Parteiquoten	15
2.2	Parteienwettbewerb als Gaspedal	15
2.3	Das Wahlrecht als Bremse	18
2.4	Parteien machen den „feinen“ Unterschied	20
3	Kommunale Schlussfolgerungen und Spezialitäten.....	22
4	Ausmaß der Unterrepräsentanz in Kommunalparlamenten – Ergebnisse der Datenrecherche „offizielle Statistiken“	27
4.1	Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland	28
4.2	Wahlrechtsvergleich	29
5	Ausmaß der Unterrepräsentanz in der großstädtischen Kommunalpolitik – Ergebnisse der Interneterhebungen	33
5.1	Führungspositionen im Vergleich	33
5.2	Genderranking deutscher Großstädte	36
6	Quantitative Ursachenanalyse zu weiblichen Parlamentsanteilen.....	40
7	Qualitative Ursachenanalyse in ausgewählten Großstädten	47

7.1 Rekrutierung.....	47
7.2 Nominierung und politisches Profil	48
7.3 Nominierung und die Rolle der Ortsvereine	50
7.4 Quote	50
7.5 Nominierung und die Rolle der Frauen.....	52
7.6 ...besser und schöner als Männer.....	52
7.7 Fazit.....	53
8 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	55
9 Empfehlungen.....	58
9.1 Bundes- und Landesregierungen.....	58
9.2 Plädoyer für ein neues Wahlrechtsmodell.....	58
Literatur	62

1 Der Unterrepräsentanz von Frauen auf der Spur

Bessere Kinderbetreuung, Fortbildung, Mentoring, Anerkennungskultur und Attraktivitätssteigerung der Angebote gelten aus Sicht der Wissenschaft als die wesentlichen Handlungsempfehlungen zur Reduzierung der Frauenunterrepräsentanz (Lukoschat et al. 2008). Parteien sollen sich bei der Rekrutierung beispielsweise stärker auf die Gruppe der Rentnerinnen und Hausfrauen konzentrieren, weil diese mehr Zeit haben und so eine höhere Frauenrepräsentanz in den Kommunalparlamenten zu erreichen sei (Bauer u.a. 2006: 149).

Das sind nur einige der zum Teil kuriosen Empfehlungen, mit denen die kommunale Praxis konfrontiert wird. Wer tatsächlich effektive Maßnahmen einsetzen will, muss zunächst versuchen die Frage nach den Ursachen von Frauenunterrepräsentanz zu beantworten: Sind der Kommunalpolitik also tatsächlich die Frauen ausgegangen, weil sie keine Zeit für diese zusätzlichen Aufgaben hatten, oder sind es die Parteien, die aus ganz anderen Gründen nicht genügend Frauen als Kandidatinnen aufstellen oder will die Wählerschaft nicht im ausreichenden Maße Frauen in die Politik wählen? Die Antwort der Wissenschaft hierauf ist nicht selten, dass alle drei Argumente stimmen, und dementsprechend lang, unübersichtlich und ineffektiv sind die Empfehlungskataloge.

Wer sich nicht verzetteln will, muss also aussortieren, um sich auf das Wesentliche konzentrieren zu können. Zuerst muss die Forschungsfrage möglichst präzise eingegrenzt werden. In unserem Forschungsprojekt haben wir uns auf die Frage konzentriert, wie der geringe Frauenanteil in Kommunalparlamenten erklärt werden kann und wie dies durch politisch zügig zu beeinflussende Maßnahmen verbessert werden kann. Wir haben dabei bewusst die Frage weitgehend ausgeklammert, wie Politik für gewählte Ratsmitglieder mehr Spaß machen kann, wie tatsächlich Fraueninteressen in politischen Entscheidungen umgesetzt werden und wie mehr Frauen als Führungskräfte in Fraktion und Verwaltung aufsteigen können. So versuchen wir zu vermeiden auf 1000 Ursachen und 10000 Empfehlungen zu kommen, die letztlich vor allem eine gewisse Ratlosigkeit hinterlassen.

Mit der Konzentration auf die Steigerung des prozentualen Anteils von Frauen in Parlamenten meinen wir zumindest *einen* Schlüssel gefunden zu haben, wie Kommunalpolitikerinnen mehr für Frauen erreichen können, wie Politik für sie dann mehr Spaß machen kann und wie Frauen auch in mehr Führungspositionen kommen können. Dies hat sich auch in der qualitativen und quantitativen Analyse als richtig erwiesen. In den Kommunen, in denen ein Frauenanteil im Stadtrat von deutlich mehr als 30% erreicht wird, ist auch der Frauenanteil unter den Fraktions- und Verwaltungsführungskräften in der Regel höher. In Fraktionen mit einer geschlechterparitätischen Repräsentanz lassen sich Frauen nicht mit einem Vorsitz in einem „frauentypischen“ Ausschuss abspeisen. Und in Städten mit hoher Frauenrepräsentanz im Stadtrat trafen wir auch auf selbstbewusste Kommunalpolitikerinnen, die auf inhaltliche Erfolge verweisen konnten, deshalb auch viel Spaß an ihrer Aufgabe hatten und wenig Probleme sahen auch neue Frauen wieder für die Kommunalpolitik zu gewinnen.

Nach der Klärung der Forschungsfrage haben wir die üblicherweise gehandelten Ursachen von Frauenunterrepräsentanz versucht in ein einfaches Modell einzuordnen, um später entscheiden zu können, welche Ursachen wahrscheinlich wichtiger als andere sind, um dies als Thesen in den Kommunen überprüfen zu können.

1.1 Erklärungsangebote für die Unterrepräsentanz von Frauen

In der deutschen Frauenforschung werden Nominierungsprozesse von Parlamentskandidatinnen häufig nur als Unterfall der politischen Partizipation von Frauen betrachtet, für die mit dem „magischen Dreieck“ von der Politikwissenschaftlerin Beate Hoecker ein zu-

nächst schlüssiges Erklärungsmodell vorgelegt wurde (Hoecker 1998; Hoecker / Scheele 2008). Danach können institutionelle und sozioökonomische Faktoren sowie die politische Kultur relativ gleichrangig als Ursachen für die niedrigere Partizipationsrate von Frauen angenommen werden. Aus dieser Perspektive wird für Deutschland hervorgehoben, dass die patriarchale politische Kultur und die ungleiche geschlechtsspezifische Rollenverteilung mit den einhergehenden Doppel- und Dreifachbelastungen von Frauen die entscheidenden Ursachen für Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten seien (Hoecker 2008). Dementsprechend wird eine geschlechterparitätische Repräsentanz erst erwartet, wenn die „gleichberechtigte Teilung der häuslichen Verantwortung zwischen den Geschlechtern“ (Kinzig 2007: 254) in jeden deutschen Haushalt Einzug gehalten hat bzw. wenn „durchweg langfristige gesellschaftliche Lern- und Wandlungsprozesse“ (Hoecker 1998: 87), die erst noch am Anfang stehen, greifen. Diese Faktoren sind sicherlich zur Erklärung von politischer Partizipation im Allgemeinen anführbar, wenn sie empirisch belegt werden, aber zur Erklärung von parlamentarischer Unterrepräsentanz hat sich in der international vergleichenden Forschung zunehmend eine andere Heuristik durchgesetzt. Aus unserer Sicht sind hierdurch die relevantesten Ursachen für Frauenrepräsentanz in Parlamenten besser erfassbar. Zugleich bietet dieses Modell konkrete Ansatzpunkte für politisch beeinflussbare Fördermaßnahmen, die die Frauenrepräsentanz relativ schnell erhöhen können.

Nach diesem Modell wird der Weg von Frauen ins Parlament als Personalmarkt dargestellt. So gibt es einige Variablen, die bereits zu einer erheblichen Einengung des Personenkreises führen, der für eine Nominierung zur Verfügung steht, also für das potenzielle Kandidatinnenangebot (Kandidatenpool). Neben der Angebotsseite sind die Auswahlkriterien der Parteiorganisationen zu berücksichtigen. Parteien agieren als zentrale „Gatekeeper“ und Nachfrager im Nominierungsprozess. Darüber hinaus kann es bei der innerparteilichen Nominierung wichtig sein, welche Kandidat(inn)en die Bürger(innen) auf der Nachfrageseite des Wählermarktes präferieren, auf dem die Parteien anschließend als politische Anbieter auftreten (Norris 2000). Parteien werden aus dieser Perspektive des Rational-Choice-Institutionalismus vor allem durch Anreize des Parteienwettbewerbs und von institutionellen Rahmenbedingungen (Wahlrecht und Quoten) beeinflusst, die zugleich die wesentlichen Ansatzpunkte für Handlungsempfehlungen zur Erhöhung der Frauenrepräsentanz sind, wie wir es noch weiter unten an einigen konkreten Beispielen veranschaulichen werden.

Aus den vorliegenden Studien zur parlamentarischen Repräsentanz von Frauen im deutschen Kontext lassen sich nun die folgenden, häufig genannten Erklärungsvariablen in pointierter Form herausdestillieren (vgl. z. B. Kinzig 2007; Fuchs 2006; Hoecker 1998), die anschließend in das Marktmodell als Heuristik eingeordnet werden kann:

a. Sozialisationsthese

Die traditionelle Rollenzuweisung sieht eine politische Karriere für Frauen nicht vor, sodass Frauen tendenziell ein geringeres Interesse an Politik, insbesondere in stark formalisierten Strukturen, zeigen als Männer bzw. ein zu geringes Selbstvertrauen haben, um politische Ämter von sich aus anzustreben.

b. Abkömmlichkeitsthese

Aufgrund der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung und Doppelbelastung verfügen viele Frauen über ein zu geringes Zeitbudget für die kontinuierliche politische Arbeit.

c. Sozialstrukturthese

Frauen sind häufiger als Männer nicht in beruflichen oder ehrenamtlichen Führungspositionen vertreten, welche die Aussicht auf ein parlamentarisches Mandat erhöhen.

d. Diskriminierungsthese

Frauen werden von Männern in den Parteien und Fraktionen von wichtigen Ämtern und Mandaten bewusst ausgeschlossen (old-boy-networks etc.) bzw. Parteien erschweren Frauen den Zugang zu Ämtern und Mandaten durch strukturelle Hürden wie insbesondere die Erwartungen zur zeitlichen Verfügbarkeit und Kontinuität durch Prämierung der sog. Ochsentour.

d. Quotenthese

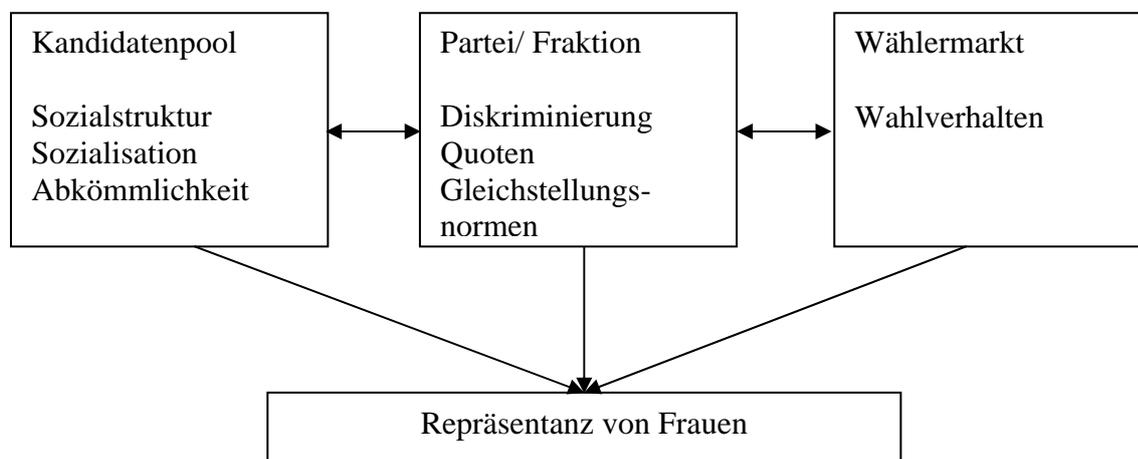
Die klar definierte Festlegung von hohen Quoten führt zu einer stärkeren Repräsentanz von Frauen. Somit ist davon auszugehen, dass in Parlamenten, in denen Parteien mit hohen verbindlichen Quoten (Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und die SPD) sehr schwach vertreten sind, die Unterrepräsentanz stärker ausgeprägt ist. Allerdings sind formal hohe Quoten nicht alles, weil diese häufig umgangen werden können. Wichtig sind also nicht nur die Partei-Statuten, sondern auch die Akzeptanz der Regelung bei den aktiven Parteimitgliedern durch hohe Gleichstellungsnormen.

e. Wählerverhalten

Schließlich kann das Votum der Wählerschaft die Frauenunterrepräsentanz forcieren oder reduzieren. Insbesondere bei personenbezogenen Wahlrechtselementen, bei denen direkt für einzelne Kandidat(innen) votiert werden kann, spielen die Einstellungen der Wählerschaft zu Frauen in der Politik eine wichtige Rolle. Bisher wird in der Literatur ohne überzeugende empirische Belege mehrheitlich davon ausgegangen, dass die Wählerschaft eher Männern als Frauen bei Kommunalwahlen ihre Stimme gibt.

Diese Thesen werden in der folgenden Abbildung dem Modell des Personalmarktes zugeordnet.

Abbildung 1: Erklärungsangebote im Marktmodell



Der Vorteil dieses Modells liegt darin begründet, dass die Ursachen für Frauenunterrepräsentanz klar drei Adressaten zugeordnet werden, an denen dann zielgerichtet Fördermaßnahmen ansetzen können. Zudem beinhaltet das Modell im gewissen Maße auch einen Perspektivenwechsel. Danach ist für die Erklärung der Unterrepräsentanz von Frauen in Parlamenten nicht mehr so stark relevant, ob einzelne Frauen aufgrund sozialer Lagen, der ungleichen Verteilung der Hausarbeit oder aufgrund eines geringen Interesses an Parteipolitik als Kandidatinnen zur Verfügung stehen. Relevant für unser Erklärungsproblem ist, ob es nicht doch für die Parteien möglich ist, insgesamt genügend Kandidatinnen zu erreichen, um eine paritätische Zusammensetzung ihrer Listen zu realisieren. Für diese These spricht bereits der innerdeutsche Vergleich.

1.2 Brauchen die Kommunen Entwicklungshilfe von Bund und Ländern?

Für die Großstädte, die zunächst im Fokus der Analyse stehen sollen (zu den zusätzlich zu beachtenden Sonderfaktoren in kleineren und mittleren Kommunen kommen wir im dritten Kapitel), kann die Frage nach Entwicklungshilfe, die eine höhere Frauenrepräsentanz in Bund und Ländern suggeriert, klar verneint werden. In den westdeutschen Großstädten liegt der Frauenanteil in Kommunalparlamenten nach unserer aktuellen Datenerhebung in den Kommunen bei 33,4 %. In allen Landtagen liegt der Frauenanteil 2008 bei 31,9 % und im Bundestag bei 32,1 % (Hoecker 2008). Zu einer geschlechtergerechten Repräsentanz von 50%¹ ist es auf allen Ebenen noch ein gleichlanger Weg. Damit hätten die Großstädte prinzipiell dieselbe Legitimation für Kampagnen und „rote Teppiche“ vor den Landtagen und dem Bundestag zur Erhöhung des weiblichen Abgeordnetenanteils. Weibliche Parlamentsanteile von deutlich über 40 Prozent, wie sie beispielsweise in Frankfurt, München, Nürnberg oder Osnabrück üblich sind, wären für den Bundestag und fast alle Landtage schon eine ehrgeizige Zielsetzung.

Wenn nun insgesamt in Deutschland die Frauenunterrepräsentanz in Großstädten, Bund und Ländern sich auf einem ähnlichen Level bewegen, dann gibt es gute Gründe zunächst erstmal anzunehmen, dass auf allen drei Ebenen auch ähnliche Hürden für eine höhere Frauenrepräsentanz anzutreffen sind. Dann würde für die Analyse schon mal ein zu kleiner Kandidatinnenpool als Ursachenkomplex nicht überzeugen. Denn für die wenigen durchaus begehrten Landtags- und Bundestagsmandate dürften sich sicherlich genügend interessierte Frauen finden. Konkreter: Warum sollten die CDU bei aktuell ca. 140.000 weiblichen Parteimitgliedern und die SPD bei ca. 170.000 weiblichen Parteimitgliedern nicht genügend Interessentinnen für Bundestags- und Landtagsmandate haben? Tatsächlich kein Interesse von Frauen? Das wäre wohl für die Bundesagentur für Arbeit einer ihrer leichtesten Vermittlungsfälle.

Sicherlich kann gegen diesen Ebenenvergleich eingewendet werden, dass Kommunalpolitik ehrenamtlich ausgeübt wird und es deshalb Frauen deutlich schwerer fällt sich dieses Engagement finanziell und zeitlich „leisten“ zu können. Aber trifft das tatsächlich auf alle Frauen in einer Großstadt in dem Maße zu, dass unter mehreren Zehntausend Frauen nicht 40 oder 50 gefunden werden können, die sich für ein Ratsmandat engagieren wollen und können? Hierfür lohnt ein Blick über den Gartenzaun zu unseren französischen Nachbarinnen und Nachbarn.

¹ Zum Teil wird in Wissenschaft und Praxis einiger Parteien von dem Frauenanteil der Parteimitglieder als Maßstab einer geschlechtergerechten Repräsentanz in den Parlamenten ausgegangen. Die Bezugsgrößen für Repräsentanz sind aus normativer Sicht nicht die Parteien, sondern die Wahlbevölkerung. So gibt es bekanntlich einen sehr großen Beamtenüberschuss in vielen Parteien und dennoch würde wohl keiner behaupten, dass es dementsprechend richtig ist, dass ein extrem hoher Anteil von Beamten in den Parlamenten sitzt. Die Überrepräsentanz von Beamten in Parlamenten wird in der Wissenschaft und Öffentlichkeit nahezu selbstverständlich in Verhältnis zu ihrem geringen Bevölkerungsanteil gesetzt. Dementsprechend verstehen wir unter Frauenüberrepräsentanz Parlamentsanteile von Frauen über 50% (hierfür gibt es auf Bundes- und Landesebene kein Beispiel) und unter Frauenunterrepräsentanz Parlamentsanteile unter 50%.

1.3 Ein kurzer Blick über den Tellerrand

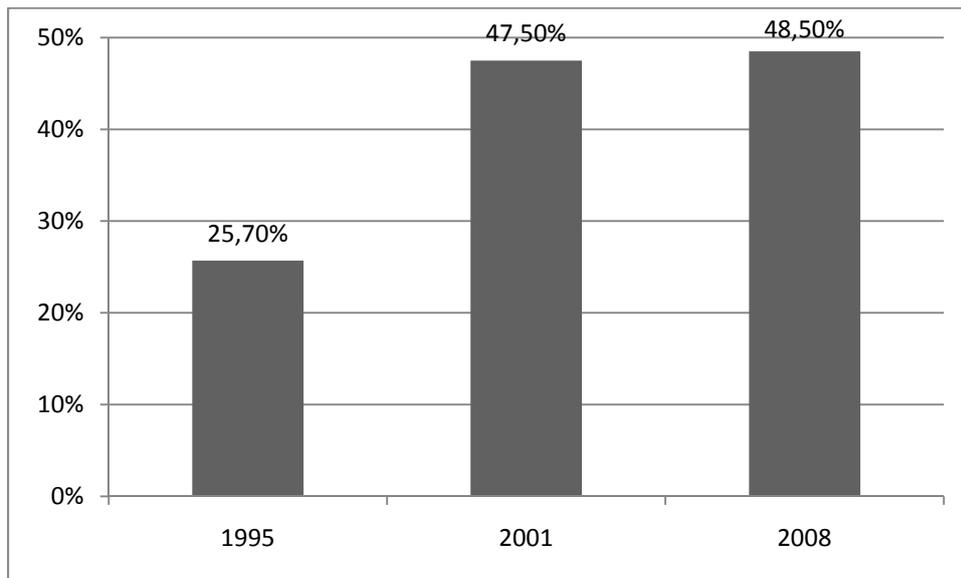
Während Frankreich im Nationalparlament noch weit entfernt ist von einer geschlechtergerechten Repräsentanz, ist diese in den Kommunalparlamenten weitgehend realisiert. Im Gegensatz zu Schweden oder Norwegen, die sehr viel Zeit durch anspruchsvolle sozialstaatliche, kulturelle und politische Entwicklungen benötigt haben, um auf allen Ebenen eine geschlechtergerechte Repräsentanz zu realisieren (ca. 40 Jahre), zeigt u. a. das französische Beispiel, dass Frauen nicht so lange vertröstet werden müssen, bis ein sicherlich nicht leicht durchsetzbarer sozialstaatlicher schwedischer Standard in Deutschland erreicht ist, worauf die deutsche Frauenforschung oft verweist.

Nach dem Paritätsgesetz müssen in Frankreich die Parteien zu den Kommunalwahlen 50% Frauen auf den Wahllisten aufstellen. Können oder wollen die Parteien nicht die Kandidatinnenquote erfüllen, werden sie zur Wahl nicht zugelassen. Damit ist der Anreiz für die Parteien in Frankreich ungleich höher Kandidatinnen aufzustellen, als in Deutschland. Geht es um das eigene politische Überleben, dann sind auch männlich dominierte Lokalparteien schlagartig bereit genügend Plätze für Frauen in der ersten und zweiten Reihe zu reservieren. Entscheidend für den Erfolg des Paritätsgesetzes in den französischen Kommunen war neben der möglichen Verweigerung der Zulassung zur Kommunalwahl die Festlegung, dass sich diese Quotierung auch auf die oberen Listenplätze beziehen muss. Damit konnten die Parteien das Gesetz auch nicht dadurch unterlaufen (wie anfangs in anderen Ländern mit gesetzlich vorgeschriebenen Kandidatinnenquoten wie Belgien oder Argentinien), dass sie die 50% Kandidatinnen überwiegend nur am Ende der Liste platzieren. Besonders günstig für Quotenregelungen ist im französischen Fall auch das Wahlrecht. Der Wählerschaft wird im Zuge der reinen Verhältniswahl eine starre Liste vorgelegt, so dass die Kandidatinnenquote direkt auf die Verteilung der Ratsmandate durchschlägt.

Waren vor dem Paritätsgesetz in den Kommunen mit mehr als 3.500 Einwohnern/Einwohnerinnen in 1995 nur 25,7 % der Kommunalparlamentarier/innen weiblich, verdoppelte sich 2001 fast der Frauenanteil und blieb auch 2008 auf sehr hohem Niveau.

Bemerkenswert erscheint insbesondere, dass es in kürzester Zeit auch gelungen ist, in den relativ kleinen Kommunen zwischen 3.500 und 9.000 Einwohnern einen Frauenanteil von 47,4 % zu realisieren (Bird 2002: 13). 78% der in einer Studie befragten Parteien gaben an, „that it was ‚easy‘ to apply the parity law in selecting candidats for their lists” (Bird 2002: 11). Dabei wurde offensichtlich kein besonderer Wert auf parteipolitische Bindung gelegt. Nur 34,1 Prozent der in den Kommunen über 3.500 gewählten Parlamentarierinnen waren Parteimitglied. Bei einer Übertragung dieser Ergebnisse auf Deutschland ist vor allem wichtig festzuhalten, dass auch in kleineren und mittleren Kommunen wahrscheinlich eher genügend Kandidatinnen zur Verfügung stehen würden, wenn die Parteien einen starken Anreiz hätten, diese für die Ratsarbeit zu gewinnen.

Abbildung 2: Frauenanteil in französischen Kommunalparlamenten



Also auch aus der international vergleichenden Perspektive kann der Kandidatinnenpool nicht als entscheidendes Problem gelten, so dass Fortbildung, Mentoring und Anerkennungskultur, die als Maßnahmen alle hieran ansetzen wollen, genauso wie die roten Teppiche letztlich weiße Salben sein könnten. Der internationale Vergleich zeigt zudem, dass die Quotierung in unterschiedlichen rechtlichen Formen deutlich auf dem Vormarsch ist. Was mit den grünen Parteien in Westeuropa häufig noch belächelt begann, gehört international mittlerweile zum guten Ton. Eine geschlechtergerechte Repräsentanz und Quotierung gilt in der internationalen Diskussion als ein wesentlicher Indikator für die Modernität eines Landes. Mittlerweile haben über 100 Länder auf allen Kontinenten Formen der Quotierung eingeführt. Wer geringe Frauenanteile in den Parlamenten hat, wird von vielen internationalen Organisationen als unmodern geoutet. Das hat durchaus Konsequenzen gerade für moderne Industrieländer. So wird beispielsweise die Einführung des Paritätsgesetzes in Frankreich u. a. auf dieses „Outen“ zurückgeführt. Bei traditionell extrem niedrigen Frauenanteilen war dieser Rückstand im internationalen Vergleich für Frauenorganisationen und Frauengruppierungen in den Parteien ein zentrales Argument für die Einführung des Gesetzes. Nicht nur von der internationalen Ebene wird ein Wettbewerb um höhere Frauenquoten forciert, sondern in einigen Ländern wie Schweden und Norwegen wird auch ein Wettbewerb zwischen den Kommunen initiiert. Anhand differenzierter Indikatoren wird hier von staatlichen Organisationen die Frauenfreundlichkeit der Kommunen bewertet, wozu auch die Repräsentanz in den Kommunalparlamenten gezählt wird. Diese jährlichen Rankings und „Genderlandkarten“ werden regelmäßig veröffentlicht und setzen Kommunen mit für Frauen schlechten Standards unter einen weichen Anpassungsdruck. Eine Idee, die auch in die deutsche Regierungspraxis kostengünstig umzusetzen wäre und den Wildwuchs an nicht vergleichbaren Statistiken der Bundesländer beenden könnte.

Diese Formen des Wettbewerbs können insbesondere dann gut greifen, wenn sie durch den Parteienwettbewerb verstärkt werden. Wenn zu erwarten ist, dass auch die Mehrheit der Wählerschaft Frauenunterrepräsentanz als unmodern einordnet, dann haben die Parteien auch einen Anreiz dies stärker zu berücksichtigen. Auch hierzu liefert die international vergleichende Forschung klare Befunde. Im Zuge des gesellschaftlichen Wertewandels, der Individualisierung und höheren Bildung von Frauen hat aus Sicht der soziologischen Forschung eine kleine Kulturrevolution in den letzten 20 Jahren in vielen Ländern stattgefunden, in denen Gender-Themen eindeutig an Relevanz gewonnen haben und Formen der

offenen Diskriminierung verpönt sind (Inglehart / Norris / Welzel 2002). Mittlerweile geben nur noch sehr kleine Bevölkerungsteile in repräsentativen Befragungen an, dass z. B. Männer die besseren Politiker sind. Im internationalen Vergleich gehört Deutschland zu den Nationen, die unter Berücksichtigung aller statistischen Erhebungen in Bezug auf die politische Kultur als am fortschrittlichsten eingeordnet werden. Auch wenn damit sicherlich nicht behauptet werden soll, dass es in Deutschland keine Formen von gesellschaftlicher Diskriminierung gibt, sollte dies doch Anlass geben, eine tradierte Einschätzung von Wissenschaft und Praxis zu überdenken: Es gibt aus unserer Sicht nur noch wenig Anlass davon auszugehen, dass die Wählerschaft Frauen an der Urne negativ diskriminiert. Dementsprechend könnten gerade Formen eines stärker personenorientierten Wahlrechts dazu führen, dass die Frauenunterrepräsentanz reduziert wird, wenn anstelle von old-boy-networks in den Parteien zunehmend die Wählerschaft und Öffentlichkeit tritt.

Insgesamt spricht also auch nach diesem kurzen internationalen Rundgang alles dafür, dass eine wesentliche Ursache für die Unterrepräsentanz von den Frauen die Parteiorganisationen (bzw. die durch „ihre“ Fraktionen nicht umgesetzten Fördermaßnahmen wie z. B. gesetzlichen Quoten und Wahlrechtsreformen) sind. Also nicht die Wähler, auch nicht die Frauen selbst, tragen hierfür überwiegend die Verantwortung, sondern eher die Parteien und Fraktionen, die in sehr unterschiedlichem Maße die Unterrepräsentanz von Frauen verursachen.

Das ist auch das Ergebnis des bisher umfassendsten europäischen Forschungsprojekts zur Repräsentanz von Frauen in Kommunal- und Nationalparlamenten (Dahlerup / Freidenfall 2008: 37). Danach haben Frauenquoten in Verbindung mit informellen Gleichstellungsnormen in den Parteien den stärksten Einfluss auf die Förderung von Frauenrepräsentanz. Unter diesen optimalen Bedingungen in den Parteiorganisationen erwiesen sich weder Rekrutierungsprobleme auf der Seite des Kandidatinnenpools noch das Wahlverhalten als unüberbrückbare Hürden für eine geschlechterparitätische Repräsentanz auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene, wie das Beispiel der französischen Kommunen hinreichend verdeutlicht hat.

2 Deutschlands Parlamente: Vom Erfolgsfall zum Stillstand?

Allerdings müssen wir an dieser Stelle etwas „Wasser in den Wein gießen“. Die deutschen Kommunen können nicht einfach den französischen Kommunen folgen, sondern die Strategie für eine höhere Frauenrepräsentanz ist deutlich komplexer angelegt. Eine vom Gesetzgeber vorgegebene Kandidatinnenquote wird für Deutschland mehrheitlich von Juristen abgelehnt, weil diese den im Grundgesetz unveränderbar verankerten Grundsätzen der Gleichheit und Allgemeinheit der Wahl widerspräche (vgl. zuletzt Schmidt 2008). Allerdings bezieht sich diese ablehnende Haltung weitgehend auf älteres Schrifttum, das die spätere Verankerung des Verfassungsgebots der Gleichstellung im Grundgesetz nicht berücksichtigt. In den letzten Jahren sind vermehrt juristische Expertisen erstellt worden, die eine verfassungskompatible Umsetzung von Paritätsgesetzen für möglich halten. Auch der Deutsche Juristinnenbund befürwortet die Verabschiedung von Paritätsgesetzen und verweist zur Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz auf ein ausführliches Rechtsgutachten des wissenschaftlichen Dienstes des schleswig-holsteinischen Landtages. Auch aus rechtsvergleichender Sicht wird die Verfassungskompatibilität des Paritätsgesetzes in Deutschland nicht in Frage gestellt:

„Rechtlich bestehen keine Bedenken, insbesondere nachdem Art 3 Abs. 2 GG wie folgt ergänzt wurde: ‚Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin‘...“

Die Zahlen in Frankreich belegen, wie dringend notwendig zwingende gesetzliche Vorgaben sind“ (Mayer 2005: 23).

Eine juristische Detailprüfung kann nicht die Aufgabe unserer empirischen politikwissenschaftlichen Untersuchung sein. Wir konzentrieren uns auf die empirisch erfassbaren Auswirkungen von Institutionen und können besondere Handlungsbedarfe in Deutschland aufzeigen.

Vor diesem Hintergrund können wir im Schlusskapitel auch die Plausibilität der rechtspolitischen Argumente gegen die Verfassungskonformität von Paritätsgesetzen in Deutschland prüfen und eine politische Durchsetzungsstrategie für Paritätslösungen skizzieren.

In der bestehenden Rechtsordnung dürfte in Deutschland aber zunächst ein anderer Reformpfad leichter umsetzbar sein. Er greift u. a. auch in einigen nordischen Ländern seit den 1980er Jahren und wurde modellhaft als Zusammenspiel von Parteiquoten und Parteienwettbewerb wie folgt formuliert: Eine kleine Partei auf der Linken führt hohe Frauenquoten ein, erzielt gute Wahlergebnisse und setzt damit die nächste meist größere Partei, die schon stärker zur Mitte tendiert, unter Anpassungsdruck. Diese reagiert auf die Wahlverluste, führt ebenfalls eine Frauenquote ein und setzt damit die nächste Mitte-Rechtspartei unter Anpassungsdruck. Parteien in diesem Spektrum reagieren in der Regel sehr zurückhaltend auf die Einführung von Quoten, aber sie wurden zumindest von den Frauengruppen in diesen Parteien angekündigt, falls nicht durch andere ernsthafte Fördermaßnahmen eine höhere Frauenrepräsentanz erreicht wird bzw. es wurden als Empfehlungen weiche Quoten ausgegeben und umgesetzt. Nur durch diesen „Dominoeffekt“ kann die linke kleine Partei durch Einführung von hohen Frauenquoten tatsächlich im starken Maße die Frauenrepräsentanz im Parlament insgesamt erhöhen. So waren 2006 beispielsweise im schwedischen Parlament 38 % der Abgeordneten der Christlichen Demokratische Partei, 43 % der konservativen Partei und 50% der liberalen Partei Frauen, während die Parteien mit geregelter Quote einen Frauenanteil von über 50% erreichten (Freidenvall 2008). Dieser Dominoeffekt entsteht auch dadurch, dass der Parteienwettbewerb zugenommen hat und neue Parteien, wie die Grünen in Schweden, in die Parlamente einzogen. Betrachtet man den schwedischen Fall nicht als Gesamtpaket (ausgebauter Sozialstaat, gute Kinderbetreuung etc.), sondern greift lediglich diesen institutionellen Mechanismus heraus, der bei kulturell durchaus ähnlicher hoher Ablehnung von Frauendiskriminierung auch in Deutschland wirksam sein kann, dann lässt sich so auch

die schnelle Steigerung der Frauenrepräsentanz in den 1980er und 1990er Jahren in Deutschland gut erklären. Zugleich lassen sich mit diesem Modell auch die Hürden identifizieren, die einer geschlechterparitätischen Repräsentanz in deutschen Parlamenten noch im Wege stehen. Deshalb ist ein kurzer historischer Rückblick auch für die Entwicklung von geschlechterparitätischen Zukunftsoptionen zentral.

2.1 Deutschland als Erfolgsfall für Parteiquoten

Analysen über Frauenrepräsentanz in Deutschland von deutschen Wissenschaftlerinnen stellen vornehmlich die Probleme und Schwächen ins Zentrum ihrer Betrachtung. In der internationalen Forschung gilt Deutschland demgegenüber als Erfolgsfall, weil es gelungen ist innerhalb kürzester Zeit die Frauenrepräsentanz in allen Parlamenten stark zu erhöhen. In den 1980er und 1990er Jahren hat sich durch das Zusammenspiel von freiwilligen Frauenquoten und Parteienwettbewerb die Frauenrepräsentanz in den Parlamenten durchschnittlich verdreifacht.

Rückblickend kann festgestellt werden, dass sich der Parteienwettbewerb um Frauenrepräsentanz und die Stimmen der Wählerinnen erst mit dem Einzug der Grünen als erster Quotenpartei stärker entfacht hat. Wie Zeitreihenanalysen zeigen, kommt es durch den Einzug der Grünen in der Bundesrepublik binnen weniger Wahlperioden zu einem erheblichen Anwachsen der weiblichen Parlamentsanteile auf der Bundesebene. Als die Grünen 1983 in den Bundestag einzogen, lag die Frauenrepräsentanz in den Jahrzehnten zuvor zwischen 6 bis 8%. Die Frauenrepräsentanz Ende der 1940er Jahre von knapp 7 % wurde damit auch vierzig Jahre später kaum übertroffen (von Wahl 2006: 468f.). 1987 kam es dann zu einem plötzlichen Sprung des weiblichen Anteils der Bundestagsabgeordneten auf 15,4% und 1990 auf 20,5 % (Geißel 2008: 64). Mit dem Einzug der Partei „Die Grünen“ mit einer 50%-Quotierung nahm auch der weibliche Anteil der Parlamentarier anderer Fraktionen zu.

2.2 Parteienwettbewerb als Gaspedal

Die SPD imitierte in gewissem Maße das Quotenmodell als Erfolgsmodell und beschloss 1988 eine Quote von 33% (ab 1998 von 40%) und die PDS legte 1990 eine 50%-Quote fest. Die SPD verlor bei Landtags- und Kommunalwahlen gerade in den 1980er Jahren viele Wählerstimmen an die Grünen. Insbesondere der verstärkte Wettbewerb mit den Grünen um junge Frauen ließ der SPD kaum eine andere Wahl als eine verbindliche Quote einzuführen und ihr Personalpaket zu modernisieren. Mit Frauenanteilen zwischen 5 und 7 % unter den SPD-Parlamentarier(innen) der 1970er Jahre konnte gegenüber den Grünen kaum glaubwürdig argumentiert werden, dass Fraueninteressen in der SPD im starken Maße repräsentiert werden.

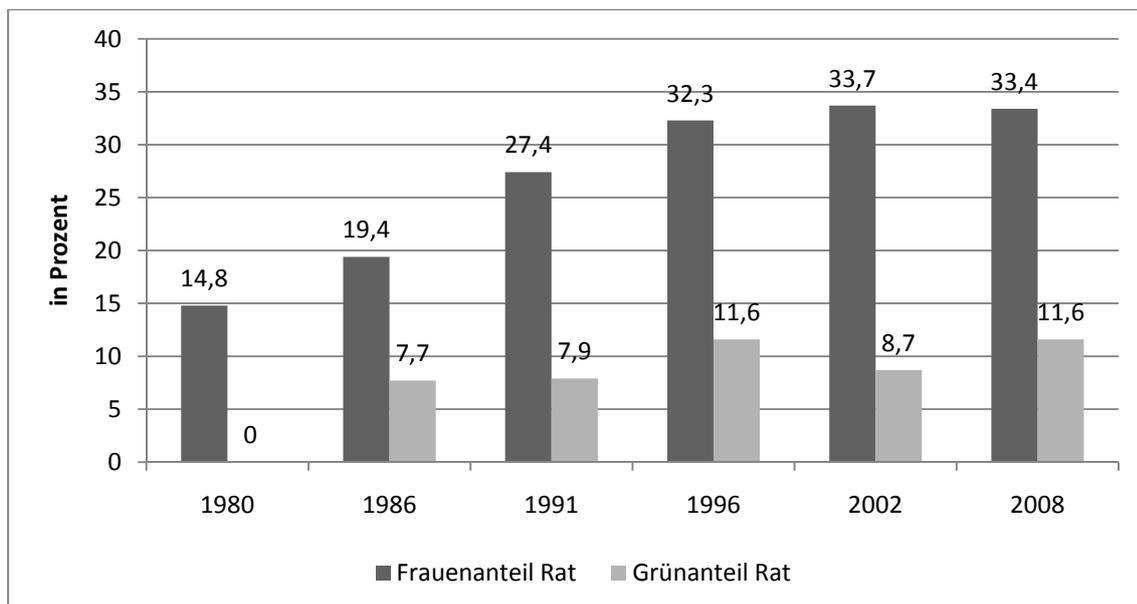
„The change in Party rules was the SPD’s competitive response to the electorally successful Greens“ (von Wahl 2006: 466).

Dieser Wettbewerb zwischen SPD und den Grünen führte gerade in den 1980er Jahren zu einem starken Anstieg der Frauenrepräsentanz, wie auch unsere Daten für die westdeutschen Großstadtparlamente zeigen. In Abbildung 3 wird insbesondere der Zusammenhang zwischen dem Einzug der Grünen und dem rapiden Anstieg der Frauenrepräsentanz deutlich.

Allerdings ist für die Großstädte genauso wie für die Landesparlamente und den Bundestag zu konstatieren, dass in den letzten Jahren die Frauenrepräsentanz kaum noch angestiegen ist. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die Quotenparteien zumindest bedingt den anvisierten Frauenanteil auf Bundes- und Landesebene erreicht haben, während die CDU bei

insgesamt guten Wahlergebnissen und damit hohen Parlamentsanteilen von einer paritätischen Geschlechterrepräsentanz immer noch besonders weit entfernt ist.

Abbildung 3: Entwicklung des Frauenanteils in westdeutschen Großstadtparlamenten



1996 folgte zwar auch die CDU mit einem 33%-Quorumsbeschluss dem von den Grünen ausgelösten Quotentrend. Das Quorum hat aber nur Empfehlungscharakter und wurde somit häufiger als lediglich symbolische Politik eingeordnet. Hiermit wurde zwar seitens der CDU eine Offenheit gegenüber Frauen werbewirksam demonstriert, aber die Männerdominanz in der Partei blieb weitgehend unangetastet (von Wahl 2006: 466).

Zumindest aber handelt es sich bei dem Quorumsbeschluss um eine offizielle Zielvorgabe der CDU², an der sie gerade auch im Wahlkampf gemessen werden kann. Mit der Bundeskanzlerin Angela Merkel und einer engagierten Familienministerin besetzt auch die CDU in den letzten Jahren zunehmend Frauenthemen, zumindest, wenn sie Schnittmengen mit der Familienpolitik aufweisen. Dies kann einerseits sicherlich auf das persönliche Engagement dieser Spitzenpolitikerinnen zurückgeführt werden. Andererseits wird mit der Revision des traditionellen Familienleitbilds aber auch eine wichtige Neupositionierung auf dem Wählermarkt angestrebt.

„Laut Umfragen wandten sich die Frauen auch deshalb ab, weil sie mit den familienpolitischen Vorstellungen der Union nicht mehr einverstanden waren, die sich nach wie vor stark am Leitbild der Hausfrauenehe orientierten. Vor allem bei jüngeren Frauen mit höheren Bildungsabschlüssen erreichte die CDU in den letzten Jahren immer schlechtere Werte, während ältere Frauen mit Hauptschulabschluss sie weiterhin überdurchschnittlich präferierten“ (Bösch 2007: 206).

Bei der Bundestagswahl 2002 kam der weiblichen Wählerschaft eine entscheidende Rolle zu: Sie stimmte im Gegensatz zu den Männern für die Fortführung der rot-grünen Koalition und konnte sich mit diesem klaren Votum schließlich durchsetzen. Auch bei den Bundestags-

² CSU und FDP haben sich Quotenregelungen bisher verweigert und „setzen nach wie vor auf rhetorische Frauenförderung, ohne dabei substanzielle Erfolge zu erzielen“ (Fuchs 2006: 247).

wahlen 2005 lag der Zweitstimmenanteil der Frauen bei der SPD um 2,7 und bei Bündnis 90/ Die Grünen um 1,4 Prozentpunkte höher als bei den Männern.

Auch bei Kommunalwahlen beispielsweise in NRW erzielt die CDU bei jüngeren Frauen in Großstädten ihre schlechtesten Ergebnisse, ganz im Gegensatz zu Bündnis 90 / Die Grünen, die hier ihre größten Wahlerfolge erreichen. Die Grünen bekamen danach in den nordrhein-westfälischen Großstädten bei den Kommunalwahlen 2004 von den Männern insgesamt „nur“ 11,3 % der Stimmen, von den Frauen zwischen 16 und 45 demgegenüber 22% der Stimmen. Hier zeigt sich zugleich eine der wesentlichen Zielgruppen von Bündnis 90 / Die Grünen, deren Wahlbeteiligung sicherlich mitentscheidend für den Ausgang der Kommunalwahlen 2009 sein wird.

Abbildung 4: Kommunalwahlverhalten in den kreisfreien Städten 2004



Quelle: LDS NRW 2005: Kommunalwahlen 2004, Heft 5, Düsseldorf

Dieser Parteienwettbewerb um Frauenstimmen könnte bei weiter rückgängigen Partei- bindungen der Wählerinnen noch deutlich zunehmen, zumal Frauen deutlich die Mehrheit unter den Wahlberechtigten stellen (32,2 Mio. wahlberechtigte Frauen im Verhältnis zu 29,7 Mio. wahlberechtigten Männern). Geschlechtergerechte Repräsentanz gilt zudem als ein wichtiger Imagefaktor für Modernität. Auch deshalb weist wohl die CDU parteiintern im Vorfeld der Kommunalwahl 2009 verstärkt darauf hin, dass der Quorumsbeschluss der Partei von den Vorständen vor Ort sehr ernst genommen werden sollte:

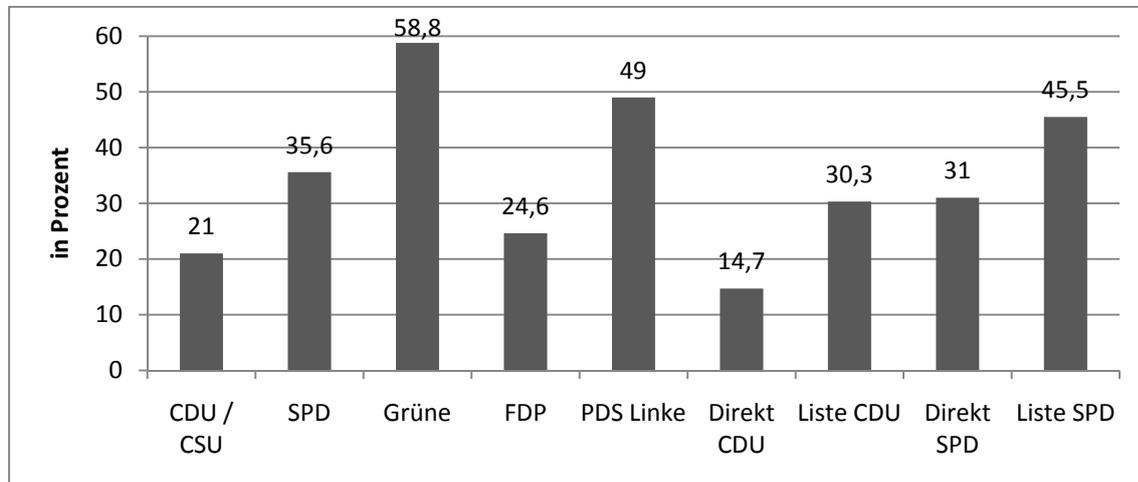
„Der zuständige **Vorstand ist parteirechtlich verpflichtet** auf eine ausreichende Beteiligung von Frauen hinzuwirken. Eine erfolgreiche Kommunalwahl setzt dabei sicherlich ohnehin eine entsprechende Einbindung von engagierten Frauen voraus. Bei der Aufstellung der **Reserveliste** soll der zuständige Vorstand **unter drei aufeinander folgenden Listenplätzen jeweils mindestens eine Frau** vorschlagen. Ist eine ausreichende Berücksichtigung von Frauen z. B. wegen einer Staffelung nach Ortsteilen oder Stadtbezirken, wegen fehlender Bewerberinnen oder aus sonstigen Gründen nicht möglich, ist dies in der Versammlung **darzulegen und zu begründen** (§15 Abs. 5 Statut der CDU Deutschlands)“ (KPV CDU NRW 2008: 22; Hervorhebungen im Original).

Ob dies tatsächlich vor Ort umgesetzt wird, werden wir in unserer Analyse der Quoten- und Quorumstreue der Parteien in den nächsten Kapiteln zeigen.

Wenn die Zusammensetzung des Deutschen Bundestags zum Maßstab genommen wird, dann können sich die Grünen und die PDS / Linke mit dem Markenzeichen der geschlechtergerechten Repräsentanz im zunehmend zielgruppenorientierten Wahlkampf „schmücken“, wie aus der Abbildung 5 deutlich hervorgeht. Auffällig ist in diesem Vergleich

insbesondere, dass die CDU sehr deutlich ihr Quorum von 33% und die SPD die 40%-Quote verfehlt. Die CDU liegt dabei sogar unter dem Frauenanteil der FDP im Bundestag, der bisher eine ausschließlich rhetorische Frauenförderung in der Literatur bescheinigt wurde.

Abbildung 5: Frauenanteil der Bundestagsfraktionen 2008 und Auswirkung der Direktmandate



Quelle: Hoecker 2008; Geißel 2008

2.3 Das Wahlrecht als Bremse

Die Abbildung zeigt zugleich, dass die personalisierte Verhältniswahl in Deutschland dazu führt, dass gerade in den großen Volksparteien die Frauenunterrepräsentanz stärker ausgeprägt ist. Über die Direktmandate kommen deutlich weniger Frauen in den Bundestag als über die Landeslisten und dies ist einer der entscheidenden Gründe für die Frauenunterrepräsentanz in den großen Bundestagsfraktionen. Deutschland gilt damit in der international vergleichenden Politikwissenschaft als klassischer Fall, wie das personalisierte Verhältniswahlrecht über die Elemente der Mehrheitswahl durchschnittlich zu einer Benachteiligung von Frauen führen kann (Norris 2000).

Um diese Wirkung des Wahlrechts zu verstehen, die uns noch stärker in unserer kommunalen Analyse interessieren wird, ist zunächst kurz der zweistufige Nominierungsprozess zu analysieren. Dieser gilt besonders ausgeprägt für die Kandidaturen der größeren Volksparteien, die nach der Wahl in der Regel auch die größten Parlamentsanteile stellen und damit auch für die Frauenunterrepräsentanz das größte Gewicht haben.

Von den Parteikandidat(innen) des Deutschen Bundestags wird zunächst erwartet, dass sie sich von der lokalen Ebene langsam durch starkes Engagement in der Partei hocharbeiten, was bildlich häufig als „Ochsentour“ beschrieben wurde. Voraussetzung für die Nominierung als Bundestagskandidat(in) in den größeren Volksparteien ist in der Regel die Direktkandidatur in einem Wahlkreis. Die Vorauswahl wird zumeist in den Führungsgruppen auf der Kreis- bzw. Unterbezirksebene in Hinterzimmern ohne Parteiöffentlichkeit getroffen, wie es zutreffend in einer Recherche der wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags heißt:

„Die tatsächliche Auswahl der Kandidaten für ein Wahlkreis-Direktmandat erfolgt in kleinen, informellen lokalen Parteizirkeln, die ihre Vorschläge den offiziellen Wahlgremien (Delegiertenversammlungen) präsentieren. Diesen Zirkeln gehören im Wesentlichen die Parteifunktionäre an, die über die tatsächliche Macht in den lokalen Parteiorganisationen verfügen... Nicht selten gehören auch die späteren Kandidaten diesen lokalen Machtzirkeln bereits vor ihrer Nominierung an“ (Weege 2003: 9).

In der zweiten Stufe des Nominierungsprozesses - den Delegiertenversammlungen auf Landesebene - werden anschließend die Direktkandidat(innen) auf den Landeslisten der Parteien platziert. Die Reihenfolge auf den Listen wird hauptsächlich von Proporzlösungen (regionale, politische und soziodemografische Ausgewogenheit) bestimmt. Während Frauen als Landesdelegierte relativ gute Zugangsmöglichkeiten haben und so in den Quotenparteien die angestrebte Frauenrepräsentanz auf den Landeslisten häufiger erreicht wird, sind sie in informellen Nominierungsnetzwerken auf lokaler Ebene stark unterrepräsentiert, weil sie hier selten zentrale Parteiämter einnehmen. Besonders zu der unter karrierepolitischen Gesichtspunkten in den „großen“ Volksparteien zentralen Position des Kreisvorsitzenden „erlangen Frauen kaum Zugang“ (Edinger / Holfert 2005: 33). So sind beispielsweise in Nordrhein-Westfalen immer noch knapp 91 % der Kreisvorsitze der CDU mit Männern besetzt. Bei den für die Ratsmandate zentralen Ortsvorsitzen sind es in der nordrhein-westfälischen CDU immerhin noch knapp 88% Männer. Bei der SPD als Quotenpartei sind bei dieser Verteilung in Nordrhein-Westfalen im Übrigen keine besonders gravierenden Unterschiede festzustellen. Hier sind 84,9 % der Kreisvorsitze und 83,3% der Ortsvorsitze männlich besetzt.

Besonders in den Hochburgen der großen Volksparteien ist das Kandidaturinteresse stark ausgeprägt, weil in diesen die Direktkandidatur als „sicheres Ticket“ für den Bundestag gilt. Hier setzen sich häufiger die Männer durch, die schon über den Kreisvorsitz über eine gute Startposition verfügen. Umgekehrt haben Frauen eine größere Kandidaturchance in Diaspora-gebieten der Volksparteien (für die sich Männer etwas weniger interessieren), womit zugleich die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Direktkandidatur sinkt.

„Dass Frauen seltener Direktmandate erringen als Männer, geht also auf das Konto der Parteien, vor allem ihrer Kreisverbände“ (Fonseca /Espirito-Santo 2008: 44).

Allerdings bleibt Frauen dann häufig in SPD und CDU noch die Möglichkeit über die Landesliste nachzurücken. Hier können Frauen weit nach oben geschoben werden, um die Selektivität der Kreisverbände etwas zu reduzieren. Dies funktioniert allerdings erstens nur, wenn die Partei nicht zu viele Direktmandate gewinnt, weil nur dann die Liste stärker zum Zuge kommt. Zweitens bleibt es so, dass bei den Landeslisten der SPD und CDU nur auf die (erfolgslosen) Direktkandidaturen zurückgegriffen wird, während Seiteneinsteigerinnen in der Regel auch auf Landesebene keine Chance haben.

So oder so bleiben damit die Kreisverbände in den großen Parteien für weibliche Abgeordnete im Bundestag und in den meisten Landtagen das Nadelöhr. Die Kreisverbände nominieren aber insgesamt deutlich zu wenige weibliche Direktkandidaturen und unterlaufen damit die Quoten bzw. Quoren. So betrug der Männeranteil unter den Direktkandidaturen der CDU in allen Landtagswahlen zwischen 2000 und 2004 78,9 % und bei der SPD immerhin noch 69,9 % (Hennl Kaiser 2008: 341).

Im Kern ist der zweistufige Nominierungsprozess in den größeren Parteien also ein sehr komplizierter Mechanismus, der die sozialen Selektivitäten der Kreisverbandsführungspositionen mit extremer Männerdominanz für die Landtags- und Bundestagsmandate in der CDU nur sehr wenig und in der SPD etwas stärker abmildert (Kaiser /Hennl 2008).

Die hierdurch insgesamt weiterhin produzierte Ungleichheit ist wenig transparent für innerparteiliche Frauenvereinigungen und die Öffentlichkeit. Damit wird also in der Regel die Attraktivität von Parteien für Wählerinnen nicht reduziert, weil sie auf der Parteiliste, wie die SPD (siehe Abbildung), ihre Quoten deutlich einhält bzw. sogar übererfüllt. Dies begrenzt den transparenten Parteienwettbewerb, der „den Zugang für Gruppen, die augenblicklich im Parlament unterrepräsentiert sind, einschließlich der Frauen“, verbessert (Norris 2000: 276). Auch für die Landtage wurde in neuen empirischen Untersuchungen nachgewiesen, dass in den Bundesländern, in denen viele Direktmandate vergeben werden, die Frauenunterrepräsentanz deutlich stärker ausgeprägt ist als in den Bundesländern, in denen die Mandate,

wie z. B. in Bremen, ausschließlich über zentral aufgestellte Parteilisten als Gesamtpaket gewählt werden (Kaiser / Hennl 2008).

Wir gehen deshalb von der noch zu prüfenden Hypothese aus, dass das kommunale Wahlrecht mit Kumulieren und Panaschieren eine für die Frauenrepräsentanz attraktive Alternative zum personalisierten Verhältniswahlrecht auf allen Ebenen bietet, weil auch hier die Listen zentral als Gesamtpaket aufgestellt werden und von den Parteiorganen insgesamt zu verantworten sind (wobei die Wählerschaft schließlich die Möglichkeit hat die Reihenfolge der Listenkandidaturen zu verändern).

Das Wahlrecht ist im Allgemeinen politisch besser kurzfristig gestaltbar als die politische Kultur eines Landes und macht einen erheblichen Unterschied bei der Repräsentation von Frauen im Parlament. Das Wahlrecht ist also hoch politisch, auch wenn es den Juristen in Deutschland bisher gelungen ist, das Wahlrecht als ihr scheinbar unpolitisches Sachgebiet zu monopolisieren.

Das Wahlrecht gilt in der internationalen Reformdiskussion (neben den Quoten) als zentraler Hebel zur Erhöhung der Frauenrepräsentanz und ist damit auch zentraler Untersuchungsgegenstand unseres Forschungsprojektes.

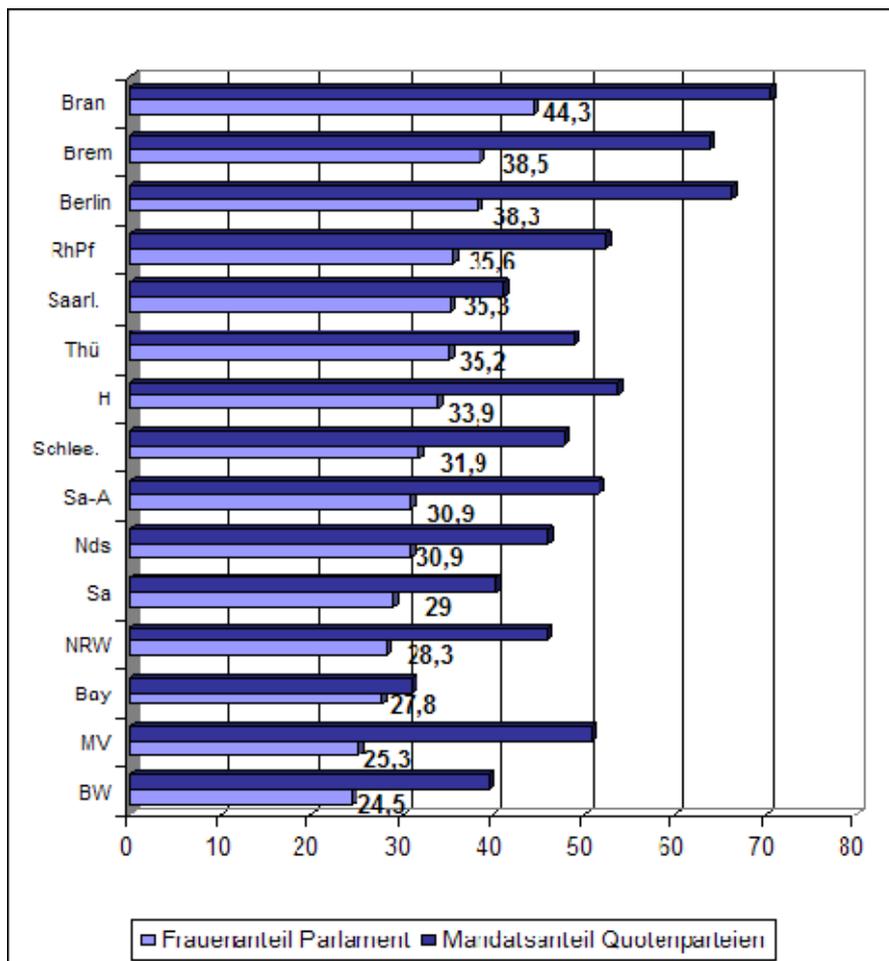
2.4 Parteien machen den „feinen“ Unterschied

Bereits für den Bundestag wurde deutlich, dass die Parteien sich hinsichtlich der Frauenrepräsentanz stark unterscheiden und die Quotenparteien zumindest annähernd auch die Quoten erreichen, wobei Bündnis 90 / Die Grünen traditionell die Spitzenstellung (gerade auch hinsichtlich der Führungspositionen) einnehmen.

Für die Ebene der Bundesländer wurde in einer aktuellen Analyse aller Landtagswahlergebnisse der letzten Jahrzehnte von Kaiser und Hennl (2008) ebenfalls festgestellt, dass die Quotenthese auf hohem signifikanten Niveau bestätigt werden kann. Je höher der Anteil der Sitze der Quotenparteien (Grüne, SPD und Linke), desto geringer war auch die Frauenunterrepräsentanz in den jeweiligen Landesparlamenten ausgeprägt. Auch ein Blick auf die aktuellen Frauenanteile in den Landesparlamenten zeigt die starke Bedeutung der parteipolitischen Zusammensetzung (vgl. Abbildung 6). Den höchsten Frauenanteil hat der brandenburgische Landtag mit 44,3 %. Hier kommt es zu dem auf Länderebene einmaligen Fall, dass zwei Parteien eine Zweidrittel-Parlamentsmehrheit stellen, die eine 50%-Frauenquote in ihren Satzungen festgeschrieben haben. Die SPD und die Partei Die Linke stellen in Brandenburg 70% der Landtagsmandate, während Bündnis 90 / Die Grünen in ostdeutschen Bundesländern im Parteienwettbewerb um Wählerinnenstimmen bisher nur eine untergeordnete Rolle spielen. Hier dominiert eindeutig die Linke, die ähnlich wie im Bundestag in den Landtagen sich als quotentreu erweist. In Brandenburg, das für ostdeutsche Verhältnisse als SPD-Hochburg eingeordnet werden kann, hat die SPD auf diese Herausforderung im Parteienwettbewerb reagiert. Der Landesverband in Brandenburg hat als einziger in der SPD bereits 1998 eine Quote von 50% in der Parteisatzung festgeschrieben. Die Bundes-SPD regelt lediglich die Quote für die Bundestags- und Europawahlen einheitlich, während es jedem Landesverband freisteht eine höhere Quote für die Landtags- und Kommunalwahlen in seiner Satzung festzuschreiben, wovon bisher allerdings nur die SPD in Brandenburg Gebrauch gemacht hat.

Als zweites Land folgt nach Brandenburg mit deutlichem Abstand Bremen mit rot-grüner Mehrheit in der Bürgerschaft und reinem Verhältniswahlrecht mit (noch) starren Listen. In Berlin, auf dem 3. Platz, sind wiederum seltene Parteikonstellationen zu bilanzieren. Hier sind alle drei Quotenparteien im starken Maße im Landesparlament vertreten.

Abbildung 6: Frauenanteil in den Landesparlamenten



Quelle: Hoecker 2008; Internetrecherche der Mandatsanteile ohne Hessen wg. Neuwahlen

Also die Quote macht's offensichtlich, wobei allerdings für die kommunale Ebene die „Gewinnwarnung“ aus der international vergleichenden Forschung mitzunehmen ist, dass Quoten nicht direkt wirken, sondern nur bei dementsprechender innerparteilicher Akzeptanz, bei zu erwartenden Sanktionen oder höheren informellen Gleichstellungsnormen auch tatsächlich durchgesetzt werden.

3 Kommunale Schlussfolgerungen und Spezialitäten

Was haben wir aus diesen internationalen und historischen Streifzügen konkret für die Untersuchung der Unterrepräsentanz von Frauen in heutigen Kommunalparlamenten mitgenommen?

a. Parteien sind die „gate keeper“

Wir können uns im Marktmodell stärker auf die Parteien als Verursacher von Frauenunterrepräsentanz konzentrieren, während in der sozialwissenschaftlichen Literatur und politischen Praxis in Deutschland die Effekte des Kandidatinnen-Pools und des Wählerverhaltens überschätzt wurden. Diese können zwar gerade auf kommunaler Ebene eine begrenzte Wirkung haben, aber den Parteien und Fraktionen (auch in der Rolle als Landesgesetzgeber) kommt eine deutlich höhere Bedeutung zu. Im Gegensatz zu den meisten anderen deutschen Studien zur Frauenrepräsentanz wollen wir uns bei unserer Untersuchung deshalb stärker auf die Parteien und Fraktionen fokussieren.

b. Politische Kultur in Deutschland ist kein Hemmnis

Das können wir auch deshalb tun, weil nicht davon auszugehen ist, dass die deutsche Wählerschaft durchschnittlich Frauen an der Urne diskriminiert. Die politischen Einstellungen der deutschen Bevölkerung erteilen zumindest durchschnittlich der Diskriminierung von Frauen eine klare Absage. Im internationalen Vergleich nähern sich die Deutschen damit in Bezug auf die politische Kultur den nordischen Vorbildern.

c. Parteien machen den „feinen“ Unterschied

Je höher der Sitzanteil von Parteien mit hohen Quoten im Parlament, desto höher fällt die Frauenrepräsentanz insgesamt aus, wobei allerdings auch die Ausprägung der informellen Gleichstellungsnormen in den Quotenparteien zu berücksichtigen bleibt.

d. Wettbewerb als Gaspedal

Transparenter Parteienwettbewerb fördert Frauenrepräsentanz.

e. Direktmandate und Wahlrecht als Bremse

Personalisiertes Verhältniswahlrecht führt über die Direktmandate zu einer geringeren Frauenrepräsentanz als die reine Verhältniswahl bei starren Listen.

Allerdings sind für die kommunale Ebene vier Besonderheiten bzw. zumindest Ergänzungen zu berücksichtigen.

f. Gemeindegröße

In kleineren Gemeinden dürfte eher eine politische Kultur dominieren, die die traditionelle Rollenverteilung favorisiert und deshalb könnte es problematischer sein interessierte Kandidatinnen zu rekrutieren. Zugleich müssen im Verhältnis zur Einwohnerzahl in kleinen Gemeinden mehr Ratsmandate besetzt werden als in größeren Kommunen, was die Rekrutierungsprobleme verschärfen kann. In den Parteiorganisationen dürften zudem eher Männer die Kandidatenselektion kontrollieren und die Wählerschaft könnte möglicherweise weiblichen Kandidaturen nicht so aufgeschlossen gegenüberstehen. Zudem hängt die Gemeindegröße stark mit der Parteienpräferenz und dem Parteiensystem zusammen. In kleineren Gemeinden werden eher konservativere Parteien gewählt, die nicht so stark auf eine ausgewogene Geschlechterrepräsentanz hinwirken dürften.

g. Personenorientiertes kommunales Wahlrecht

Das kommunale Wahlrecht bietet neben dem personalisierten Verhältniswahlrecht in Nordrhein-Westfalen in anderen Bundesländern die Möglichkeit zum Kumulieren und Pana-

schieren als Verhältniswahlrecht mit freien Listen. Dies könnte auch eine attraktive Alternative zum dominanten personalisierten Verhältniswahlrecht zu Landtags- und Bundestagswahlen bieten.

In der Ländergruppe mit Verhältniswahlrecht bei freien Listen kann noch mal danach differenziert werden, ob die Wählerschaft beim Kumulieren und Panaschieren drei Stimmen vergeben kann (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) oder so viele Stimmen, wie Vertreter insgesamt vergeben werden (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz). Für den aktuellen landesweiten Vergleich mit Bundesländern, die Kumulieren und Panaschieren eingeführt haben, eignet sich vor allem Nordrhein-Westfalen, das ca. 40% der Großstädte in Deutschland stellt. In NRW werden beim sog. personalisierten Verhältniswahlrecht die Kandidat(innen) in kleinen Wahlkreisen gewählt. Die Hälfte der Ratsmandate wird in NRW über Direktmandate vergeben, die im Wesentlichen auf die beiden großen Volksparteien entfallen. Die restlichen Mandate werden über die zu wählenden geschlossenen Parteilisten bestimmt.

Ob die insgesamt im Bundesländervergleich zu konstatierende Entwicklung zu mehr Wahlmöglichkeiten durch Kumulieren und Panaschieren in vielen Bundesländern, die vom Verein „Mehr Demokratie“ und Bündnis 90 / Die Grünen maßgeblich forciert wurde, durch die Hintertür zu einer geringeren oder höheren Frauenrepräsentanz in den Parlamenten geführt hat, wird empirisch in den nächsten Kapiteln zu untersuchen sein. Dies ist auch deshalb von zentraler Bedeutung, weil diese Welle langsam auf die Landesparlamente durch Volksinitiativen überschwappt (Hamburg; Bremen und erster Anlauf in Berlin).

Wir gehen aufgrund der Ergebnisse auf der Bundes- und Landesebene zum personalisierten Verhältniswahlrecht davon aus, dass dieses auch in nordrhein-westfälischen Kommunen zu einer starken Frauenunterrepräsentanz über die Direktmandate in den kleinen Ortsvereinen in der SPD und CDU führt. Hier werden gleichzeitig nur sehr wenige Kandidaturen vergeben, so dass Quoten etc. nur wenig Anwendung finden können, während auf der gesamtstädtischen Ebene kaum noch zusätzliche Kandidatinnen auf der Reserveliste platziert werden, weil zunächst in der Regel die Direktkandidaturen berücksichtigt werden (siehe die allgemeinen Ausführungen zum zweistufigen Nominierungsprozess).

Demgegenüber ist zu erwarten, dass Kumulieren und Panaschieren eine höhere Frauenrepräsentanz begünstigt, weil die Parteien zentral über die gesamte Kandidat(innen)liste in einer Stadt abstimmen und damit ein bewusstes Unterlaufen von Quoten und modernen gesellschaftlichen Normen viel sichtbarer wird.

Abbildung 7: Kommunales Wahlrecht im Bundesländervergleich

	Wahlsystem	Sperrklausel
Baden-Württemberg	Verhältnswahl; freie Liste; Anzahl der zu vergebenden Stimmen entspricht der Anzahl der Sitze	nein
Bayern	Verhältnswahl; freie Liste; Anzahl der zu vergebenden Stimmen entspricht der Anzahl der Sitze	nein
Brandenburg	Verhältnswahl; freie Liste; Anzahl der zu vergebenden Stimmen entspricht der Anzahl der Sitze	nein
Hessen	Verhältnswahl; freie Liste; Anzahl der zu vergebenden Stimmen entspricht der Anzahl der Sitze	nein
Mecklenburg-Vorpommern	Verhältnswahl; freie Liste; 3 zu vergebende Stimmen	nein
Niedersachsen	Verhältnswahl; freie Liste; 3 zu vergebende Stimmen	nein
Nordrhein-Westfalen	Personalisierte Verhältnswahl; starre Liste;	nein
Rheinland-Pfalz	Verhältnswahl; freie Liste; Anzahl der zu vergebenden Stimmen entspricht der Anzahl der Sitze	nein
Saarland	Verhältnswahl, starre Liste	5 % (Sperrklausel vom Landtag gestrichen, noch nicht in Kraft)
Sachsen	Verhältnswahl; freie Liste; 3 zu vergebende Stimmen	nein
Sachsen-Anhalt	Verhältnswahl; freie Liste; 3 zu vergebende Stimmen	nein
Schleswig-Holstein	Personalisierte Verhältnswahl; starre Liste in großen Städten; kleine und mittlere Kommunen Wahl mehrerer Direktkandidaturen mit Möglichkeit zu Panaschieren	nein (seit 2008)
Thüringen	Verhältnswahl; freie Liste; 3 zu vergebende Stimmen	5 %

Quelle: Gehne 2008; aktualisiert durch Angaben auf der Internetseite <http://www.wahlrecht.de>; freie Listenform steht für Kumulieren und Panaschieren

h. Wählergemeinschaften und Parteiensystem

Hinzu kommt als kommunale Besonderheit, dass Parteien auf kommunaler Ebene kein Wahlvorschlagsmonopol haben, sondern der Konkurrenz von freien Wählergemeinschaften im starken Maße ausgesetzt sind. Stark vertreten sind die Wählergemeinschaften traditionell im kreisangehörigen Raum insbesondere in Bayern, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg (Holtkamp / Eimer 2006).

Im Hinblick auf die Frauenrepräsentanz gibt es bei Wählergemeinschaften recht große Schwankungen zu verzeichnen, die nur in einer detaillierten Analyse erfasst werden können und deshalb werden sie aus dieser Untersuchung weitgehend ausgeklammert. Zumindest liegen aus Befragungen der Fraktionsvorsitzenden in mehreren Bundesländern Daten vor, die belegen, dass Frauen in den Führungspositionen von Wählergemeinschaften extrem unterrepräsentiert sind (Holtmann 2008: 87). Parteien, die häufig pauschal aufgrund „verkrusteter

Strukturen“ und der Dominanz der „Ochsentour“ kritisiert werden, scheinen durchschnittlich also durchaus für eine etwas höhere Frauenrepräsentanz zu sorgen als die „parteilosen“ Alternativen, insbesondere wenn sie verbindliche Quoten im Gegensatz zu den Wählergemeinschaften von den Landesverbänden vorgeschrieben bekommen.

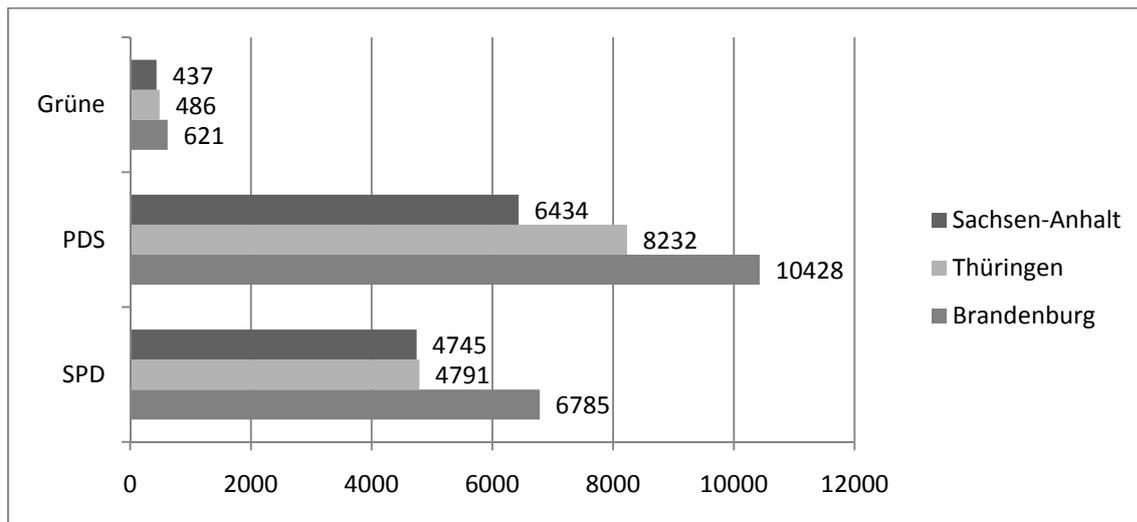
i. Organisationsgrad der Parteien

Damit verbunden ist die Einschätzung, dass starke Ortsparteien, die auch relativ viele Parteimitglieder im Verhältnis zur Wahlbevölkerung haben (Organisationsgrad der Parteien) sich zumindest leichter tun eine höhere Frauenrepräsentanz zu realisieren. Allgemein kann aufgrund empirischer Untersuchungen davon ausgegangen werden, dass weniger Frauen sich aktiv in Parteien engagieren und Mitglied sind als Männer. Bei abnehmendem Organisationsgrad kann es damit schneller möglich sein, dass sich unter den Parteiaktiven zu wenige Frauen für eine geschlechterparitätische Repräsentation finden. Zwar ist es auch möglich parteilose Frauen im stärkeren Maße zu nominieren, aber das ist eher bei hohen innerparteilichen Gleichstellungsnormen (bzw. bei gesetzlichen Quoten wie in den französischen Kommunen) zu erwarten³. Hinzu kommt, dass bei einer sehr geringen Anzahl aktiver weiblicher Parteimitglieder das Unterlaufen von Quotenregelungen auf eine geringere Gegenwehr treffen bzw. sogar im Konsens realisiert werden kann, was insbesondere mit sinkender Gemeindegröße (bei im Verhältnis zu den Mitgliedern ansteigender Anzahl von Listenplätzen) immer wahrscheinlicher wird. Die wenigen aktiven Frauen erhalten dann einige gute Platzierungen und alle restlichen Kandidaturen können dann unter den aktiven Männern aufgeteilt werden, sodass alle innerhalb der Partei zum Zuge kommen. Das Anwerben zusätzlicher parteiloser Kandidatinnen führt eher zu Konflikten im Ortsverband und wird zur Wahrung des „Parteiliedens“, zur Aufrechterhaltung der Fraktionsdisziplin und Absicherung der eigenen Kandidaturen von den Parteivorständen seltener ernsthaft betrieben. Bei allen Klagen der Parteien über einen vermeintlichen Kandidatinnenmangel werden sie also durchschnittlich wahrscheinlich keine aktive Rekrutierung von parteilosen Kandidatinnen für gute Listenplätze forcieren.

Frauenunterrepräsentanz aufgrund von sehr niedrigem Organisationsgrad ist insbesondere für die SPD, Die Grünen und die FDP in den neuen Bundesländern zu erwarten. Die PDS / Die Linke hat demgegenüber in Ostdeutschland ihre organisatorischen Schwerpunkte, sodass mit Blick auf den Kandidatinnenpool die 50%-Quotierung hier realisierbar sein dürfte. Ein Blick auf die Parteimitglieder in absoluten Zahlen verdeutlicht die extrem unterschiedliche Ausgangsbasis der Quotenparteien in Ostdeutschland. Bei knapp jeweils 500 Mitgliedern pro Bundesland für Bündnis 90 / Die Grünen dürfte schon für die Großstädte eine geschlechterparitätische Besetzung aus diesem Pool nur schwer möglich sein.

3 Die Rekrutierung parteiloser männlicher Kandidaten dürfte demgegenüber häufig leichter fallen, weil diese ein deutlich höheres Ämterinteresse haben und eher von sich aus „den Hut in den Ring“ werfen.

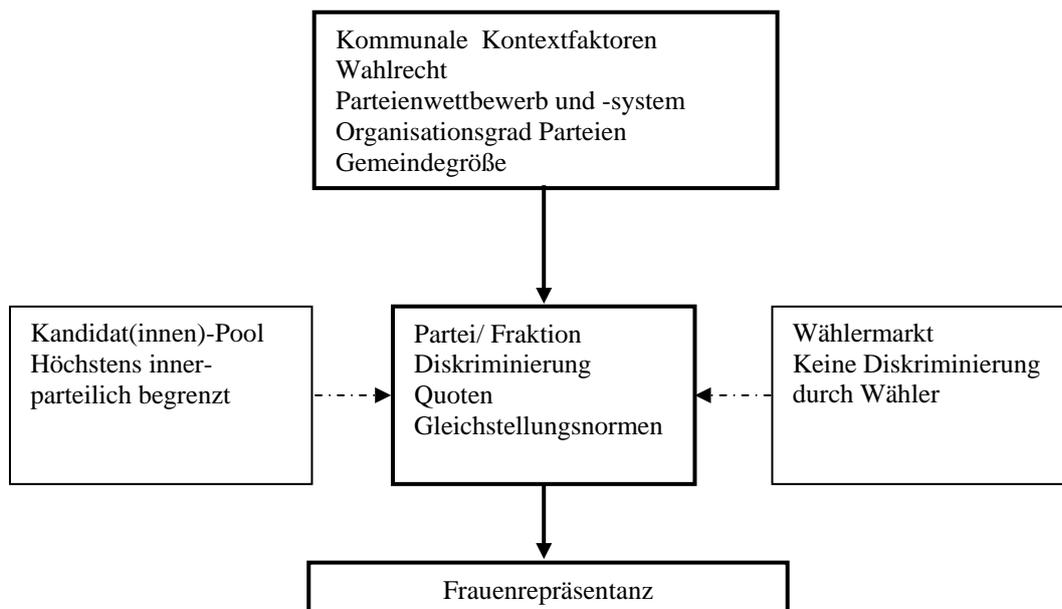
Abbildung 8: Parteimitglieder der Quotenparteien in Ostdeutschland (2004)



Quelle: Niedermayer, Oskar 2008: Parteimitglieder, <http://www.polwiss.fu-berlin.de/osz/dokumente/PDF/mitglied.pdf>;

Insgesamt lassen sich die hier dargestellten Faktoren zu dem folgenden Erklärungsmodell für kommunale Frauenrepräsentanz verdichten, in dem die Parteien als Verursacher von Frauenunterrepräsentanz besonders hervorgehoben werden, aber zugleich auch die zu erwartenden „feinen“ Unterschiede zwischen den Parteien konturiert werden. In erster Linie hierauf werden dann die Kontextfaktoren der jeweiligen zu untersuchenden Kommune bezogen (z. B. Kleinstadt mit CDU-FDP-Mehrheit bei personalisiertem Verhältniswahlrecht NRW lässt starke Frauenunterrepräsentanz erwarten). In der quantitativen Analyse in unserem Forschungsprojekt wird vor allem der Zusammenhang dieser Kontextfaktoren mit der zwischen den Kommunen variierenden Frauenrepräsentanz untersucht.

Abbildung 9: Erklärungsmodell für kommunale Frauenrepräsentanz



4 Ausmaß der Unterrepräsentanz in Kommunalparlamenten – Ergebnisse der Datenrecherche „offizielle Statistiken“

Unsere Recherche zu vorliegenden offiziellen Statistiken zur Frauenunterrepräsentanz in den Kommunalparlamenten war ernüchternd. Es gibt keine über die Zeit vergleichbaren Daten zur Frauenunterrepräsentanz in den Kommunalparlamenten der Großstädte. Für die kleineren und mittleren Kommunen ist die Datenlage noch deutlich bescheidener.

Trotz Kampagnen und Genderberichten auf Bundesebene gibt es hierzu keine offiziellen Statistiken der Bundesregierung. Folglich ist Deutschland von einem kommunalen Gender-Ranking bzw. Genderindex, wie er in Schweden und Norwegen schon seit Jahren auf Bundesebene fest institutionalisiert ist, weit entfernt. Derzeit ist es noch nicht einmal möglich zwischen allen Bundesländern die kommunale Frauenrepräsentanz miteinander zu vergleichen, weil im deutschen Föderalismus jedes Bundesland für sich nach nicht vergleichbaren Kriterien die Frauenanteile im Kommunalparlament ausweist oder einfach ganz darauf verzichtet, dies für die kreisangehörigen Kommunen zu tun. Einige Bundesländer sammeln die Daten nach den offiziellen Gemeindegrößenklassen, andere dagegen nach dem rechtlichen Status der Kommunen (kreisangehörig, kreisfrei etc.).

Hinzu kommt als Problem, dass das Standardwerk zu kommunalen Statistiken (das vom Städtetag herausgegebene statistische Jahrbuch deutscher Gemeinden) zwar über die Frauenrepräsentanz in Parlamenten in Kommunen über 10.000 Einwohner genau Buch führt, aber selbst die neuste Ausgabe dieses Jahrbuchs 2007 nicht im Dateiformat für den PC erhältlich ist. Da im Laufe der Zeit immer wieder die Bezugsgrößen in diesem Jahrbuch verändert wurden (z. B. ab 2002 keine getrennte Ausweisung mehr der alten Bundesländer), ist es für Zeitreihenanalysen nur begrenzt geeignet. Letztlich müssen deshalb die einfachsten Daten zur Frauenrepräsentanz in deutschen Großstädten per Hand aus allen Jahrbüchern abgeschrieben werden.

Es ist schon verwunderlich, dass der Bundesregierung trotz Kampagneaktivitäten keine offiziellen Statistiken zur Frauenrepräsentanz auf kommunaler Ebene vorliegen und sie deshalb als Notlösung auf einzelne Befragungen von Stiftungen zurückgreifen muss.

Zumindest die aktuellen Daten zum Frauenanteil der Parteien im Vergleich können als verlässlich eingeordnet werden, wobei diese allerdings nur für Gesamtdeutschland ausgewiesen werden.

Abbildung 10: Frauenrepräsentanz in Kommunalparlamenten 2007

	SPD	CDU / CSU	Grüne	FDP	PDS	Wähler- gruppen
über 100.000 Einwohner	37,8	28,1	48,2	24,6	35,7	24,9
50.000 - 100.000	31,5	24,6	43,2	17,6	36,9	24,6
20.000 - 50.000	30,3	20,7	39,0	16,8	38,5	18,9
10.000 - 20.000	26,2	19,1	35,2	17,5	32,9	17,7
Insgesamt	29,6	21,1	40,1	18,1	36,0	19,1

Quelle: Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden 2007

Spitzenreiter ist in den Kommunen die Partei Bündnis 90 / Die Grünen, die auch bei den Durchschnittswerten in den Kommunen über 50.000 Einwohner zumindest annähernd ihre Quote erfüllt. Demgegenüber verfehlt die PDS / Die Linke relativ deutlich in allen Ge-

meindegrößenklassen im Durchschnitt ihre Quote mit allerdings relativ hohen Frauenanteilen in kleinen und mittleren Kommunen im Vergleich zu den anderen Parteien. Das kann bei der PDS als Regionalpartei auch auf ihren relativ hohen Organisationsgrad in Ostdeutschland zurückgeführt werden, bei dem es prinzipiell leichter ist weibliche Ratsmitglieder zu rekrutieren. Die SPD und CDU erfüllen in Gesamtdeutschland ebenfalls nur bedingt ihre bereits relativ niedrig festgelegten Quoten bzw. Quoren. Neben den Parteien sind in der Statistik auch die Frauenanteile der Wählergemeinschaften nach Gemeindegrößenklassen ausgewiesen. Hier bestätigt sich wiederum, dass Parteien im Durchschnitt für eine stärkere Frauenrepräsentanz als Wählergemeinschaften sorgen. Allerdings ist die FDP noch etwas stärker als Männerpartei aufgestellt, wie dies bereits in früheren politikwissenschaftlichen Untersuchungen markant festgestellt wurde:

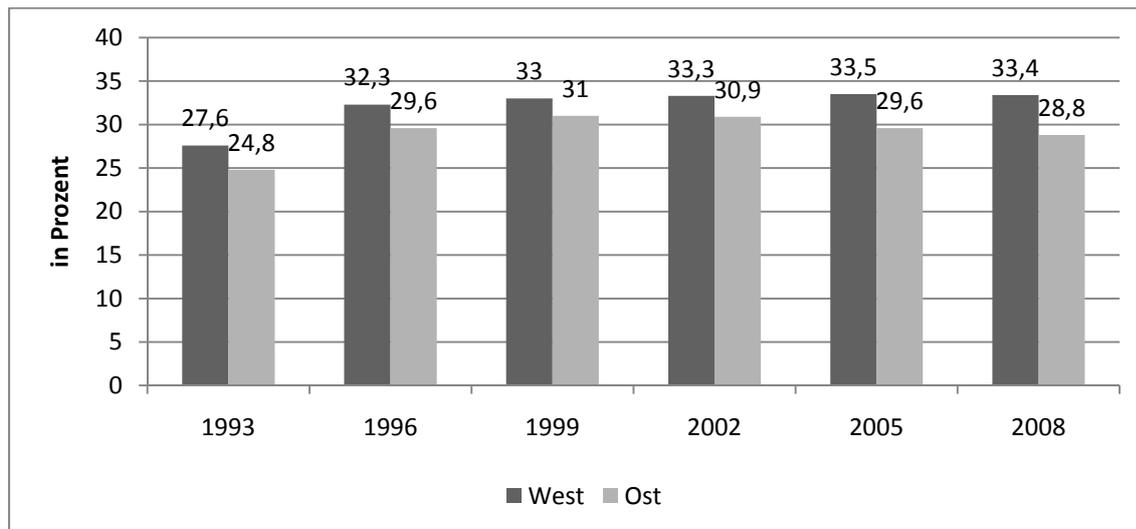
„In Brandenburg und Thüringen sind die FDP-Fraktionen nahezu ‚frauenfrei‘. In 82 bzw. 73 Prozent aller dortigen FDP-Fraktionen sind die Herren ganz unter sich... Die FDP ist auf allen Ebenen die frauenfeindlichste aller von uns untersuchten Parteien – im Osten und Westen!“ (Pollach et al. 2000: 109).

Quantitativ am Wichtigsten ist aber die Frauenunterrepräsentanz der CDU, weil sie in allen Kommunen über 10.000 Einwohner(innen) die höchsten Parlamentsanteile stellt. Deutlich wird dieser Effekt, wenn in einem Szenario durchgerechnet wird, wieviele Männer die CDU durch Frauen in diesen Kommunen austauschen müsste, wenn sie tatsächlich ihren Quorumsbeschluss umsetzen würde (auf der Grundlage der Ratsmandate 2004). Die CDU müsste danach über 2.000 männliche Ratsmitglieder gegen Frauen auswechseln, um ihr Quorum durchzusetzen. Würde die FDP den Quorumsbeschluss der CDU umsetzen wollen, müsste sie „nur“ 227 ihrer Mandatsträger gegen Frauen austauschen.

4.1 Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland

In der sozialwissenschaftlichen Literatur wird teilweise von einem höheren politischen Engagement der ostdeutschen Frauen ausgegangen. Dies wird auch auf die höhere politische und wirtschaftliche Integration der Frauen in der DDR zurückgeführt. Die von uns analysierten Daten deutscher Großstädte bestätigen diese Hypothese nicht. Zu allen Untersuchungszeitpunkten lag die Frauenrepräsentanz in Großstadtparlamenten in Ostdeutschland deutlich unter den westdeutschen Vergleichswerten. Seit 1999 kann sogar ein leichter Rückgang der Frauenrepräsentanz in den ostdeutschen Parlamenten konstatiert werden. Eine Ursache für die Unterschiede im Ost-West-Vergleich dürfte darin liegen, dass viele Parteien in Ostdeutschland über einen deutlich niedrigeren Organisationsgrad verfügen und damit der innerparteiliche Kandidatinnenpool beschränkt ist. Zudem dürfte dadurch der Druck der aktiven weiblichen Parteimitglieder auf die Einhaltung von Quoten und Quoren bei Ratskandidaturen nicht sehr ausgeprägt sein.

Abbildung 11: Großstädte von 1993 bis 2008 im Ost-West-Vergleich



Insgesamt sind damit die ostdeutschen Großstädte nicht Vorreiter in puncto Frauenrepräsentanz aufgrund vermeintlicher sozialistischer Traditionsbestände, sondern sie haben einen erheblichen Nachholbedarf, um sich zumindest langsam an eine geschlechterparitätische Repräsentation anzunähern.

4.2 Wahlrechtsvergleich

Allerdings muss bei dieser Gegenüberstellung von Ost- und Westdeutschland auch berücksichtigt werden, dass zwischen den westdeutschen Bundesländern seit den 1990er Jahren gravierende, über die Zeit konstante Unterschiede zu beobachten sind. In nordrhein-westfälischen Kommunen ist die Frauenunterrepräsentanz deutlich stärker ausgeprägt als in den Bundesländern, die traditionell der Wählerschaft die Möglichkeit zum Kumulieren und Panaschieren offerieren. In den 30 nordrhein-westfälischen Großstädten lag der Anteil der weiblichen Ratsmitglieder 1996 bei 29,6 %, 2002 bei 30,5 % und 2008 bei unserer Internetauswertung wiederum bei 30,5 %. In den baden-württembergischen, niedersächsischen und bayerischen Großstädten wurde demgegenüber schon 1996 ein Frauenanteil von 34,7%, 2002 von 36,8 % und 2008 von 36,4 % erreicht. Dies deutet darauf hin, dass entsprechend unserer Hypothese Kumulieren und Panaschieren in den Kommunen zu einer höheren Frauenrepräsentanz führt.

Aufgrund unserer gesonderten Datenabfragen bei den Landesämtern für Statistik ist auch erstmals ein Wahlrechtsvergleich für kleine und mittlere Kommunen in den alten Bundesländern möglich. Die folgende Tabelle zeigt, dass das nordrhein-westfälische Wahlrecht der personalisierten Verhältniswahl auch in den unteren Gemeindegrößenklassen durchschnittlich schlechter abschneidet als das traditionell stark personenorientierte Wahlrecht in Baden-Württemberg und Bayern⁴.

⁴ Es könnte sein, dass die wahlrechtsbedingten Unterschiede zwischen den Bundesländern noch ausgeprägter sind, wenn der Einfluss des Parteiensystems in multivariaten Analysen konstant gehalten wird. In Bayern und Baden-Württemberg haben die Quotenparteien gerade in den kleineren und mittleren Kommunen deut-

Damit ist allerdings noch wenig darüber ausgesagt, ob die Wählerschaft bei stark personenorientiertem Wahlrecht negativ diskriminiert und dieser Effekt nur durch das andere Nominierungsverfahren der Parteien überdeckt wird.

Abbildung 12: Frauenanteil unter Ratsmitgliedern in allen Kommunen in NRW, Bayern und Baden-Württemberg

	NRW	Baden-Württemberg	Bayern
unter 5 000	11,7 %	18,4 %	14,01%
5000 – 10 000	19,9%	20,3 %	17,8%
10000 – 20 000	18,4%	22,0 %	22,9%
20 000 – 50 000	22,9%	24,5 %	26,5%
50 000 – 100 000	27,1%	28,4 %	27,7%
100 000 und mehr	30,7%	34,4 %	40,00%

Quelle: Datenabfrage bei den Landesämtern Januar bis Dezember 2008

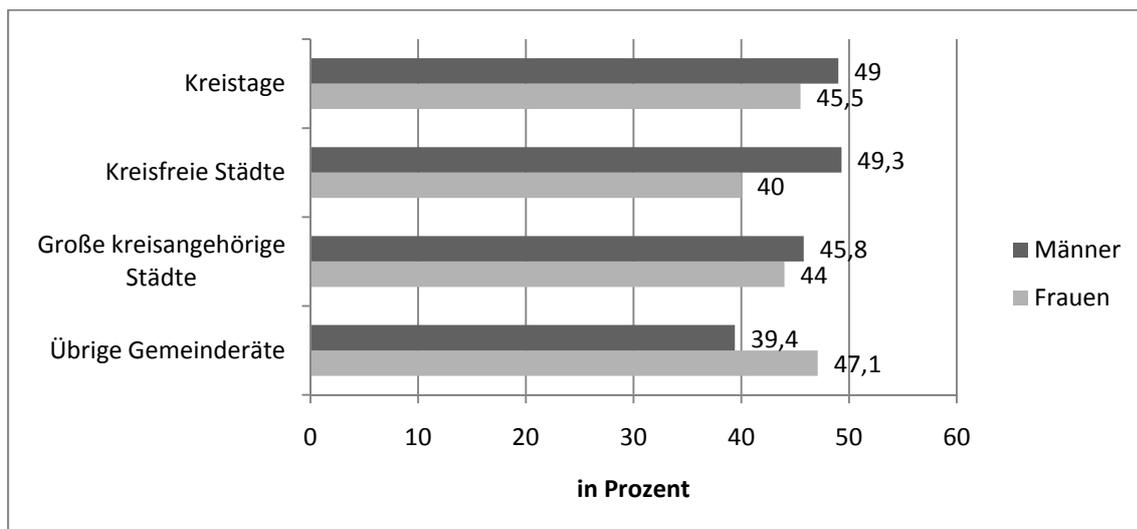
Um diese Effekte des Wahlverhaltens einzuschätzen, reicht es auch nicht aus, den Anteil der aufgestellten weiblichen Kandidatinnen mit dem der gewählten Ratsmitglieder zu vergleichen, wie dies in der Literatur häufiger getan wird, um dann zu dem Schluss zu kommen, dass die Wählerschaft beispielsweise in Baden-Württemberg Frauen benachteiligt (so z. B. Holuscha 1999). Dieser Unterschied zwischen dem weiblichen Anteil der Kandidaturen und gewählten Ratsmitglieder kann genau so plausibel damit erklärt werden, dass die Parteien gerade ihre weniger aussichtsreichen Listenplätze mit weiblichen Kandidaturen „auffüllen“ und deshalb anteilig schließlich weniger Ratskandidatinnen Ratsmitglied werden. Dabei neigen auch lokale Akteure immer wieder dazu, Einzelfälle, in denen Frauen nach unten gewählt werden, überzubetonen und nicht die durchschnittlichen Auswirkungen des Wahlrechts auf alle Kandidaturen zu beobachten (Mielke / Eith 1994). So können sich schnell Vorurteile und Mythen verdichten („der Wähler will eher gestandene Männer“), die auch zur Legitimierung männlicher Kandidaturen genutzt werden können. Die bisher umfassendste Auswertung aller Kommunen, hinsichtlich der Frage, ob von der Wählerschaft eher Frauen oder eher Männer nach unten gewählt werden, wurde aktuell vom rheinland-pfälzischen Landeswahlleiter vorgelegt. Diese Analyse zeichnet ein differenziertes Bild, das sich hinsichtlich der in unserer Untersuchung von allen betrachteten Kommunen über 5.000 Einwohner aber dahin verdichten lässt, dass die Wählerschaft Frauen nicht stärker diskriminiert. Gerade in den größeren Gebietseinheiten (Landkreise und kreisfreie Städte) werden Frauen weniger als Männer nach unten gewählt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz mit durchschnittlich 90.000 Einwohner(innen) relativ klein sind. Die kleinste kreisfreie Stadt Zweibrücken hat lediglich 35.000 Einwohner(innen) und wäre in Nordrhein-Westfalen nach der Kommunalverfassung nur gerade noch als mittlere kreisangehörige Gemeinde einzustufen. Dementsprechend bezieht sich die Kategorie „übrige Gemeinderäte“ in Abgrenzung zu großen kreisangehörigen Kommunen in Rheinland-Pfalz auf sehr kleine

lich geringere Parlamentsanteile als in Nordrhein-Westfalen. In erstgenannten Bundesländern dominieren in diesen Gemeindegrößenklassen im Gegensatz zu NRW die kommunalen Wählergemeinschaften mit durchschnittlich sehr niedrigen Frauenanteilen die Szenerie und ziehen damit insgesamt die wahlrechtsbedingt hohen Repräsentanzwerte eher nach Unten.

Kommunen, in denen dann aber Frauen auch deutlich stärker nach unten gewählt werden als ihre männlichen Kollegen.

Aber auch in den überwiegend kleineren kreisangehörigen Kommunen in Rheinland-Pfalz ist nicht von einer absichtsvollen Diskriminierung auszugehen, weil offensichtlich die selbe Wählerschaft bei den Kreistagswahlen eher „frauenfreundlich“ votiert. In größeren Gebiets-einheiten mit geringerer ausgeprägter Dichte der Kommunikationsbeziehungen zwischen Wählerschaft und Politik, die auch bei einer Übertragung von Kumulieren und Panaschieren auf Landtags- und Bundestagswahlen dominieren würden, diskriminiert die Wählerschaft Frauen durchschnittlich nicht.

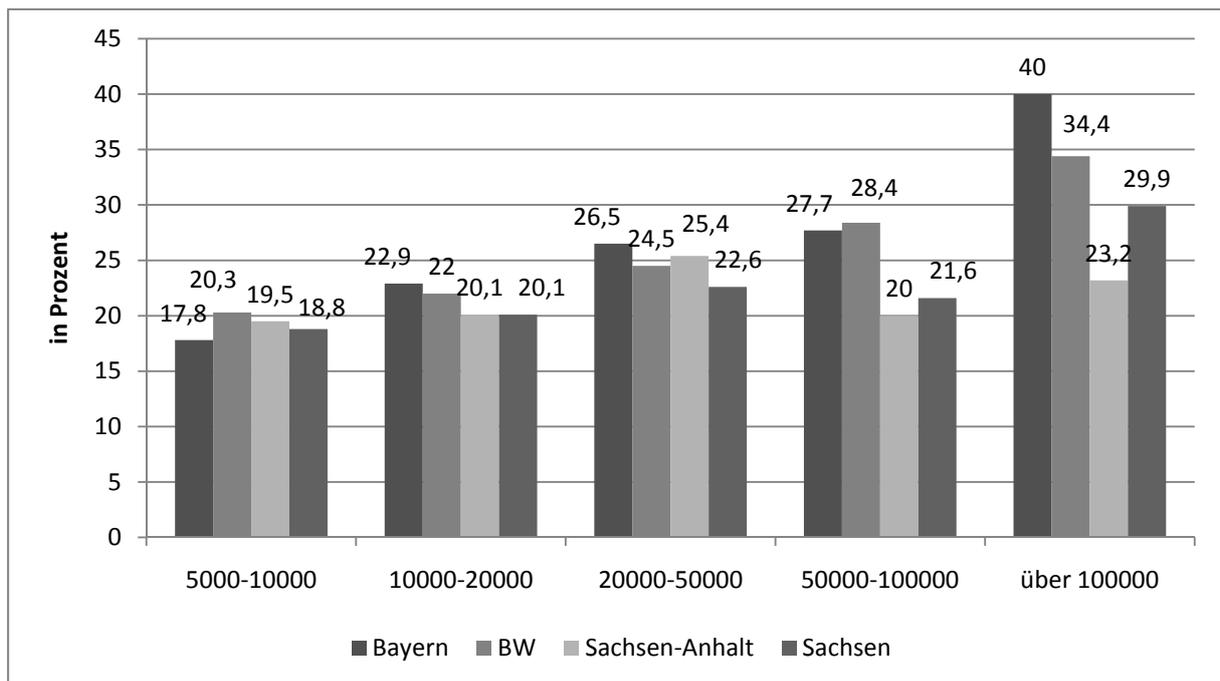
Abbildung 13: Anteil der Kandidat(innen) in Rheinland-Pfalz, die sich durch Wählervotum verschlechterten



Quelle: Danzer 2008

Da in Ostdeutschland ebenfalls Kumulieren und Panaschieren als Wahlrecht schon länger eingeführt wurde, müsste die dortige Frauenunterrepräsentanz auch eher mit den Werten in Bayern und Baden-Württemberg verglichen werden und weniger mit den deutlich niedrigeren Werten in Nordrhein-Westfalen mit personalisiertem Verhältniswahlrecht.

Abbildung 14: Ost-West-Vergleich bei konstantem Wahlrecht



Quelle: Datenabfrage bei den Landesämtern Januar bis Dezember 2008

In diesem Vergleich zeigen sich schon extreme Unterschiede zwischen Sachsen-Anhalt und Sachsen auf der einen Seite und Baden-Württemberg und Bayern auf der anderen Seite. In ostdeutschen Bundesländern sind bei niedrigem Organisationsgrad der Parteien die Frauenanteile in den größeren Kommunen ganz deutlich niedriger als in den alten Bundesländern (bei allerdings sehr niedrigen Fallzahlen in Ostdeutschland und noch in der quantitativen Analyse zu berücksichtigenden anderen Effekten).

In allen hier betrachteten Bundesländern fällt zudem auf, dass die in Deutschland dominante Gemeindegrößenklasse zwischen 5.000 und 20.000 Einwohner(innen) mit durchschnittlich ca. 20 % Frauenrepräsentanz deutlich unter den Großstädten liegt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass nicht wenige Kommunen von diesen Durchschnittswerten stark nach unten abweichen, so dass in diesen kleineren Kommunen z. B. in NRW Frauenrepräsentanzwerte von 12 bis 3% keine Seltenheit sind.

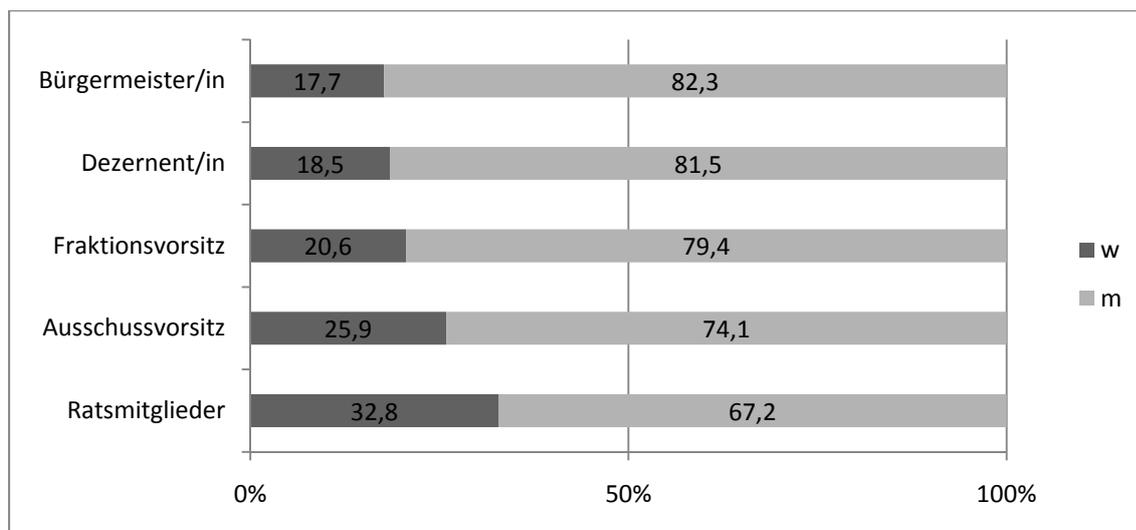
5 Ausmaß der Unterrepräsentanz in der großstädtischen Kommunalpolitik – Ergebnisse der Interneterhebungen

Im Jahre 2008 wurden in unserem Forschungsprojekt von allen 79 Großstädten in Deutschland die weiblichen Ratsanteile und Anteile in kommunalen Führungspositionen erhoben. Hierfür haben wir eine systematische Auswertung aller großstädtischen Internetseiten durchgeführt, die ergänzt werden musste durch gezielte telefonische Abfragen in diversen Städten. Dabei wurde deutlich, dass einige Großstädte auf ihren Internetseiten gänzlich darauf verzichten den parlamentarischen Bereich nachvollziehbar abzubilden und nur wenige Großstädte in ihren Präsentationen etwas direkt zur Frauenrepräsentanz in der Kommunalpolitik aussagen wollen.

Mit unserer Erhebung gibt es erstmals für die deutschen Großstädte einen flächendeckenden Überblick über die Repräsentanz von Frauen in wichtigen Schlüsselpositionen.

5.1 Führungspositionen im Vergleich

Das Ergebnis der Analyse der Führungspositionen ist eindeutig. Frauen sind in der großstädtischen Kommunalpolitik gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil unterrepräsentiert. Bei den „Hinterbänklern“ im Stadtrat ist diese Unterrepräsentanz dabei etwas weniger ausgeprägt als in den zentralen Führungspositionen. Auch in Großstädten wird die Luft für Frauen oben immer dünner.



Allerdings muss auch für die kommunale Verwaltungsspitze festgestellt werden, dass hier der weibliche Anteil mit 17,7 % deutlich höher ist als beispielsweise unter den Ministerpräsidenten auf Länderebene (aktuell 100% Männer).

Mit Andrea Ypsilanti wäre zumindest (beinahe) die zweite Frau in der langen Geschichte der deutschen Bundesländer Ministerpräsidentin geworden. So blieb es bei Heide Simonis, die nach dem Engholm-Rücktritt für viele überraschend 1993 Ministerpräsidentin wurde – eine durchaus ähnliche Karriere also, wie sie Angela Merkel nach der CDU-Affäre um „schwarze Kassen“ hinlegte. Bekanntlich folgte Heide Simonis keine weitere Ministerpräsidentin und sie trat 12 Jahre später zurück, nachdem sie nach vier Wahlgängen nicht die absolute Mehrheit der rot-grünen Koalitionäre im Landtag bekam. Insgesamt kann damit resümiert werden, dass knapp 4% der Regierungsperioden in den Bundesländern nach der Deutschen Einheit von einer Frau als Regierungschefin bestritten wurden und dass sich der männliche Anteil von

96% erstmal weiter erhöhen wird, falls nicht einer der aktuell amtierenden Ministerpräsidenten über einen Skandal straucheln sollte. Dass der Aufstieg zur Regierungschefin für Heide Simonis und Angela Merkel nur im Zusammenhang mit großen Parteiskandalen möglich wurde, verweist zugleich darauf, dass Karriereplanung für Frauen in dieser Kategorie wohl nur begrenzt wirksam sein kann. Auch hier gibt es also wie bei den Frauenanteilen in den Parlamenten keinen Grund zu der Annahme, dass Bund und Länder den Großstädten im Bereich der Frauenrepräsentanz überlegen wären.

In Nordrhein-Westfalen – in dem Bundesland mit den mit Abstand meisten Großstädten – hat die Direktwahl des Bürgermeisteramtes gerade bei der SPD zu einer Öffnung gegenüber weiblichen Regierungsspitzen geführt, die auf Landes- und Bundesebene bisher kaum konstatiert werden kann. Bei strukturell schwieriger Ausgangslage nach massiven Verlusten bei den Kommunalwahlen 1999 hat die SPD gerade in den Großstädten viele Oberbürgermeisterkandidatinnen aufgestellt, die landesweit nicht selten auch Wahlerfolge in Diasporagebieten und gegen männliche CDU-Amtsinhaber erzielen konnten. Der bei Mehrheitswahlen bekannte Effekt, dass Frauen von den großen Volksparteien eher in schwierigen Wahlbezirken aufgestellt werden, ist also auch hier zwar zu beobachten, aber im Vergleich zur indirekten Wahl durch Regierungskoalitionen⁵ konnte durch die Unterstützung der Wählerschaft der Frauenanteil unter den kommunalen Verwaltungsspitzen bei der SPD entscheidend erhöht werden. So kann die SPD nach der Kommunalwahl 2004 in den 30 nordrhein-westfälischen Großstädten auf einen Frauenanteil unter „ihren“ Bürgermeister(innen) von 31% verweisen. In den Kommunen unter 100.000 ist es immerhin bei der SPD noch ein Frauenanteil von 14%. Zum Vergleich: Die CDU erzielte in NRW in diesen Gemeindegrößenklassen nur einen weiblichen Anteil von 3%. In den Kommunen über 100.000 liegt der weibliche Anteil der eigenen Oberbürgermeister(innen) bei 0%. Nach der Abschaffung der Stichwahlen⁶ für die zeitgleichen Bürgermeisterwahlen 2009 in allen nordrhein-westfälischen Kommunen haben wir schon früh darauf hingewiesen, dass grüne Gegenkandidaturen gegen diese SPD-Amtsinhaberinnen programmatisch nicht einfach legitimierbar sind (Holtkamp / Schnittke 2008a). Damit würden eindeutig die SPD-Amtsinhaberinnen erhebliche Wiederwahlprobleme bekommen, weil ohne die Möglichkeit der Stichwahl durch grüne Gegenkandidaturen ihnen eindeutig Stimmen abgezogen werden, wovon indirekt die in der Regel männlichen CDU-Kandidaten profitieren werden. In diesen Konstellationen würde in Nordrhein-Westfalen der paradoxe Effekt auftreten, dass die Nominierung von weiblichen grünen Bürgermeisterkandidaturen die Frauenunterrepräsentanz in der Verwaltungsführung weiter verstärkt (was sich für die anderen Bundesländer mit Stichwahl selbstverständlich nicht als Problem stellt). Insofern müssen grüne Gegenkandidaturen in diesem Kontext schon mit ganz besonderen örtlichen Konstellationen in der jeweiligen nordrhein-westfälischen Kommune begründet werden, um insbesondere auch für

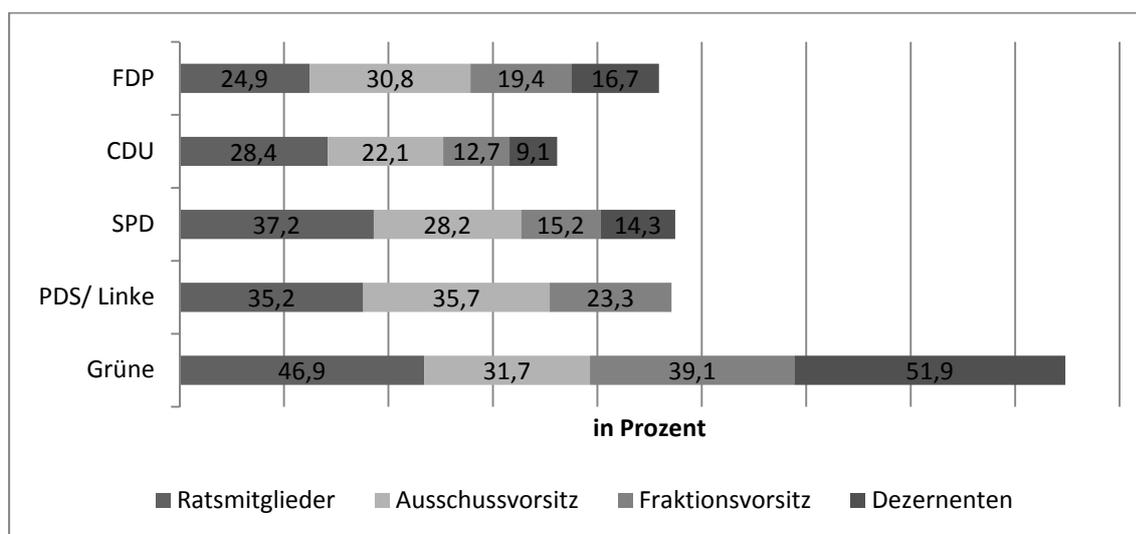
⁵ Der Frauenanteil unter den vom Rat gewählten nordrhein-westfälischen Stadtdirektoren lag demgegenüber 1996 noch unter einem Prozent.

⁶ Die Abschaffung der Stichwahl ist ein nordrhein-westfälisches Unikum, das wohl auch die Parteiinteressen der jetzigen Landesregierung widerspiegelt. Nachdem 2004 auch durch grüne Wählerstimmen die SPD-Kandidat(innen) häufig die CDU in den Stichwahlen überholten, hat die CDU-FDP-Landesregierung diese kurzerhand wegrationalisiert. Bürgermeister(innen) werden jetzt mit (relativer) Mehrheit im ersten Wahlgang gewählt, sodass das Kandidat(innen)-Feld entscheidend für den Wahlausgang ist. Das wird sicherlich im Wahlkampf und nach der Wahl zu erheblichen Konflikten und Akzeptanzproblemen führen und kann deshalb aus demokratietheoretischer Sicht anderen Bundesländern sicherlich nicht zur Nachahmung empfohlen werden.

die Wählerschaft nach der Abwahl der sozialdemokratischen Amtsinhaberin noch akzeptabel zu sein.

Dass die SPD bei anderen Führungspositionen, die sie den Bürger(innen) nicht zur Wahl vorgehen müssen, weniger freigiebig gegenüber weiblichen Bewerbungen ist, zeigt sich im Parteienvergleich beispielsweise bei den Fraktionsvorsitzen. Hier sind nur 14,3 % von Frauen besetzt. In den 30 nordrhein-westfälischen Großstädten haben die SPD-Fraktionen nur eine weibliche Fraktionsvorsitzende gewählt. Der Stadt Paderborn, in der die SPD immer von der Regierungsverantwortung ausgeschlossen war, ist es zu verdanken, dass die SPD immerhin noch einen weiblichen Anteil unter den Fraktionsvorsitzen in nordrhein-westfälischen Großstädten von knapp 4 Prozent erreicht.

Abbildung 15: Frauentele in den unterschiedlichen Positionen nach Parteien⁷

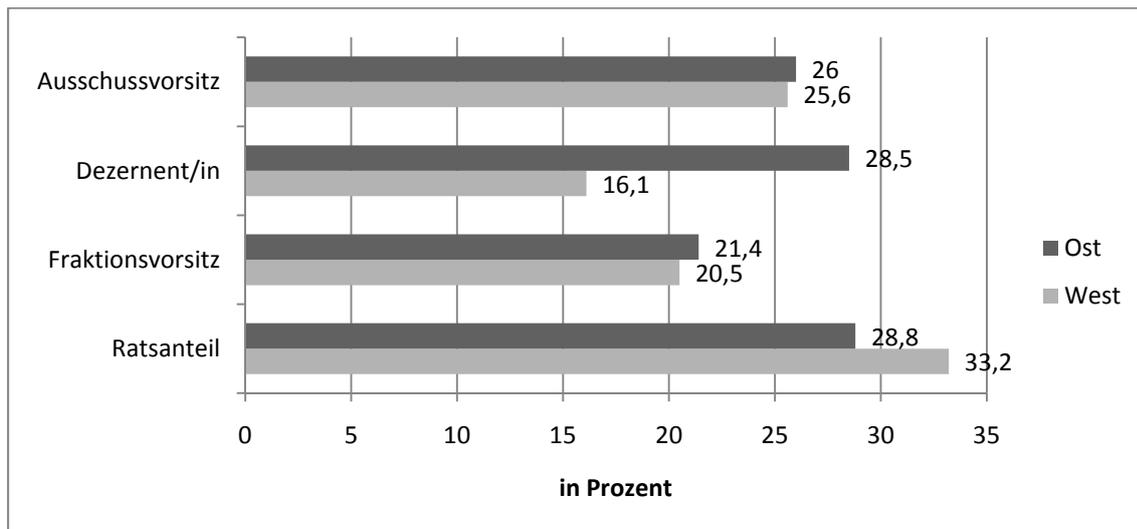


In den Großstädten haben Bündnis 90 / Die Grünen bei diesem Wettbewerb um höhere Frauenrepräsentanz die Nase vorn. Das gilt nicht nur für die „einfachen“ Ratsmitglieder, sondern weitgehend auch für die zentralen kommunalen Führungspositionen, über die die Grünen verfügen können. Bei den anderen Parteien sind Frauen in Führungspositionen demgegenüber stark unterrepräsentiert. Wenn es ernst wird und die Konkurrenz größer wird, dann können sich in den anderen Fraktionen vorwiegend noch die Männer durchsetzen. Nur in wenigen, eher unkomfortablen Fällen (z. B. dauerhafte Oppositionsrolle in Paderborn) sind Männer in den großen Fraktionen offensichtlich zurückhaltender.

Im Ost-West-Vergleich ist schließlich bemerkenswert, dass die Unterrepräsentanz von Frauen im Rat stärker und unter den Dezernent(innen) in den neuen Bundesländern weniger ausgeprägt ist.

⁷ Aufgrund zu niedriger Fallzahlen bei den meisten kleinen Parteien wurden die Bürgermeister(innen) nicht in die Abbildung aufgenommen sowie die Verwaltungsführungskräfte der Partei „Die Linke“ nicht berücksichtigt.

Abbildung 16: Führungspositionen im Ost-West-Vergleich



5.2 Genderranking deutscher Großstädte

Aus den zuvor erhobenen Frauenanteilen in den einzelnen politischen Positionen lässt sich ein Genderindex bilden, der die Grundlage des ersten deutschen Genderrankings ist, das detaillierte Angaben über die Repräsentation von Frauen im Städtevergleich präsentiert. Während in Schweden und Norwegen schon seit Jahren auf Bundesebene ein Genderranking fest institutionalisiert ist, gab es hierzu bisher von Bundes- und Landesregierungen trotz ausgeprägter Genderrhetorik keine Impulse.

Folgende politische Positionen gingen als Indikator in den Genderindex ein:

Ratsmandate, Ausschussvorsitze, Fraktionsvorsitze, Dezernent(innen) und Bürgermeisteramt.

Für die ersten vier Positionen wurden die Gemeinden jeweils gesondert gerankt und in Quartile eingeteilt. Entsprechend der Quartilzugehörigkeit der Städte bei den einzelnen Positionen wurde der Wert 4, 3, 2, oder 1 zugewiesen, d. h. Großstädte, die unter den ersten 20 mit der höchsten Frauenrepräsentanz sind, beispielsweise bei den Ratsmandaten, bekommen für diese Position dann den Wert 4 zugewiesen. Für die Position der Oberbürgermeister(in) als Variable mit nur zwei möglichen Ausprägungen wurde dagegen bei männlicher Besetzung der Wert 1 und bei weiblicher Amtsausübung der Wert 2 vergeben. Diese Werte für die betrachteten 5 Positionen werden zum Genderindex addiert. Haben Kommunen schließlich in einigen Fällen die gleiche Punktzahl auf dem Genderindex, ist der weibliche Ratsanteil entscheidend für die letztendliche Platzierung.

Bei diesem ersten deutschen Genderranking ist die Stadt Frankfurt deutlich die Siegerin (siehe Tabelle). In Frankfurt sind vierzig Prozent der Ratsmitglieder und der Dezernenten weiblich. Hinzu kommt selbstverständlich in der Wertung die Oberbürgermeisterin Petra Roth und dass 50 % der Ausschussvorsitze mit Frauen besetzt sind. Damit schneidet die Stadt Frankfurt bei fast allen Positionen mit der höchsten Punktzahl ab. Der Kontrastfall hierzu ist die Stadt Salzgitter auf dem letzten Platz des Gender-Rankings mit der minimal möglichen Punktzahl. Im Kommunalparlament dieser Großstadt sind nur 15,2 % weibliche Ratsmitglieder vertreten. Bei den Fraktionsvorsitzenden, Dezernenten, Ausschussvorsitzenden und Bürgermeistern findet sich insgesamt nur eine Frau. Deutlicher können Frauen kaum unterrepräsentiert sein.

Platz	Großstadt	Ratsmandat in %	Rats- mandat	Fraktions- vorsitz	Dezernat	Ausschuss- vorsitz	OB	Index
1	Frankfurt	43	4	2	4	4	2	16
2	München	47,5	4	2	4	4	1	15
3	Erlangen	40	4	4	4	2	1	15
4	Lübeck	38,8	4	4	3	3	1	15
5	Düsseldorf	37,8	4	4	3	3	1	15
6	Rostock	37,3	3	4	3	4	1	15
7	Kassel	34,8	3	4	3	4	1	15
8	Reutlingen	23,7	1	4	4	4	2	15
9	Münster	39,2	4	3	4	2	1	14
10	Dortmund	38,6	4	4	2	3	1	14
11	Oldenburg	36	3	2	4	4	1	14
12	Hannover	35,9	3	3	3	4	1	14
13	Hamm	34,5	3	4	4	2	1	14
14	Köln	33,3	3	4	3	3	1	14
15	Mülheim	32,7	3	2	3	4	2	14
16	Darmstadt	32,4	3	2	4	4	1	14
17	Moers	32,1	3	4	3	3	1	14
18	Ludwigshafen	43,3	4	2	1	4	2	13
19	Koblenz	39,3	4	4	1	3	1	13
20	Solingen	38,2	4	3	1	4	1	13
21	Freiburg	37,5	4	4	3	1	1	13
22	Potsdam	36,7	3	3	4	2	1	13
23	Würzburg	36	3	3	1	4	2	13
24	Aachen	32,8	3	1	4	4	1	13
25	Wolfsburg	32,6	3	2	4	3	1	13
26	Chemnitz	31,5	2	1	4	4	2	13
27	Halle	28,6	2	2	3	4	2	13
28	Essen	28	1	4	4	3	1	13
29	Nürnberg	47,1	4	4	2	1	1	12
30	Wiesbaden	39,5	4	2	2	3	1	12
31	Ulm	35	3	3	4	1	1	12
32	Braunschweig	32,7	3	2	4	2	1	12
33	Saarbrücken	31,7	2	4	1	3	2	12

34	Krefeld	29	2	2	3	4	1	12
35	Gera	28,3	1	3	4	3	1	12
36	Pforzheim	27,5	1	4	1	4	2	12
37	Osnabrück	46	4	1	1	4	1	11
38	Stuttgart	41,7	4	2	3	1	1	11
39	Heidelberg	37,5	4	4	1	1	1	11
40	Ingolstadt	32	3	3	1	3	1	11
41	Bonn	31,8	2	2	2	3	2	11
42	Göttingen	30,4	2	1	4	3	1	11
43	Kiel	28,6	2	3	1	3	2	11
44	Erfurt	26	1	4	4	1	1	11
45	Cottbus	22	1	3	4	2	1	11
46	Fürth	48	4	3	1	1	1	10
47	Trier	40,4	4	1	1	3	1	10
48	Offenbach	35,2	3	2	3	1	1	10
49	Remscheid	31	2	2	1	3	2	10
50	Hildesheim	30,4	2	1	4	2	1	10
51	Bergisch Glad.	28,8	2	2	2	3	1	10
52	Leverkusen	25,8	1	4	3	1	1	10
53	Augsburg	44,1	4	1	2	1	1	9
54	Karlsruhe	37,5	4	2	1	1	1	9
55	Hagen	33,3	3	1	1	3	1	9
56	Mannheim	33,3	3	1	3	1	1	9
57	Neuss	32,8	3	1	2	2	1	9
58	Siegen	31,7	2	2	1	3	1	9
59	Bochum	31,6	2	1	2	2	2	9
60	Oberhausen	31	2	1	1	4	1	9
61	Mainz	30	2	4	1	1	1	9
62	Gelsenkirchen	28,8	2	1	3	2	1	9
63	Dresden	28,6	2	4	1	1	1	9
64	Wuppertal	28,4	1	2	2	3	1	9
65	Paderborn	27,6	1	4	1	2	1	9
66	Recklinghausen	24,1	1	4	1	2	1	9
67	Heilbronn	22,5	1	2	4	1	1	9
68	Herne	21,2	1	2	3	2	1	9

69	Leipzig	31,4	2	2	2	1	1	8
70	Regensburg	31,3	2	1	3	1	1	8
71	Iserlohn	29,6	2	2	1	2	1	8
72	Bielefeld	28,3	1	3	1	2	1	8
73	Witten	20,3	1	2	1	2	2	8
74	Magdeburg	17,9	1	1	2	3	1	8
75	Bottrop	31	2	1	1	2	1	7
76	Duisburg	28	1	2	1	2	1	7
77	Mönchengladbach	19,7	1	1	1	2	1	6
78	Jena	28,3	1	1	1	1	1	5
79	Salzgitter	15,2	1	1	1	1	1	5

6 Quantitative Ursachenanalyse zu weiblichen Parlamentsanteilen

Im Folgenden sollen die statistischen Beziehungen zunächst zwischen dem Frauenanteil in den Räten der einzelnen Großstädte als abhängige Variable und der im Erklärungsmodell zur Frauenunterrepräsentanz identifizierten potentiell erklärenden Variablen untersucht werden. Hierfür wird vorwiegend auf die in der Politikwissenschaft fest etablierte Methode der multiplen linearen Regression zurückgegriffen. Dabei handelt es sich um ein Verfahren, das die in den einzelnen Großstädten variierenden Werte der abhängigen Variable „Frauenanteil im Stadtrat“ durch die Werte einiger oder mehrerer unabhängiger Variablen aus dem Modell erklären soll. In dieser statistischen Analyse der Großstädte werden wir uns vorwiegend auf den Einfluss kommunaler Kontextfaktoren konzentrieren (vgl. das Erklärungsmodell im dritten Kapitel). Im letzten Teilabschnitt werden die im Abschlussbericht eingehender dokumentierten Analysen der kreisangehörigen Kommunen in NRW aus Platzgründen nur kurz angerissen.

In der Großstadtanalyse sollten die folgenden bereits im dritten Kapitel begründeten Hypothesen getestet werden:

Mit steigender Gemeindegröße wächst der Frauenanteil in den großstädtischen Kommunalparlamenten.

Mit steigendem Organisationsgrad der Parteien steigt auch der Frauenanteil

Bei personalisiertem Verhältniswahlrecht insbesondere in nordrhein-westfälischen Kommunen, die unter den Großstädten in Deutschland den größten Anteil stellen, sinkt die Frauenrepräsentanz. Bei Kumulieren und Panaschieren ist demgegenüber mit einer höheren Repräsentanz in den Großstädten zu rechnen.

Haben die Quotenparteien einen großen Anteil der Parlamentssitze, ist mit einer größeren Frauenrepräsentanz zu rechnen als in Großstädten, in denen die SPD, PDS / Die Linke und Bündnis 90 / Die Grünen zusammen schlechtere Kommunalwahlergebnisse erzielt haben.

Diese Hypothesen gelten als bestätigt, wenn, wie üblich, eine Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 Prozent unterschritten wird. Wir sprechen also von einer signifikanten Beziehung und damit einer bestätigten Hypothese, wenn die Signifikanz unter 0,05 liegt. Eine hoch signifikante Beziehung liegt vor bei einer Signifikanz von unter 0,01.⁸ Bei diesen Signifikanzwerten wird bei der multiplen Regression der Einfluss aller erklärenden Variablen einbezogen, sodass im Gegensatz zur bivariaten Korrelation, in der nur der Einfluss einer Variablen auf die abhängige Variable Frauenrepräsentanz berücksichtigt wird, auch das Problem der Scheinkorrelationen⁹ begrenzt wird.

⁸ Analog zu den Referenzstudien auf Bundesländerebene sprechen wir bei einer Signifikanz von 0,05 bis 0,099 von einer schwach signifikanten Beziehung (vgl. Kaiser / Hennl 2008: 178; vgl. zu weniger strengen Signifikanzwerten Davidson-Schmich 2006: 227).

⁹ Ein in der Statistik beliebtes Beispiel für Scheinkorrelationen ist der hohe Zusammenhang zwischen der Anzahl der Störche in Kommunen und der Geburtenquote. Auf hoch signifikantem Niveau lässt sich so feststellen, dass es hierzwischen einen hohen statistischen Zusammenhang gibt, ohne dass dies in der Bevölkerungssoziologie als überzeugender Befund für Klapperstorchgeschichten gelten würde. Werden zusätzlich als dritte (letztlich kausal zentrale) Variable die Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Regionen berücksichtigt, dann löst sich der statistische Zusammenhang zwischen Störchen und Geburtenraten in der Regel auf und dieser wird als Scheinkorrelation eingeordnet.

Die Frauenunterrepräsentanz in den Großstädten wurde anhand von Internetrecherchen und telefonischen Nachfragen in den Kommunen erhoben und soll in der multivariaten Analyse nur in Bezug auf die Kommunalparlamente betrachtet werden, um die zu berücksichtigenden Erklärungsvariablen eingrenzen zu können. Bei der Analyse der Untersuchungsfälle wurde deutlich, dass die Repräsentanz in Bayern, wie schon in anderen empirischen Analysen, systematisch von den anderen Bundesländern abweicht. Das Parteiensystem und der Parteienwettbewerb in Bayern sind aufgrund der sehr starken Stellung der CSU als Regionalpartei kaum mit den Kommunen in anderen Bundesländern vergleichbar und eignen sich dementsprechend eher für vertiefende Fallstudien. Für die bayerischen Großstädte soll an dieser Stelle nur festgehalten werden, dass sie durchschnittlich eine sehr hohe Frauenrepräsentanz aufweisen. Die SPD-Fraktionen erzielen hier durchschnittlich eine paritätische Frauenrepräsentanz und liegen damit 10 Prozent über der festgelegten Frauenquote. Die CSU kommt auf einen Frauenanteil von 36 % und liegt damit über dem Quorum ihrer Schwesterpartei, der CDU. Dies könnte möglicherweise Ergebnis eines besonders ausgeprägten Parteienwettbewerbs mit der SPD in den Großstädten sein, die dort der Hegemonialpartei häufiger schon empfindliche Niederlagen beigebracht hat.¹⁰ In die statistische Analyse werden damit insgesamt 70 Großstädte einbezogen. Von diesen Kommunen wies Osnabrück mit 46 Prozent die höchste und Salzgitter mit 15,2 Prozent die niedrigste Frauenrepräsentanz im Kommunalparlament aus. Die Spannweite ist damit zwischen den Großstädten sehr groß und das führt schnell zu der Frage, was die Ursachen für diese große Varianz sind. Daraus können letztlich Empfehlungen abgeleitet werden, wie auch die anderen Städte eine höhere Repräsentanz wie etwa in Osnabrück oder Frankfurt realisieren können.

Als erklärende Variablen werden in der statistischen Analyse, entsprechend den vorher skizzierten Hypothesen, die Gemeindegröße (Stand der Einwohner(innen) 2004) und das Wahlrecht berücksichtigt. Zusätzlich werden der Organisationsgrad der Parteien in den jeweiligen Bundesländern und der Anteil der quotierten Parteien in den betrachteten Kommunalparlamenten mit einbezogen. Hierfür wird der in anderen empirischen Untersuchungen konzipierte Quotenindex verwendet (Kaiser / Hennl 2008), der die Ratsanteile der quotierten Parteien zusammenfasst.¹¹ Darüber hinaus wird aber auch der Einfluss der Anteile der Quotenparteien einzeln erfasst.

Vor der multiplen Regressionsrechnung wurden zunächst die bivariaten Korrelationen aller einbezogenen Variablen analysiert.

Schwach signifikante Zusammenhänge zeigten sich hier bei der Gemeindegröße und beim Organisationsgrad in der erwarteten Richtung. Danach nimmt, ohne Berücksichtigung des Einflusses von Drittvariablen, mit zunehmender Gemeindegröße und wachsendem Organisationsgrad die Frauenrepräsentanz zu. Recht knapp gescheitert ist in der bivariaten Betrachtung die Wahlrechtsthese. Besonders hervorhebenswert ist, dass der Quotenindex keinen Zusammenhang mit der Frauenrepräsentanz aufweist. Während in Untersuchungen für Landesparlamente noch ein signifikanter Zusammenhang der Parlamentssitze der Quotenparteien nachgewiesen werden konnte (Kaiser / Hennl 2008), kann für die Großstädte bei

¹⁰ Zusätzlich wurde die Stadt Saarbrücken aus der Analyse ausgeschlossen, weil sie als einzige Stadt ein stark abweichendes Wahlrecht anwenden muss (saarländisches Kommunalwahlrecht).

¹¹ Bei diesem Index werden die Ratsanteile der Grünen, der Linken und der SPD mit ihrer jeweiligen Quote multipliziert und anschließend addiert, sodass der Ratsanteil der SPD eine etwas niedrigere Gewichtung hat, weil sie im Gegensatz zu den beiden Mitkonkurrentinnen „nur“ eine Quote von 40 Prozent festgelegt hat.

einem Korrelationskoeffizienten von null kein Zusammenhang nachgewiesen werden. Schaut man sich demgegenüber den Einfluss der Parlamentsanteile der Quotenparteien einzeln an, ergibt sich ein differenziertes Bild. Während die SPD- und PDS-Anteile in den Kommunalparlamenten für die Frauenrepräsentanz insgesamt offensichtlich nicht einflussreich sind, ergibt sich zwischen den Ratsanteilen von Bündnis 90 / Die Grünen und der Frauenrepräsentanz ein starker, hoch signifikanter Zusammenhang in der bivariaten Korrelation. Je mehr Sitze diese Partei in den Großstadtparlamenten einnimmt, desto höher ist die Frauenrepräsentanz.

Abbildung 17: Bivariate Korrelationen zu Frauenanteilen in Großstadtparlamenten

	Signifikanz	
Gemeindegröße	,067	(*)
Organisationsgrad	,090	(*)
Ratsanteil Grüne	,003	**
Ratsanteil SPD	,871	
Quotenindex	,982	
Ratsanteil Linke	,178	
Wahlrecht	,149	

** Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.

* Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

(*) Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,10 (1-seitig) signifikant

Allerdings ist die bivariate Betrachtung des statistischen Zusammenhangs von Variablen nur bedingt aussagefähig, weil Scheinkorrelationen oder andere die eigentlich vorhandene Beziehung verdeckender Drittvariablen die Interpretation der Daten erschweren. In das Modell der multiplen Regressionsrechnung wurden alle im Erklärungsmodell für Frauenunterrepräsentanz benannten kommunalen Kontextfaktoren mit einbezogen.

Auch in diesem multivariaten Regressionsmodell hat der Quotenindex keinen nennenswerten Einfluss, was vorwiegend auf den sehr geringen Zusammenhang der SPD-Ratsanteile mit der Frauenrepräsentanz in den Kommunalparlamenten zurückzuführen ist. Auch in diesem erweiterten Modell ist ein starker positiver Zusammenhang auf signifikantem Niveau der Ratsanteile der Grünen mit der Frauenrepräsentanz zu konstatieren. Der Einfluss der Gemeindegröße bleibt auf schwach signifikantem Niveau, was wohl darauf zurückzuführen ist, dass die Unterschiede zwischen den Nominierungsprozessen der Parteien in Großstädten mit differierender Einwohnerzahl nicht so ausgeprägt sind, wie dies für den kreisangehörigen Raum zu erwarten ist.

Bemerkenswert ist hingegen der signifikante und sehr starke Einfluss des Organisationsgrads und des Wahlrechts. In der multivariaten Analyse zeigt sich somit, dass in Bundesländern mit Kumulieren und Panaschieren die Frauenrepräsentanz deutlich höher ist, wenn zusätzlich der Einfluss des Organisationsgrads berücksichtigt wird. Der zunächst in der bivariaten Analyse stärker überdeckte Zusammenhang zwischen Wahlrecht und Frauenrepräsentanz kann darauf zurückgeführt werden, dass in einigen Bundesländern (insbesondere in Ostdeutschland) der potentiell positive Einfluss dieses personenorientierten Wahlrechts dadurch nicht deutlich

wurde, dass in diesen Kommunen zugleich die Parteien häufig einen niedrigen Organisationsgrad haben, der eher zu einer niedrigeren Frauenrepräsentanz führt.

Abbildung 18: Multiple Regression für die Frauenrepräsentanz in den Großstädten

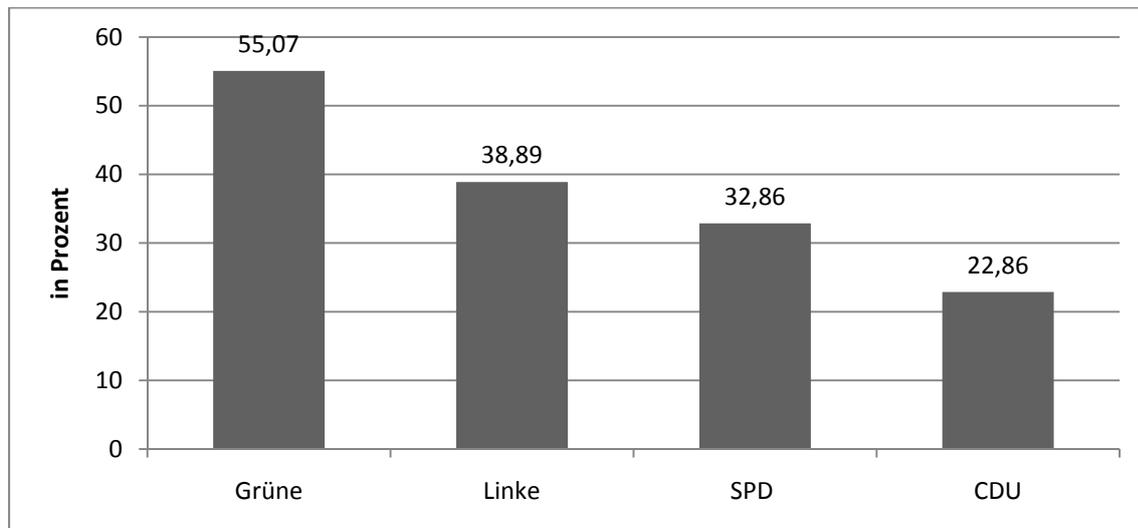
		Koeffizienten ^a				
		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten		
Modell		B	Standardfehler	Beta	T	Signifikanz
1	(Konstante)	18,246	5,423		3,364	,001
	Gemeindegröße	8,276E-06	,000	,232	2,002	,050
	Organisationsgrad	2,899	1,088	,335	2,663	,010
	Ratsanteil Grüne	,311	,141	,251	2,203	,031
	Wahlrecht	4,043	1,562	,329	2,588	,012
	Quotenindex	-,096	,182	-,062	-,525	,602

a. Abhängige Variable: Anteil Frauen im Rat

Im multiplen Regressionsmodell konnte insgesamt auf signifikantem Niveau die Wahlrechtsthese, die Organisationsgradthese und (im schwachen Maße auch) die Gemeindegrößenthese bestätigt werden. Verworfen hingegen wurde die Quotenthese in ihrer bisherigen Form. Signifikanten positiven Einfluss auf die Frauenrepräsentanz hat nur die Quotenpartei Bündnis 90 / Die Grünen, während kein nennenswerter Einfluss der PDS / Linken und der SPD auf die Frauenrepräsentanz in Großstadtparlamenten insgesamt festgestellt werden konnte. Die Ursachen hierfür sollen nun in einem nächsten Schritt analysiert werden, in dem die Frauenrepräsentanz und die Quotentreue in den einzelnen Fraktionen der Großstädte näher betrachtet werden. Hier soll zusätzlich die CDU als Quorumspartei mit einbezogen werden, um auch in diesem Fall die „Gretchenfrage“ zu überprüfen: Wie halten es die Parteien in der Praxis mit ihren Zielvorgaben zur Frauenförderung?

Ein Blick auf Abbildung 19 zeigt, dass die Quotentreue aller Parteien in den Großstadtparlamenten durchaus limitiert ist. Lediglich Bündnis 90 / Die Grünen halten in über 50 Prozent der Großstädte ihre hohen Quoten ein. Die Linke / PDS fällt im Vergleich hierzu deutlich ab (vor allem in den ostdeutschen Großstädten). Die SPD tut sich noch schwerer ihre deutlich niedrigere Quote von 40 Prozent in den Großstädten einzuhalten. Für die CDU hat das niedrige Quorum von 33% offensichtlich kaum eine Orientierungsfunktion. In weniger als einem Viertel der Städte erreichen die CDU-Fraktionen im Rat ihr Quorum.

Abbildung 19: Prozentanteil der Großstädte, in denen die Parteien ihre Quoten / Quoren einhalten



Die multivariate Analyse der Ursachen für diese Unterrepräsentanz in CDU-Fraktionen zeigt deutlich, dass diese nicht auf die Wählerschaft zurückgeführt werden kann. Gerade bei Kumulieren und Panaschieren erreicht die CDU eine höhere Frauenrepräsentanz als bei der personalisierten Verhältniswahl in nordrhein-westfälischen Kommunen, bei denen die Wähler(innen) nicht zwischen Parteiliste und Kandidaturen im Wahlkreis unterscheiden können. In nordrhein-westfälischen Kommunen bestimmen weitgehend die Parteien das Personalangebot und die CDU setzt hier stark auf männliche Kandidaturen. Sie wird bei ihrem Nominierungsverhalten auch nicht durch den innerparteilichen Kandidatinnenpool im entscheidenden Maße eingeschränkt. Ihr Organisationsgrad in den Bundesländern weist keine signifikante Korrelation mit der Frauenrepräsentanz in CDU-Fraktionen auf (genauere Aufschlüsselung der Signifikanzwerte von Beta und R^2 werden sich in der ausführlichen wissenschaftlichen Untersuchung im Anhang finden).

Bei der SPD stellt sich die Situation in der multivariaten Analyse ähnlich dar. Die Wählerschaft kann für das häufige Unterlaufen der Quote nicht verantwortlich gemacht werden. Gerade in den Bundesländern, in denen die Wähler(innen) kaum personelle Mitbestimmungsmöglichkeiten haben, erreicht die SPD im starken und signifikanten Maße ihre 40-Prozent-Quote nicht. Allerdings kann anders als bei der CDU ein schwach signifikanter Zusammenhang zwischen dem Organisationsgrad und der Frauenrepräsentanz bilanziert werden. Bei niedrigem Organisationsgrad erreicht die SPD gerade in den neuen Bundesländern weniger die Parteiquote.

Noch deutlicher tritt dieser Zusammenhang bei Bündnis 90 / Die Grünen hervor. In starkem und signifikantem Maße erreicht die Partei bei niedrigem Organisationsgrad (und in den kleineren Großstädten) ihre 50%-Quote nicht. Bei den Grünen kann also noch am ehesten das Verfehlen der hohen Quote auf einen Kandidatinnenmangel (zumindest im direkten Partei-umfeld) zurückgeführt werden. Dennoch muss bei ostdeutschen Großstädten schon davon ausgegangen werden, dass die Quote auch von Bündnis 90 / Die Grünen besser erfüllt werden könnte, wenn noch stärker Kandidatinnen gesucht würden, die nicht aus dem direkten Partei-umfeld kommen.

Aufgrund der geringen Anzahl der etwas größeren Fraktionen von PDS / Die Linke in deutschen Großstädten wurde aus methodischen Gründen auf eine multivariate Analyse verzichtet. Festzuhalten bleibt, dass die PDS / Die Linke bei sehr hohem Organisationsgrad in

allen ostdeutschen Untersuchungsfällen nur in einer Großstadt ihre 50-Prozent-Quote erreicht. In Ostdeutschland führt die systematische Unterschreitung der Quote durch die PDS / Linke bei relativ hohen Ratsanteilen mit dazu, dass anderes als bei den Landtagen die ostdeutschen Großstädte in Bezug auf die Frauenrepräsentanz deutlich schlechter abschneiden als die Kommunen in den alten Bundesländern. Insgesamt deutet dies auf eine nur gering ausgeprägte Frauenförderung in den ostdeutschen PDS-Kommunalfractionen hin, weil andernfalls bei hohem Organisationsgrad zu erwarten wäre, dass ähnlich wie in den Landtagen eine paritätische Mandatsverteilung häufiger realisierbar sein müsste.

Werden nur die Quotenparteien mit Bündnis 90 / Die Grünen, PDS / Die Linke und SPD im Ost-West-Vergleich betrachtet, ist das Ergebnis eindeutig: Ostdeutschland ist kommunal weitgehend „quotenfrei“. Hier halten die Quotenparteien nur in 19 % der Fälle ihre jeweilige Quote ein. In den westdeutschen Großstädten erreichen sie die Quote in der Hälfte der untersuchten Fälle. Hierfür könnten neben dem Organisationsgrad auch anders ausgeprägte informelle Geschlechternormen in den Parteien in Ost und West verantwortlich sein.

In der anschließenden multivariaten Analyse der kreisangehörigen Kommunen in NRW zwischen 5.000 und 100.000 Einwohner bestätigte sich der hoch signifikante Effekt der „grünen“ Parlamentsanteile auf die Frauenrepräsentanz in den Gemeinderäten eindrucksvoll. Hohe grüne Parlamentsanteile führen zu einer höheren Frauenrepräsentanz, und zwar nicht nur durch die Anzahl der grünen Kommunalpolitikerinnen, sondern auch dadurch, dass die anderen Parteien in diesen Konstellationen eine stärkere Frauenrepräsentanz umsetzen. Zudem zeigte sich der erwartete hoch signifikante Zusammenhang der Gemeindegröße. Mit sinkender Gemeindegröße wird auch nach Kontrolle aller relevanten Drittvariablen die Frauenunterrepräsentanz immer ausgeprägter. Das unterstreicht noch einmal den politischen Handlungsbedarf im kreisangehörigen Raum.

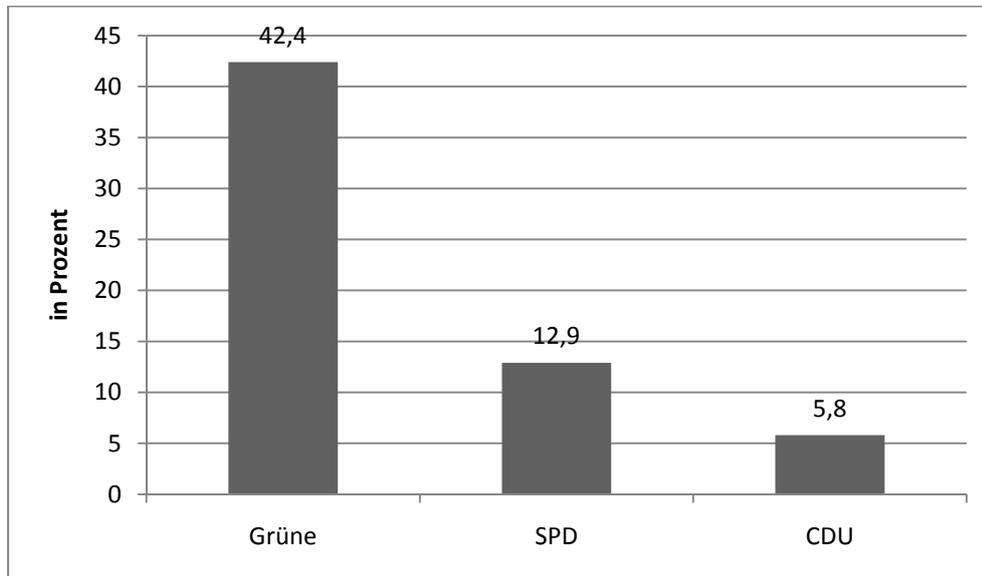
Hoch signifikant ist auch der Zusammenhang zwischen CDU-Ratsanteilen und Frauenrepräsentanz. Je besser die CDU bei Kommunalwahlen abschneidet und damit viele Ratsmandate stellt, desto weniger Frauen sind im Kommunalparlament insgesamt vertreten.

Die Rolle der Grünen als Schrittmacher für eine höhere Frauenrepräsentanz bestätigte sich auch bei der Analyse der Quotentreue der Parteien. Bündnis 90 / Die Grünen-Fractionen erreichen immerhin auch hier bei sehr wenigen Mitgliedern (im Verhältnis zu den Ratskandidaturen) in 42 Prozent der Fälle ihre hohe Quote. Die SPD und die CDU fallen demgegenüber ganz deutlich bei der Realisierung ihrer niedrigeren Quoten und Quorumsbeschlüsse ab. Fast keine CDU-Fraktion erfüllt den niedrigen Quorumsbeschluss von 33 %, was noch mal den hoch signifikanten Zusammenhang von CDU-Ratsanteilen und stark ausgeprägter Frauenunterrepräsentanz unterstreicht.

Dass die SPD als mitgliederstarke und traditionsreiche Partei in Nordrhein-Westfalen in 87 % der analysierten Kommunen ihr 40%-Quote verfehlt, ist bemerkenswert und verweist auf die allgemeinen Nachteile von freiwilligen Parteiquoten und ihre zum Teil durchaus begrenzte Wirkung im Vergleich zu gesetzlichen Kandidatinnenquoten in französischen Kommunen gleicher Größe. Freiwillige Parteiquoten wirken nur, wenn sie von Frauen in der Partei massiv eingefordert werden oder wenn die nicht per Parteisatzung bestimmten informellen Geschlechternormen auch hoch sind oder wenn die Öffentlichkeit und der Parteienwettbewerb über die Einlösung der Parteiversprechen wachen. Mit abnehmender Gemeindegröße sind alle drei Voraussetzungen insbesondere in den traditionellen Parteien prekär und die Quote wird zunehmend wirkungslos. Von außen bleibt damit als Handlungsoption im bestehenden Kommunalrecht weitgehend nur die Möglichkeit, diese ziemlich veränderungsresistenten männlich dominierten Parteistrukturen in kleineren Kommunen durch Öffentlichkeit, Parteienwettbewerb und Stimmenentzug unter Anpassungsdruck zu setzen. Dies kann beispielsweise durch die Gründung und Stärkung von grünen Ortsverbänden wie in NRW oder

durch die Gründung von Frauenwählergemeinschaften wie in einigen dokumentierten Fällen in Baden-Württemberg erreicht werden. Wettbewerb belebt auch hier das „Geschäft“, während in sehr kleinen Kommunen, in denen z. B. in Rheinland-Pfalz nur eine Liste zur Abstimmung steht, die Frauenunterrepräsentanz in den Gemeinderäten einen Negativrekord von **durchschnittlich unter 6 Prozent** erzielt.

Abbildung 20: Prozentanteil der NRW-Gemeinden, in denen die Parteien ihre Quoten / Quoren einhalten



7 Qualitative Ursachenanalyse in ausgewählten Großstädten

Eine qualitative Befragung zur Unterrepräsentanz von Frauen in kommunalen Räten wurde in drei Bundesländern – Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und in einem der neuen Bundesländer – in jeweils zwei Großstädten durchgeführt. Die Auswahl der Städte richtete sich darauf, wo eher eine hohe Frauenquote bzw. eher eine niedrige Frauenquote im Wahljahr 2004 in den kommunalen Räten zu verzeichnen war.

Befragt wurden weibliche Ratsmitglieder aus den beiden Volksparteien CDU und SPD sowie der „Grünen“. Letztere Partei wurde deshalb in die Untersuchung einbezogen, da sie ihren Frauenanteil mit der 50%-igen Quotierung statistisch nachweisbar am nachhaltigsten durchhält. Zusätzlich wurden Ratsfrauen der Partei „die LINKE“ im Osten befragt. Befragt wurden darüber hinaus Parteivorsitzende der beiden Volksparteien CDU und SPD sowie zusätzlich der „LINKEN“ im Osten. Die LINKE gilt vor dem Hintergrund der politischen Geschichte und Stärke der Partei in den neuen Bundesländern als Volkspartei und wurde deshalb in die Befragung aufgenommen.

Während die Parteivorsitzenden gesetzte Befragte waren, wurden die kommunalen Rätinnen per Zufallsauswahl und alphabetisch ausgewählt. Insgesamt wurden 11 Parteivorsitzende und 19 Ratsfrauen¹² interviewt.

Im Folgenden richtet sich eine erste Auswertung der qualitativen Befragung vor allem auf Rekrutierungs- und Nominierungsmuster sowie auf die Quotierungspraxis der Parteien.

7.1 Rekrutierung

Aktive Werbung für mehr Frauen in die Räte betreiben aus eigenem Antrieb nur sehr wenige Lokalparteien. Eher verweisen die Parteivorsitzenden auf weitere Unterstützungsakteure, wie die politischen Stiftungen, die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten oder neue Programme (z.B. Mentoring). Am stärksten nütze die persönliche Ansprache.

Trotz formulierter Einsichten scheint die politische Führungsriege eher in einer abwartenden Haltung zu verharren. Ohne Zweifel dominiert hier die Auffassung der Holschuld: Wer mitmachen will, der/die soll kommen. Die Bringschuld der Partei wird deutlich weniger gesehen.

„Ich glaube, wenn heute Frauen kommen, haben sie in der Partei keine größeren Schwierigkeiten als Männer. Aber man muss sie entsprechend aufbauen“. Aber: „Ich mache nicht die Frauenpolitik. Ich bin Parteimann, ich will gewinnen, ganz einfach. Wenn jetzt ein Druck der Bevölkerung käme, wir wählen mehr Frauen, dann stelle ich mehr Frauen auf. Das ist keine Frage, dann würde ich gucken, dass ich die nach vorn drücke“ (CDU-Parteivorsitz C).

Mit anderen Worten, potentielle Kandidatinnen gibt es auch in der CDU offenbar ausreichend, entgegen eines immer wieder formulierten Frauenmangels.

Wenngleich der CDU Frauen sowohl als Mitglieder als auch als Wählerinnen fehlen, sieht sie offenbar keinen Handlungsbedarf hinsichtlich einer offensiveren Rekrutierungspolitik für Frauen. Die stumme Wählerschaft artikuliert nicht klar genug, dass sie mehr Frauen in der

¹² Vier der von uns befragten Mandatsträgerinnen geben an, keiner beruflichen Tätigkeit nachzugehen – alle anderen Ratsfrauen sind berufstätig.

Drei der von uns befragten Mandatsträgerinnen haben Kinder im schulpflichtigen Alter – alle anderen Ratsfrauen haben entweder keine oder erwachsene Kinder.

Politik sehen möchte und sogleich leiten die politischen Akteure und Eliten daraus ab, dass die Wählerschaft mit den Nominierungsvorschlägen seitens der Partei einverstanden ist. Das allerdings scheint etwas kurz interpretiert, wenn man Mitgliederstruktur, Wahlergebnisse und Nachwuchsprobleme zusammen bewertet.

Eine aktive Rekrutierungsstrategie (über die persönliche Ansprache hinaus) kann aufgrund der Befragung nicht festgestellt werden, weder für Frauen, Jüngere noch die oft beklagte Lücke der Gruppe des „Mittelalters“ – also derjenigen, die mitten im Leben und vor allem Mitten im Beruf stehen. Gleichwohl wissen die lokalen politischen Akteure, dass die politischen Parteien an Attraktivität verlieren und dies auch gerade hinsichtlich der von ihnen bevorzugten künftigen Wunschnachwuchspolitiker/innen.

Dazu tragen die Ortsvereine nicht unwesentlich bei. Der Beginn eines parteipolitisch interessierten Menschen geschieht im traditionellen politischen Verständnis im **Ortsverein**. Hier trifft der potentielle Politiker bzw. die Politikerin erstmals auf eine Partei. Allerdings stehen genau diese Keimzellen der lokalen Politik verbreitet in einem Ruf, dass sie „Neuzugängen“ eher als „closed shop“ erscheinen müssen. Dafür sprechen keineswegs nur die weiblichen Ratsfrauen, wenn sie ihre ersten Kontakte bzw. Begegnungen mit der Ortspartei schildern, sondern auch Parteivorsitzende bestätigen einen traditionellen Parteistil in den Ortsvereinen, der gerade auf dieser Ebene oftmals alte Parteitugenden und neue Strukturnotwendigkeiten noch zu wenig miteinander vereinen kann.

Zudem zeigt sich selbst in Großstädten, dass zum Teil zu viele Ortsvereine existieren, sich damit ein relativ kleiner Teil stadtteilbezogen auch abschottet und damit Fachkenntnis-Ressourcen vergeudet werden. Hier sei eine regional größere Einheit unterhalb von Stadt- oder Kreisverbänden heute politisch effizienter. Ihre homogene, überalterte Struktur zelebriert dabei „ganz altmodische Rituale“ (SPD-Ratsfrau F).

„Natürlich sind auf der anderen Seite die Ortsvereine eher abschreckend für neue aktive Parteimitglieder. Da müsste es eine andere Struktur geben, aber so wie die Parteien jetzt sind, sind sie so strukturiert...“ (SPD-Ratsfrau B).

Dass das lokale Politiksystem nach neuen Strukturen suchen muss, weil etwa die eigenen Ortsvereine als „abschreckend“ empfunden werden, scheint nach den Befragungsergebnissen unstrittig. Die Frage bleibt nur: Wer kann unter dem Zeit- und Problemdruck kommunaler Herausforderungen neue lokale politische Strukturen konzeptualisieren und diese konfliktbereit vertreten – zudem parteiübergreifend.

Bislang wird insgesamt betrachtet seitens der lokalen Parteien selbst wenig für die politische Ansprache und Motivation von Frauen getan.

7.2 Nominierung und politisches Profil

Das politische Profil von Frauen hat sich in den vergangenen Jahren deutlich geschärft.

Immer mehr (sehr) gut qualifizierte Frauen sind in den kommunalen Räten vertreten, was auch mit dem jeweiligen Wahlgesetz zu tun haben könnte. Denn in den Bundesländern mit einem stärkeren personenorientierten Wahlrecht (hier Baden-Württemberg und die neuen Bundesländer) wird bereits bei den Nominierungen (als Listenvorschlag) darauf geachtet, dass sich Personen zur Wahl stellen, die von der Wählerschaft als „etablierte Persönlichkeiten“ wahrgenommen werden. Dazu zählen zunächst die amtierenden Ratsvertreter/innen aufgrund ihres Bekanntheitsgrades in der Wählerschaft. Ein weiteres Nominierungskriterium sind „attraktive“ Berufsgruppen, die von der Wählerschaft als besonders „glaubwürdig“ anerkannt werden: Polizist/innen, Krankenschwestern, Ärzt/innen, Unternehmer/innen, Akademiker/innen etc. Wer über Initiativen- oder Verbändearbeit in die lokale Politik kommt,

erhält ebenfalls einen Nominierungs- bzw. auch Wählerbonus. Weniger chancenreich sieht die Nominierungssituation für jüngere, noch nicht im Beruf etablierte Personen aus.

Bei der Auswahl der Kandidaturen haben die Kreisverbände in Baden-Württemberg relativ freie Hand. An diesem Entscheidungsprozess werden zwar starke Ortsverbände auch schon mal früher beteiligt, aber die Kreisverbandsvorstände weichen häufiger von diesen Empfehlungen ab, um beispielsweise auch die Quote bei der Liste einzuhalten.

Ganz anders ist die Stellung der Ortverbände in NRW bei personalisiertem Verhältniswahlrecht. Hier geht immer erst die Initiative von den Ortsverbänden aus, die in einem zweistufigen Nominierungsprozess zunächst getrennt voneinander ihre Direktkandidaturen in den kleinen Wahlbezirken bestimmen, während der Kreisverband hinterher lediglich die Platzierung auf der Reserveliste vornimmt und damit erfolglose Direktkandidaturen zum Teil absichert.

„Wir sind uns darüber einig, dass auf der Reserveliste nur Leute stehen sollten, (...) die auch einen Wahlkreis haben... Erst dann kann ich sie auf die Liste setzen. Aber sie können davon ausgehen, dass, sobald eine Frau für einen Wahlkreis nominiert wird, sie schon sehr sehr gut steht auf der Liste“ (CDU-Parteivorsitz A).

Wenn also die Ortsvereine deutlich zu wenige Direktkandidatinnen nominieren, was häufig nach Angaben der Akteure vorkommt, dann ist die Kreispartei relativ machtlos, weil sie nur auf diese bei ihrer Liste in der Regel zurückgreifen kann. Die wenigen weiblichen Direktkandidaturen werden dann zwar auf Kreisebene über die Liste abgesichert, die aber auch nur stark zum Zuge kommt, wenn nicht viele Männer ihre Direktmandate gewinnen. Insgesamt wird durch diesen, wahlrechtsbedingten zweistufigen Nominierungsprozess durchschnittlich die Frauenrepräsentanz bei SPD und CDU in NRW entscheidend reduziert.

Gerade in Nominierungsprozessen steigt die Konflikträchtigkeit innerhalb einer Partei und Lagerbildung verstärkt sich. Damit geht eine große Konfliktbereitschaft einher, wenn man innerhalb der eigenen Partei Bewegung forcieren will. Die politischen Weggefährten können dann schnell zu politischen Gegnern werden, die man/frau eigentlich lieber in den anderen Parteien verorten möchte. Insbesondere der Kampf um aussichtsreiche politische Positionen zwischen Frauen und Männern hat sich deutlich verschärft und Frauen nehmen wahr, dass Männer offenbar schwer gegen Frauen verlieren können (CDU-Ratsfrau A).

Macht ist für Frauen kein Ausschlusskriterium, um in die Politik zu gehen. Allerdings verstehen sie etwas anderes unter Macht: Gestalten, lokale Entscheidungen treffen und verantworten, aber auch durch Macht per Mandat gesellschaftlich wichtig zu sein und Anerkennung zu erhalten, ist für sie ein Leitmotiv. Das möchten sie alles möglichst zeitökonomisch realisieren.

Wenn Macht mit Machtkampf einhergeht, wird die Sache komplizierter. Der Kampf (Wahlkampf, Kandidatenkür, etc.) wird solange für politisch selbstverständlich erachtet, wie er nicht als Intrige im „eigenen“ politischen Lager wahrgenommen wird. Dieser manchmal nur feine Unterschied wird von Frauen weit sensibler wahrgenommen als von Männern. Ein Parteivorsitzender konkretisiert seine Sicht auf den Unterschied:

„Jetzt gehen sie in die Partei, bringen irgendwas vor und dann sagen fünf, dass das Blödsinn ist. Das ist ein Schock, ein Kulturschock. (...) Die Partei ist sehr brutal, es geht um Macht und Machtverteilung. Uns gibt es nur, um Bürgerkriege zu verhindern, sage ich mal übertrieben. Wir schlagen keinen tot, wir haben ein System entwickelt, die Demokratie, die uns erlaubt mit allen Fassetten und Schwierigkeiten miteinander zu leben. Eine Frau die da rein geht, überlegt sich ob sie das kann, durchhält und wenn sie dann drin ist und ist oben, und wird dann von Geschlechtsgenossinnen angegriffen, überlegt man schon...“ (CDU-Parteivorsitzender C).

Dieses Bild politischer Arbeit kann wenig ermutigend sein für politischen Nachwuchs allgemein und für Frauen insbesondere. Allerdings ist zu fragen, ob dieses Bild nicht auch mit einer gewissen Absicht aufrechterhalten wird, um in der männlich geprägten politischen Elite unter sich zu bleiben. Das zeigt insbesondere der genauere Blick in die Ortsvereine.

7.3 Nominierung und die Rolle der Ortsvereine

Trotz der 40 %-Quote der SPD gibt es beispielsweise nach wie vor Ortsvereine, „die nur Männer möchten“. Dabei wird das immer selbe Argument formuliert: Wir haben keine Frauen.

„Natürlich sind da Frauen. Dann muss man sich fragen, warum sind die Frauen nicht aktiv, warum machen sie nicht den nächsten Schritt. Wir haben viele Frauen als Bezirksbeiräte, also der Ebene unterhalb des Gemeinderates, aber warum gehen sie nicht, trauen sie sich nicht oder werden nicht genug motiviert, den nächsten Schritt zu machen?“ (SPD Ratsfrau C)

Oft werden die Ortsvereine als „Innovationsbremse“ charakterisiert, sowohl von Parteivorsitzenden als auch von Ratsfrauen. Sie werden – unabhängig von der Partei CDU oder SPD – zumeist von der älteren männlichen Generation geführt und das hat Einfluss auf den Nominierungsprozess.

Das Ergebnis spiegelt sich in vielen kommunalen Räten. Deutlich überrepräsentiert sind ältere, meist politisch sehr erfahrene Männer, was auch innerhalb der Parteien zu einem Ungleichgewicht an gesellschaftlich vertretenen Gruppen in den Räten führt, was derzeit aber offenbar noch folgenlos bleibt. Die befragten Frauen aus allen drei bzw. vier befragten Parteien sprechen nicht selten auch von „zu vielen alten Männern“, an deren Zeitguthaben niemand heranreicht. Damit fällt es diesen sehr viel leichter, die Fäden in der Hand zu halten, Gespräche zu führen und Absprachen zu treffen – also schlicht ihre Netzwerke zu pflegen – als jeder anderen Gruppe und vor allem auch als den Frauen.

Fakt ist aber auch, dass häufiger einzig die Gruppe der älteren erfahrenen politischen Männer über die nötigen (Zeit-) Ressourcen verfügt, um lokale Politik in der aktuellen **politischen Struktur** verantwortlich wahrnehmen zu können. Insofern kann diese politisch aktive Gruppe kein Interesse an Wandel (mehr Frauen) haben, denn dieser würde sich quasi gegen sie selbst richten.

7.4 Quote

Die Parteien sehen in der Quotierung Unterschiedliches.

„Quote ist kein Medium. Außerdem sind wir die erste Partei, die eine Kanzlerkandidatin hatte, es hat noch keine andere Partei nachgezogen. (...) Wir haben eine Bundeskanzlerin und von daher sind wir auf einem guten Weg. In der Spitze ist die CDU gut aufgestellt mit Frauen“ (CDU-Parteivorsitz A).

Die **CDU** hat ein Quorum als Empfehlung, wonach 33 % der Kandidat/innen weiblich sein sollten. Sie orientieren sich nicht an der Bevölkerung oder den Wähler/innen mit ca. 50 %, sondern an der eigenen Parteimitgliederstruktur. Diese beträgt bundesweit ca. 25 %, einige CDU-Stadt- bzw. Kreisverbände erreichen bis zu 30 % Frauen in ihrer lokalen Mitgliederstruktur.

Diese Rechnung eröffnet der CDU (in manchen Städten) folgende Argumentationslinie: Erstens, gemessen an der eigenen Mitgliederstruktur, wird die entsprechende Zahl an Funktionen an Frauen vergeben. Zweitens, wenn die Zahl der Frauen unter den Mitgliedern der CDU ohnehin weit geringer ist als die der Männer, dann erklärt sich aus CDU-Sicht auch,

warum sich weit weniger Frauen für Kandidaturen insbesondere auf aussichtsreichen Plätzen finden lassen als Männer, die dann auch noch entsprechend qualifiziert und kompetent sein müssen.

Innerhalb der **SPD** sieht es anders aus. Zwar haben sie eine Quote von 40 %, allerdings eifern sie in einigen Städten deutlich dem Anspruch der „GRÜNEN“ mit einer 50%-igen Quote und einem Reißverschlussverfahren im Nominierungsprozess nach. Ihr Rechtfertigungsdruck für nicht ausreichend erreichte Quoten scheint weit größer zu sein, als jener der CDU, die sich ohnehin einer niedrigeren Messlatte verschrieben hat.

„Das Wichtige ist auch, dass die Quote dazu da ist, solidarisch durchgesetzt zu werden. Was auch oft ein Problem ist, weil es Frauen gibt, die sagen, ich halte nichts von der Quote, sehr wohl davon profitieren, aber so tun, als wenn sie es nicht nötig hätten. Ohne die Quote würden auch diese Frauen, die so tun, als wenn sie damit nichts zu tun hätten, nicht in dieser Position sein. Sie verabschieden sich ein Stück und sind nicht solidarisch mit anderen Frauen, um die Quote auch durchzusetzen. Es ging uns auch darum, andere zu stärken und zu stützen und nicht nur darum, sich zu engagieren wenn es um die eigene Position geht“ (SPD-Ratsfrau B).

Bleibt noch **die Linke**: Auch sie orientiert sich an den „GRÜNEN“ mit einer 50%-igen Quote. Ähnlich wie die SPD hat aber auch sie gewisse Rechtfertigungszwänge auszuhalten, wenn sie sich offenbar selten an die eigene Richtschnur hält. Allerdings hätte sie jeden Grund dafür, da ihre Mitgliederstruktur deutlich die meisten Frauen ausweist – noch vor den Grünen.

„Die Quote von 50% ist nur eine statistische Quote, weil man nicht genug Frauen zum Ehrenamt motivieren kann. (...) Hinderlich ist der unkalkulierbare Zeitfaktor, weil in der Ratstätigkeit immer wieder neue und weitere Termine zu ungünstigen Zeiten hinzukommen“ (Linke Parteivorsitz E).

Das Begründungsmuster gilt allerdings keineswegs nur für Frauen, sondern gleichfalls für Männer mittleren Alters mit Beruf und Familie. Linke Ratsfrauen verweisen hingegen auf ein weiteres Hemmnis: die stark überalterte Parteistruktur. In ihrer Wahrnehmung erschwert sie vor allem jungen qualifizierten Frauen einen lokalpolitischen Karrierestart.

Die „GRÜNEN“ als Quotenpionier sind in die Jahre gekommen. Wenngleich sie die Quote nach wie vor noch am konsequentesten in den von uns untersuchten Städten umsetzen, so gibt es dennoch Überraschungen: In zwei von sechs Großstädten fanden wir keine grüne Ratsfrau vor. Die Recherchen nach den Hintergründen ergaben gleich zwei Begründungen: In einem Fall hat die Wählerschaft trotz einer Reißverschlussliste die Männer nach vorne gewählt. Im anderen Fall haben die eigenen Mitglieder in den Wahlbereichen (Ortsvereinen) keine Frauen aufgestellt bzw. Männer auf die sicheren Listenplätze gewählt. Insofern gibt es auch bei den GRÜNEN erklärungsbedürftige „Quotenausreißer“ gerade in Ostdeutschland.

Die politischen Frauen insgesamt nach vorgegebenen Quotenplätzen gefragt, lehnen zu einem nicht geringen Teil die Quote ab bzw. halten sie für wenig effektiv – das sagen vor allem CDU-Frauen, allerdings auch einige Frauen der SPD. Frauen mögen keine **Quotenfrau** sein, sondern wollen wegen ihrer selbst willens aufgestellt und gewählt werden. Sonst

„...springen die Ihnen ins Gesicht: Pass mal auf, ich will den Platz nicht, weil ich eine Frau bin, sondern weil ich gute Arbeit geleistet habe. Ob die Frauenquote Fakt ist, die Grünen haben ja Frauen gehabt, aber ob die Quote das richtige Mittel ist, ist dahingestellt. Sie können einen guten Menschen nicht erklären: du bist zwar der bessere Mann aber wir haben eine Quote“ (CDU-Parteivorsitz A).

Allerdings lässt sich auch feststellen, dass die männliche Kandidatenkonkurrenz offenbar – wenn möglich und subtil – die quotierte Frau als „minderwertig“ deklassiert. Hier wird ein Verständnis von Quote suggeriert und immer wieder reformuliert, das allein am „Geschlecht“ ausgerichtet ist. Unterschlagen wird das Qualitätskriterium, das auch für quotierte Frauen stimmen muss.

Wenn vor allem CDU-Frauen ihre Schwierigkeiten mit der Quote haben, dann können sie dennoch mit dem eigenen Quorum offenbar gut leben und möchten dieses auch nicht aufgeben.

7.5 Nominierung und die Rolle der Frauen

Die parteipolitischen Unterorganisationen der Frauen (ASF, Frauenunion, LISA) sind offenbar verbreitet nahezu inaktiv und werden zu einem großen Teil nicht einmal von den politischen Frauen wahrgenommen. Eine politische Präsenz lässt sich also schwer erkennen. Selbst existierende Programme zur Unterstützung von politischem Nachwuchs (auch für Frauen) werden von den Frauenbasisorganisationen offenbar nur begrenzt politisch aufgegriffen. Sie fallen als unterstützendes Frauennetz heute offenbar eher selten ins Gewicht.

Somit scheint Frauen eine wichtige strategische Ausrichtung noch zu fehlen: Ihr **Vernetzungsgrad** ist noch relativ schwach ausgebildet, um sich schlagkräftiger gegen männliche Grenzüberschreitungen gegenseitig zu schützen und zu stützen. Ein solidarischer Zusammenhalt unter politisch aktiven Frauen kommt vor, kann aber nicht vorausgesetzt werden und fehlt erst recht parteiübergreifend.

Aber auch die politisch etablierten Frauen selbst sind nicht ohne weiteres die Unterstützerinnen von weiblichem Nachwuchs. Zum einen war möglicherweise die lokale politische Schule zu hart, als dass sie Mitkonkurrentinnen ohne weiteres stützen können. Zum anderen sehen sie sich selbst oft auch eher als abschreckendes Beispiel, was sie anderen Frauen nicht zumuten möchten.

„Wenn mich eine Frau um die 30 mit zwei kleinen Kindern die voll berufstätig ist fragt, soll ich das nicht mal machen, würde ich sagen, lass die Finger davon. Oder du bist bereit sieben Tage die Woche über Jahre zu arbeiten. Ich kann ja noch nicht mal einer Frau mit gutem Gewissen zureden, weil ich das am eigenen Leib erfahre wie das ist. Das muss ich offen und ehrlich sagen“ (SPD-Ratsfrau A).

Vergleichbare Erfahrungen berichten auch Ratsfrauen anderer Parteien.

Fragt man konkret nach der **Vereinbarkeit** von Ehrenamt, Beruf und Familie, dann tun sich nahezu alle Politiker/innen, insbesondere aber Ratsfrauen (im Vergleich zu den Parteivor-sitzenden) schwer und antworten auf zwei Ebenen gleichzeitig:

Zum einen können sie ihr kommunalpolitisches Engagement gut mit der Berufstätigkeit und der Familie realisieren, womit sie aber gleichzeitig auf eine notwendige sehr dezidierte (Tagesablauf-) Planung verweisen.

Dieselben Frauen antworten zum anderen, dass diese „Megaanstrengung“ allerdings nicht bis zur Rente durchzuhalten ist und auch seinen Preis hat: Aufgabe eigener Freiräume und Interessen oder Einschränkungen hinsichtlich der Sozialkontakte (Freunde, Nachbarn, Verwandte).

Frauen differenzieren die Vereinbarkeit in eine **Außen- und eine Innenperspektive**. D.h. nach außen können sie hervorragend managen – das Ehrenamt gelingt ihnen, die Familie ist vorbildlich und auch beruflich zeigen sie sich leistungsstark. Die Innensicht sieht allerdings anders aus: „Man vernachlässigt alles drum herum“ (SPD Ratsfrau F).

7.6 ...besser und schöner als Männer

„Frauen müssen immer etwas besser sein als Männer“, das ist wohl der häufigste Satz, der in den Interviews zu hören war, wenn es um das politische Engagement und die Nominierungsfrage ging.

„Ich glaube schon, dass Frauen wenn sie sich zur Wahl stellen, ein gewisses Plus haben, also wenn sie ein nettes Äußeres haben...“ (SPD-Parteivorsitz B).

Erstaunlich ist die häufige Aussage von Parteivorsitzenden wie von Ratsfrauen aller Parteien, dass Frauen nach wie vor zunächst nach ihrem Erscheinungsbild und erst in zweiter Linie nach ihren (politischen) Kompetenzen beurteilt werden. Da die Auswahl der befragten Ratsfrauen per „Zufallsgenerator“ stattfand und ein geschlechtersensibler Hintergrund kein Auswahlkriterium war, waren dennoch von vielen Frauen – gerade auch jenen, die sowohl die Quote als auch die eigene Frauenbasisorganisation ablehnten – **(frauen-)diskriminierende Erlebnisse** in ihrer parteipolitischen Karriere zu hören. Oft fiel ihnen dies erst beim Reden auf.

Frauen stehen für einen **anderen Politikstil**. Davon sind sowohl Ratsfrauen als auch männliche Parteivorsitzende überzeugt.

„Frauen sind sehr viel zielgerichteter als Männer. Sie gehen nicht in die Partei um etwas zu werden, sondern um etwas durchzusetzen. (...) Während bei vielen Männern mehr das Amt im Vordergrund steht, habe ich den Eindruck. Das ist für die Frau nur Mittel zum Zweck, während es für den Mann einen prinzipiellen Status hat“ (SPD-Parteivorsitz B).

Aber genau das gereicht ihnen oft genug auch zum Nachteil, wenn sie effektive politische Arbeit machen wollen, eigene begrenzte Zeitkontingente nicht sprengen wollen und somit nicht zu jedem Thema noch einmal ihre Meinung äußern, dann „verletzen“ sie das politische Ritual des Redens und werden damit weniger wahrgenommen.

Interessant ist die Feststellung nahezu aller Befragten, unabhängig von Partei, Geschlecht oder Funktion: Was am meisten stört in den politischen Debatten: „Wenn alles schon gesagt ist, aber noch nicht von jedem“ (CDU Parteivorsitz A). Gleichwohl sind alle an diesem Ritual beteiligt und führen es fort, bis auf Frauen, denn „das machen Frauen nie“ (SPD-Parteivorsitz D). „Männer sind herrliche Selbstdarsteller“ (Linke Parteivorsitz E).

7.7 Fazit

Die Parteien haben unterschiedliche Ansprüche, Frauen zu fördern und zu fordern. So ist die **CDU** eher voller Stolz auf „ihre“ Kanzlerin, setzt aber nicht den Ergeiz ein, Frauen auch auf lokaler Ebene in anderen Spitzenfunktionen durchsetzen zu wollen. Sie gehen von der eigenen Mitgliederstruktur aus, wonach Frauen bestenfalls ein Drittel der lokalen Partei stellen. Damit begründen sie das selbst gesteckte Ziel des „Quorums“. In der CDU lässt sich insgesamt eher ein „gutes Gewissen“ feststellen, wenn etwa von 10 Ratsmandaten drei auf Frauen entfallen.

Anders nimmt sich die **SPD** aus. Mit ihrer 40%-Quote hat sie sich ein Ziel gesteckt, dem sie manchmal noch nicht nachkommt. Aber es scheint ganz so, als treibt sie ihr Gewissen und ein Rechtfertigungsdruck.

Besonders auffällig erscheinen die **Parteistrukturen**: Sie folgen einem starrem Muster – in allen Parteien. Kennzeichnend hierfür sind verkürzt formuliert große unkalkulierbare Zeitbudgets und ein ausladender Kommunikationsstil. Beide Kennzeichen sind eher nicht die Politikformen, die Frauen wünschen.

Darüber hinaus sind die kommunalpolitischen Strukturen modernisierungsbedürftig – nicht weil Frauen sie nicht bevorzugen, sondern weil sie nicht mehr zeitgemäß sind. Wenn Frauen und auch Männer mitten im Leben (berufstätig und Familie) für die Parteien als aktive Politiker/innen immer weniger erreichbar sind, dann hat dies u.a. mit dem Wandel von Familie und Arbeit zu tun, auf den sich die politische Arbeit allerdings noch nicht eingestellt hat. Hier wird nach wie vor abgefordert, was Menschen und insbesondere Frauen nicht in der Weise leisten können und wollen, wie vor 30 Jahren. Die politische Arbeit als Ehrenamt muss

sich also anpassen an die Möglichkeiten von qualifizierten und engagierten potentiellen Politikerinnen, wenn sie hier punkten will und gleichfalls Nachwuchs für weitere Politikerebenen „ausbilden“ will.

Erstaunlich ist vor diesem Hintergrund, dass gerade die CDU offenbar kaum auf das mögliche **zusätzliche Wählerpotential**, nämlich die Wählerinnen (von 2/3 bzw. ¾) setzt und versucht mit offensiven Strategien, mehr von diesem Potential für sich zu gewinnen und ebenso mehr weibliche Mitglieder zu gewinnen.

Einige Ratsfrauen sehen nur dann eine realistische Chance, mehr Frauen für die kommunalen Räte zu gewinnen, wenn man jenseits überkommener Politikrituale Quereinsteigerinnen offensiv unterstützt und fördert. Die so genannte Ochsentour, die eine politische Karriereleiter auch auf kommunaler Ebene mitbestimmt, sei zumindest für das Ehrenamt ein Modell, das in heutiger Zeit nachwuchshemmend wirke.

Allerdings hinterlässt die befragte politische Elite – Männer wie Frauen auf jeweils unterschiedliche Art – einen Eindruck, dass es wenig erstrebenswert ist, lokale Politik zu machen.

Neben der Lokalpartei spielen insbesondere **die Ortsvereine** eine wichtige Rolle für die Rekrutierung und Förderung von politisch interessierten und qualifizierten Frauen. Sie stehen aus der Sicht nahezu aller befragten Frauen aus allen Parteien immer wieder im Mittelpunkt der Kritik.

Gerade die Ortsvereine spielen aber in NRW bei personalisiertem Verhältniswahlrecht die zentrale Rolle für die Nominierung. Dadurch führt das Wahlrecht zu einem zweistufigen Nominierungsprozess, bei dem die Kreisverbände nur noch in sehr begrenztem Maße für eine stärkere Frauenrepräsentanz sorgen können. Damit setzen sich die männlich dominierten Ortsvorstände stärker durch, als beim Kumulieren und Panaschieren beispielsweise in Baden-Württemberg. Hier haben die Kreisverbände deutlich mehr Eingriffsrechte auch um Quoten gegen Ortsvereinsvoten durchzusetzen und sind damit zugleich auch mehr für deren Einhaltung öffentlich verantwortlich.

Folgt man den Befragungsergebnissen kann man auf kommunaler Ebene in den Großstädten grundsätzlich eher nicht von einer **negativ diskriminierenden Wählerschaft** ausgehen. Sofern dies in Einzelfällen bei der Kandidatur und Wahl von Frauen dennoch deutlich wurde, dann wirken die Parteien offenbar nicht unerheblich mit – mindestens indem sie nichts tun. Rein theoretisch hätten sie ausreichend Möglichkeiten, nominierte Frauen, die sie in den Rat schicken möchten, auch entsprechend aufzubauen und zu unterstützen: Ihren Bekanntheitsgrad und ihre Kompetenzen rechtzeitig vor einer Wahl zu stützen (mehr Öffentlichkeit); Zeiten für Wandel zu formulieren und vor allem sie moralisch zu stützen. Würden Frauen einer solchen Partei gegenüber stehen, dann ließe sich damit rechnen, dass der **Kandidatinnenpool** wächst und noch mehr Frauen „Spaß“ an der lokalen politischen Arbeit haben (könnten). Allerdings scheinen die **Selektionskriterien von Parteiorganisationen** auf der Ebene eines Strukturkonservatismus zu verharren, der Politikerinnen unterm Strich mehr politische Durchsetzungskompetenz abverlangt als Politikern.

8 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

Ähnlich wie im Bund und in den Ländern sind Frauen in Großstädten immer noch stark unterrepräsentiert. Die parlamentarische Repräsentanz von Frauen liegt auf allen Ebenen bei knapp über 30 Prozent und in politischen Führungspositionen sind Frauen in den meisten Parteien noch eine eher seltene Spezies. Zumindest hat die flächendeckende Einführung der Direktwahl der Regierungsspitze in den größeren Kommunen zu einem deutlich höheren Frauenanteil als unter den Ministerpräsidenten der Länder geführt.

Positiv bleibt für die 1980er und 1990er Jahre auf allen Ebenen zu bilanzieren, dass die parlamentarische Repräsentanz von Frauen extrem stark angestiegen ist. Das Erfolgsrezept, das sich durchaus auch im internationalen Vergleich sehen lassen kann, war hier das Zusammenspiel von freiwilligen Parteiquoten, Parteienwettbewerb und einer steigenden gesellschaftlichen Ächtung von Diskriminierung. Konkreter: Mit dem Einzug der Grünen in die Parlamente als erster Partei mit hoher Frauenquote in der Bundesrepublik gerieten gerade die SPD und dann auch die CDU unter erheblichen Anpassungsdruck und führten ebenfalls Quoten und Quoren auf niedrigerem Niveau ein, auch um ihre politischen Marktanteile zu verteidigen und nicht bei dem rapiden gesellschaftlichen Wertewandel zunehmend als unmodern zu gelten. So stieg in den deutschen Großstädten die parlamentarische Repräsentanz von Frauen im Jahre 1980 von 14,8 auf 32,3 Prozent in 1996 an. Diese tiefgreifende Entwicklung verlor allerdings im 21. Jahrhundert deutlich an Dynamik und mittlerweile herrscht auf allen parlamentarischen Ebenen Stillstand. Die Gründe hierfür sind in Bund, Ländern und Großstädten durchaus ähnlich:

1. Parteien machen auch in den Großstadtparlamenten den „feinen“ Unterschied. Sie werden weder durch den häufig zitierten Mangel an Kandidatinnen noch durch das Wählervotum in den Großstädten entscheidend daran gehindert eine geschlechterparitätische Repräsentation zu gewährleisten. Von diesen Möglichkeiten macht insbesondere die CDU als in den Parlamenten sehr stark vertretene Kraft keinen Gebrauch. Der nach außen im politischen Wettbewerb als Erfolg präsentierte Quorumsbeschluss der Partei von bereits sehr niedrigen 33 Prozent hat offensichtlich keine innerparteiliche Relevanz für die Nominierung von Parlamentskandidat(innen) auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene. Auch wenn nach den Parteistatuten die Vorstände auf allen Ebenen zur Förderung von Frauen verpflichtet sind und auf drei aufeinander folgende Listenplätze mindestens eine Frau vorschlagen sollen, bleibt zu bilanzieren, dass das Drittel-Quorum schon in den Großstädten von 77 Prozent der CDU-Fraktionen nicht eingehalten wird. In den durchschnittlich im Vergleich zu allen anderen Bundesländern noch relativ großen kreisangehörigen Kommunen in NRW erfüllen 94 Prozent der CDU-Fraktionen diesen Richtwert nicht. Sie sind damit aufgrund ihrer hohen Parlamentsanteile entscheidend mitverantwortlich für die sehr niedrige Frauenrepräsentanz im kreisangehörigen Raum in allen deutschen Kommunen ab 10.000 Einwohnern. Zwar werden sie bei der Frauenrepräsentanz noch leicht von den Wählergemeinschaften und der FDP unterboten, aber diese fallen aufgrund deutlich niedriger Parlamentsanteile weniger ins Gewicht als die CDU. Die CDU müsste so, wenn sie ihr Quorum zumindest einmal in allen Kommunen über 10.000 Einwohner(innen) in Deutschland erfüllen wollte, ca. 2000 ihrer männlichen Ratsmitglieder gegen Kommunalpolitikerinnen austauschen.

In den hierbei zu erwartenden parteiinternen Widerständen kann sicherlich ein wesentlicher Grund gesehen werden, warum sich die CDU bisher versucht dem Parteienwettbewerb um höhere Frauenrepräsentanz durch weitgehend symbolische Gleichstellungspolitik zu entziehen. Ob die starke Präsenz der Bundeskanzlerin und der couragiert auftretenden Familienministerin als Vorbilder und Parteiführerinnen hieran etwas Grundlegendes ändern wird oder ob sie für viele CDU-Verbände nur eine ähnliche Funktion wie die Quorumsbeschlüsse haben werden, bleibt abzuwarten. Zumindest ist es der CDU bisher noch nicht gelungen durch

symbolische Gleichstellungspolitik die Abwanderung der jüngeren Wählerinnen bis 40 Jahre zu stoppen, sodass der Anpassungsdruck des politischen Wettbewerbs weiter anhält. Vor Ort wird dies allerdings bisher kaum von den CDU-Vorsitzenden wahrgenommen. Hier verweist man eher darauf, dass die CDU die erste deutsche Bundeskanzlerin „gemacht“ hat.

2. Das personalisierte Verhältniswahlrecht bremst den transparenten Parteienwettbewerb um Frauenrepräsentanz, erschwert die innerparteiliche Umsetzung von Quoten gerade in Parteien mit hohen Parlamentsanteilen und privilegiert das in diesen Parteien überwiegend männliche Führungspersonal vor Ort. Kumulieren und Panaschieren bietet hierzu eine attraktive Alternative und führt in baden-württembergischen und bayerischen Großstädten zu einer höheren Frauenrepräsentanz als in NRW-Kommunen (und in vielen Landtagen und im Bundestag), wo das Wahlrecht diese Möglichkeit nicht bietet. Das liegt vor allem daran, dass die Kreisverbände hier das personelle Gesamtpaket aufstellen und so eher auf eine soziale Ausgewogenheit und Einhaltung von Quotenbeschlüssen hinwirken (und die Wählerschaft in der Regel nicht diskriminiert). In NRW bei personalisiertem Verhältniswahlrecht werden demgegenüber in den kleinen Ortsvereinen (OVs) von SPD und CDU wesentliche Personalentscheidungen getroffen. Hier werden parallel in den OVs sehr viele kleine Personalpakete geschnürt, auf die die Quote häufig in den OVs nur bedingt anwendbar ist. Zudem erobert sich der in der Regel männliche Ortsvereinsvorsitz wahrscheinlich eher den sichersten Wahlkreis. Auf Kreisverbandebene werden in der SPD und CDU in NRW dann nur noch diese stark männlich dominierten Personalpakete zusammengefügt und über die Listenplatzierung werden dann einige der wenigen weiblichen Direktkandidaturen abgesichert. Damit wird dann die einseitige Auswahl der OVs nur in begrenztem Maße „repariert“ (und dies auch nur, wenn die Liste angesichts des Wahlergebnisses auch zum Zuge kommen kann). Aber auch das Wahlrecht ist vorwiegend für die Parteien über die Fraktionen im Landesparlament politisch gestaltbar, so dass sie auch für diese institutionellen Ursachen der Frauenunterrepräsentanz in der deutschen Parteiendemokratie die Mitverantwortung tragen.

Als Besonderheit in den Großstädten ist festzustellen, dass in Ostdeutschland Frauen stärker unterrepräsentiert sind als in den westdeutschen Kommunalparlamenten. Das ist darauf zurückzuführen, dass die PDS / Die Linke hier ganz im Gegensatz zu den Landesparlamenten in der Regel ihre 50 %-Quote nicht einhält, obwohl sie unter den im Vergleich zu den anderen Parteien vielen Mitgliedern sicherlich am einfachsten genügend Ratskandidatinnen in den Großstädten finden dürfte. In kleineren und mittleren Kommunen erreicht die PDS in Ostdeutschland aber im Vergleich zu anderen Parteien relativ hohe Frauenrepräsentanzwerte und trägt mit dazu bei, dass sich die Lücke zwischen Ost und West in diesen Gemeindegrößenklassen wieder schließt. Bündnis 90 / Die Grünen haben demgegenüber schon in den ostdeutschen Großstädten Rekrutierungsprobleme und erfüllen hier nur selten die Quote.

Bemerkenswert ist, dass Bündnis 90 / Die Grünen trotz ostdeutscher Mitgliederschwäche im gesamtdeutschen Großstadtvergleich Spitzenreiter bleiben. Sie erfüllen die hohe Quote am häufigsten und stellen zudem den höchsten Frauenanteil beim Führungspersonal. Die Quote in Verbindung mit hohen informellen Gleichstellungsnormen führt zu einer in westdeutschen Großstädten weitgehend geschlechterparitätischen Repräsentanz. Damit setzen die Grünen von allen Quotenparteien am konsequentesten ihre Grundsätze von der Bundes-, zur Landes- bis hin zur kommunalen Ebene durch und ihr Abschneiden bei Wahlen erklärt in nicht unerheblichem Maße die Varianz zwischen der Frauenrepräsentanz in den Kommunen. Dies gilt auch für die kreisangehörigen Kommunen in NRW, in denen es der Partei trotz sehr weniger Mitglieder für die einzelnen Reservelisten in den Gemeinden immerhin gelingt in über 40 % der Fälle die hohe Quote zu erfüllen und bei guten Wahlergebnissen andere Parteien unter Anpassungsdruck zu setzen. Auch die Frauenrepräsentanz der Grünen ist hier sicherlich, wie gerade auch in Ostdeutschland, durchaus noch ausbaufähig. Es zeigt analytisch aber vor allem eines: Ein Kandidatinnenmangel in den gegenüber Bündnis 90 / Die Grünen mitgliederstarken

Parteien ist auch in Kommunen zwischen 5.000 und 100.000 Einwohnern kaum begründbar anzunehmen. Insofern könnte auch das Ergebnis, dass in diesen Kommunen die SPD-Fraktionen in über 85% der Fälle nicht die niedrigere Parteiquote einhalten, dafür sprechen, dass die Akzeptanz der Quote und informeller Gleichstellungsnormen in der SPD vor Ort noch nicht stark ausgeprägt sind. Hierfür würde auch die sehr starke Unterrepräsentanz in Führungspositionen der SPD sprechen.

Aus der empirischen Analyse ergibt sich bereits der Hauptansatzpunkt für die Empfehlungen. Der erfolgreiche Reformpfad der 1980er und 1990er Jahre als Kombination von Parteiquoten und Wettbewerb muss in den größeren Kommunen noch konsequenter fortgesetzt werden. Alles, was den transparenten Wettbewerb zwischen den Parteien und Kommunen erhöht, ist zu forcieren, Wettbewerbsbremsen, wie das personalisierte Verhältniswahlrecht, sind auszuwechseln und Fälle von sehr niedriger Frauenrepräsentanz sind als Verstöße gegen moderne gesellschaftliche Normen zu outen. Allerdings ist zweifelhaft, ob durch diese Maßnahmen gerade in den kreisangehörigen Kommunen, in denen die CDU und SPD offensichtlich systematisch ihre Quorums- und Quotenbeschlüsse nicht einhalten, die extreme Unterrepräsentanz von Frauen ohne gesetzliche Kandidatinnenquoten durch ein Paritätsgesetz im erforderlichen starken Maße abgebaut werden kann. Das Beispiel der französischen Kommunen nach der Einführung des Paritätsgesetzes verdeutlicht, dass Parteien häufig relativ unabhängig von der Gemeindegröße eine geschlechterparitätische Repräsentation realisieren können, wenn sie nur genügend Anreize haben, sich um politisch interessierte Frauen als Kandidatinnen stärker zu bemühen.

Insgesamt hat die vorliegende Untersuchung auch für die wissenschaftliche Forschung neue Befunde in Deutschland erbracht. Im Gegensatz zu den dominanten Thesen der deutschen Frauenforschung (vgl. Kapitel 1.1) eigenen sich weder die politische Kultur, noch die geschlechterspezifische Arbeitsteilung, um die Unterrepräsentanz von Frauen in deutschen Parlamenten überzeugend zu erklären. Wesentlich wichtiger zur Erklärung der extrem starken Varianz der Frauenrepräsentanz im internationalen und subnationalen Vergleich sind das Wahlrecht, die Quotenmodelle und der Parteienwettbewerb bzw. die Wahlergebnisse der Parteien, wie es bereits teilweise Kaiser und Hennl für die Ebene der Bundesländer nachgewiesen haben (2008). Als Besonderheit der kommunalen Ebene kann als Ergebnis unserer Untersuchung festgehalten werden, dass das System der Parteiquoten hier durchschnittlich weniger effektiv ist. Formal abgesicherte Teilhaberechte für Frauen in Parteistatuten wirken häufig nur dann, wenn auch genügend aktive weibliche Parteimitglieder auf die Umsetzung dieser Quoten bzw. auf die hierdurch reservierten Listenplätze drängen, oder wenn der Parteienwettbewerb um Frauenrepräsentanz stark ausgeprägt ist, oder wenn hohe informelle Gleichstellungsnormen dominieren. Zumindest die ersten beiden Optionen bzw. Anreize werden mit abnehmender Gemeindegröße zunehmend unwahrscheinlich, so dass höhere Frauenrepräsentanz auf dem Pfad der Parteiquoten in diesen Fällen kaum noch institutionell steuerbar ist bzw. vor allem dann von den informellen Parteinormen abhängt. Insgesamt deutet dies darauf hin, dass der Reformpfad der freiwilligen Parteiquoten in kleineren Kommunen unter 20.000 Einwohner(innen) in der Regel nicht dieselben Erfolge erzielen kann, wie in Großstädten, oder auf Landes- und Bundesebene, zumal in dieser Gemeindegröße die Parteien und Wählergemeinschaften ohne explizite Quote dominieren. Dies könnte auch rechtspolitisch ein zentrales Argument dafür sein, auf einen anderen Reformpfad in den Kommunen in Richtung gesetzliche Geschlechterquoten umzuschwenken.

9 Empfehlungen

Wir wollen uns auf drei Zielgruppen für aus der empirischen Analyse resultierende Empfehlungen beschränken. Neben Bundes- und Landesregierungen als Adressaten konzentrieren wir uns dabei auf die im Kommunalwahlkampf stehenden grünen Ortsverbände und auf Institutionen der Bundes- und Landespartei. Abschließend wird auf die Umsetzbarkeit eines Paritätsgesetzes nach französischem Vorbild eingegangen.

9.1 Bundes- und Landesregierungen

Kurz vor der Kommunalwahl ist es sicherlich nicht effektiv, mehr Ratskandidatinnen zu werben, zumal der Kandidatinnenmangel sicherlich nicht die wesentliche Ursache für Frauenunterrepräsentanz in mittleren und größeren Kommunen ist. Sinnvoll sind kurzfristig sicherlich Wahlkampagnen, die dazu aufrufen parteiübergreifend Frauen nach oben zu wählen, sofern das Wahlrecht dies ermöglicht. In nordrhein-westfälischen Kommunen bleibt demgegenüber als effektive Möglichkeit nur Parteilisten geschlossen zu wählen, die bisher für eine hohe Frauenrepräsentanz im Kommunalparlament und in politischen Führungspositionen stehen. Da die Bundes- und Landesregierungen sicherlich nicht geschlossen zur Wahl von Bündnis 90 / Die Grünen aufrufen möchten, verweist dies einmal mehr darauf, wie dringend reformbedürftig das personalisierte Verhältniswahlrecht ist. Kumulieren und Panaschieren bietet hierzu sicherlich nicht nur auf der Kommunalebene eine attraktive Alternative, die nicht nur auf einen hohen Wählerzuspruch trifft, sondern durchschnittlich zu einer höheren Frauenrepräsentanz in den Parlamenten beitragen kann.

Für die Bundesregierung sollte es weiterhin schon möglich sein, die in den Landesämtern nach unterschiedlichen Kriterien emsig gesammelten Daten zur kommunalen Frauenrepräsentanz zu vereinheitlichen. Dann könnte die Bundesregierung in ihren Genderberichten und Kampagnen auch mal auf amtliche und einheitliche Daten zurückgreifen. Ein Internetportal mit einem Genderranking der Kommunen könnte zudem nach schwedischem oder norwegischem Vorbild sicherlich kostengünstig realisiert werden. Ein erstes Beispiel für ein solches Genderranking haben wir in unserem Forschungsprojekt für die Großstädte bereits entwickelt, das ohne größeren Aufwand sicherlich auch von anderen Institutionen fortgeschrieben oder weiterentwickelt werden könnte.

9.2 Plädoyer für ein neues Wahlrechtsmodell

Als Reformvorschlag bietet es sich zunächst angesichts der kommunalen Untersuchungsergebnisse an, auch für eine Abschaffung des personalisierten Verhältniswahlrechts durch die Einführung von Kumulieren und Panaschieren für die Landes- und Bundesebene zu plädieren. Dieses Wahlrecht wird durchschnittlich eine höhere Frauenrepräsentanz auch auf diesen Ebenen eher forcieren, wobei allerdings politisch zu prüfen ist, ob nicht andere wesentliche Funktionen des Wahlrechts dadurch beeinträchtigt werden könnten (Regierungsfähigkeit, parlamentarische Kontrollfähigkeit etc.). Die bisher zu den allgemeinen Leistungen und Problemen dieses Wahlrechts vorliegenden empirischen Kommunalstudien geben allerdings kaum Hinweise, dass hierdurch andere Funktionen des Wahlrechts entscheidend unterminiert werden (Holtkamp 2008).

Ist allerdings die geschlechterparitätische Repräsentanz mittelfristig das Ziel, werden diese Wahlrechtsreformen wohl nicht ausreichend sein. Hierfür ist wahrscheinlich eine Kombination dieses stark personenbezogenen Wahlrechts mit gesetzlich festgeschriebenen Kandidatinnenquoten nach Vorbild der französischen Kommunen erforderlich.

Bisher ist die verfassungsrechtliche Umsetzbarkeit des Paritätsgesetzes in Deutschland aber stark umstritten. Allerdings bezieht sich die mehrheitliche Ablehnung der Verfassungsmäßigkeit überwiegend auf Einschätzungen von Quoten noch vor der Verankerung des Verfassungsgebots einer tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern im Grundgesetz (Art. 3 II 2 GG).

In einer aktuellen Veröffentlichung hat die Bundesministerin der Justiz Brigitte Zypries alle nach dieser Grundgesetzänderung von 1994 noch anführbaren Argumente gegen die Verfassungsmäßigkeit des Paritätsgesetzes in Deutschland zusammengefasst. Sie kommt zu dem Fazit, dass die von Bündnis 90 / Die Grünen in mehreren Landtagen beantragte Umsetzung der französischen Paritätslösung in Landtags- und Kommunalwahlrecht „verfassungsrechtlich bedenklich“ ist (Zypries / Holste 2008). Hierfür führt sie drei Argumente an: Erstens würden Geschlechterquoten im Wahlrecht, anders als die Quoten der Parteien, zu einem starken Eingriff in die Parteienfreiheit führen. Es sei zu bezweifeln, dass dieser über das Gleichstellungsgebot zu legitimieren Eingriff verhältnismäßig sei, weil in Frankreich vor Einführung des Gesetzes die Frauenunterrepräsentanz deutlich stärker ausgeprägt gewesen sei als heute in Deutschland. Zweitens würden gesetzliche Geschlechterquoten einen wichtigen Teil der Wahlentscheidung dem demokratischen Prozess entziehen. Drittens würden Geschlechterquoten gerade in Bezug auf Direktmandate nicht die Parität garantieren, weil sie hierauf nur sehr schwer anwendbar sind.

Für die Mehrheit der Kommunen in Deutschland gelten diese drei Argumente aber kaum, was rechtspolitisch für eine verfassungsmäßige Umsetzbarkeit der Paritätslösungen in den meisten Kommunalwahlgesetzen spricht.

In den meisten Kommunen hat die Wählerschaft die Möglichkeit zu kumulieren und zu panaschieren. Gerade im Vergleich zum personalisierten Verhältniswahlrecht auf Bundes- und Landesebene sowie in NRW-Kommunen erhöhen sich die personellen Entscheidungskompetenzen der Wählerschaft deutlich. Demgegenüber wird von politikwissenschaftlichen Autoren die Legitimität des personalisierten Verhältniswahlrechts stark in Frage gestellt:

„Bundestagskandidaten der CDU/CSU und SPD, die auf so genannten sicheren Listenplätzen platziert sind, ziehen nämlich unabhängig vom jeweiligen Wahlergebnis in den Bundestag ein. Insofern haben die Bundestagswahlen keinen kompetitiven Charakter, sondern legitimieren lediglich anderweitig getroffene Entscheidungen, ein ansonsten typisches Charakteristikum unfreier Quasiwahlen, wie sie beispielsweise in der DDR üblich waren. (Prittwitz 2003: 16).

Im Vergleich hierzu bietet die Kombination von Kumulieren und Panaschieren und Paritätsgesetz der Wählerschaft die größte personelle Wahlfreiheit. Bei sozial ausgewogenen paritätischen Kandidaturen kann sich die Wählerschaft ihr eigenes Menü zusammenstellen. Schließlich ist bei Kumulieren und Panaschieren als Verhältniswahlrecht mit losen Listen die Paritätslösung gleich gut umsetzbar wie in den französischen Kommunen beim Verhältniswahlrecht mit starren Listen. In beiden Fällen gibt es keine Direktmandate in kleineren Wahlbezirken, so dass die Quote voll anwendbar ist.

Entscheidend kommt hinzu, dass im kreisangehörigen Raum die Quoten und Quoren der Parteien kaum direkt greifen. Übergeordnete Parteiebenen können nur sehr bedingt auf diese systematischen Vollzugsdefizite – nahezu nur durch weiche Koordinationsinstrumente - reagieren. Da das System der Quoten innerhalb der Parteien auf lokaler Ebene in der Mehrzahl der Kommunen versagt, kann gerade für das Kommunalwahlrecht der starke Eingriff in die Parteienfreiheit durch ein Paritätsgesetz überzeugend legitimiert werden. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass in deutschen Kommunen heute die Frauenunterrepräsentanz zumindest ebenso stark ausgeprägt ist, wie in den französischen Kommunen vor Einführung des Paritätsgesetzes. Die französischen Kommunen über 3.500 Einwohner(innen) hatten bereits 1995 eine Frauenrepräsentanz von 25,7%, die bei der nächsten Wahl 2001 unter dem Paritäts-

gesetz auf durchschnittlich 47,5 Prozent gesteigert wurde. Dieser Wert wird in Deutschland lediglich von der Landeshauptstadt München erreicht, während im kreisangehörigen Raum nicht wenige Kommunalparlamente einen Frauenanteil von unter 10% aufweisen. Insgesamt belegen damit die deutschen Kommunen im aktuellen europäischen Vergleich unter den 22 analysierten Ländern gerade einmal den 13. Platz (inklusive der osteuropäischen Beitrittsländer).¹³ Damit wird in Deutschland kaum angemessen die in 2006 verabschiedete Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene erfüllt. In der Charta haben sich alle kommunalen Mitgliedorganisationen in der EU verpflichtet, für eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter in den Kommunalparlamenten „Parteien und Gruppierungen aufzufordern alle gesetzlich zulässigen Schritte zu unternehmen – wozu, falls erforderlich, auch Quotenregelungen zählen -, um die Anzahl der Kandidatinnen zu erhöhen“¹⁴. Dem von der EU eingeforderten Umsetzungsbericht Deutschlands kann gespannt entgegen gesehen werden.

Neben den hier aufgeführten Gründen sprechen ein pragmatisches und ein systematisches Argument dafür, sich für die nächsten Koalitionsverhandlungen auf Quoten im Kommunalwahlrecht zu fokussieren und im Lichte unserer Untersuchungsergebnisse und der grob skizzierten rechtspolitischen Argumente hierzu rechtzeitig eine detaillierte rechtswissenschaftliche Begutachtung in Auftrag zu geben.

Zunächst ist aus pragmatischer Perspektive festzuhalten, dass nach allen Erfahrungen eine institutionelle Reform für die Kommunen in den Landtagen einfacher politisch durchsetzbar ist als für Landesinstitutionen. In den letzten Jahren wurden so beispielsweise innerhalb kürzester Zeit die Direktwahl der Bürgermeister und das Kumulieren und Panaschieren eingeführt, während für Landes- und Bundesebene grundlegende Verfassungs- und Wahlrechtsreformen eher Mangelware waren (Holtkamp 2007). Dieses kommunale Reformfieber ist auch darauf zurückzuführen, dass Landtagsabgeordnete sich deutlich leichter tun, Machtressourcen in den Kommunen institutionell umzuverteilen, als selbst auf Einfluss und Karrierechancen (z. B. durch strikte Quotierung) auf der eigenen politischen Ebene zu verzichten. Zudem sind Reformen der Kommunalverfassungen und des Kommunalwahlrechts in der Regel durch einfache Landtagsmehrheiten realisierbar.

Darüber hinaus entspricht es der Grundphilosophie des Föderalismus, dass die Kommunen als Experimentierbaustelle fungieren und erst nach erfolgreichen kommunalen Einsatz institutionelle Reformen auf andere Ebenen übertragen werden (Bogumil / Holtkamp 2006). Die Kombination von Verhältniswahl bei freien Listen mit einer gesetzlich verbindlichen Kandidatinnenquote könnte so zu einem Erfolgsfall werden, der langfristig auch das Landtagswahlrecht unter erheblichen Anpassungsdruck setzt.

Insgesamt dürfte die Frauenunterrepräsentanz auf kommunaler Ebene am stärksten politisch gestaltbar sein, einen dementsprechenden Gestaltungswillen des Landesgesetzgebers und das Paritätsgesetz fördernde juristische Expertisen vorausgesetzt. Auch hierbei könnten Parteien wieder einen „feinen“ Unterschied machen. Bisher gingen solche und ähnliche Initiativen nur von Bündnis 90 / Die Grünen aus, die dies wohl am ehesten zukünftig in Koalitionsvereinbarungen mit anderen Quotenparteien realisieren können. Diese müssten nicht ganz so viele männliche Mandatsträger gegen Frauen auf der kommunalen Ebene austauschen wie die

13 „The state of Europe’s local und regional government in 2006”; 30/1/08; Download unter www.ccre.org

14 „Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene“, 20/5/06 Download unter www.ccre.org

CDU. Das könnte die zu erwartenden innerparteilichen Widerstände in den anderen Quotenparteien begrenzen, zumal die zentralen Parteiorganisationen schon klare und eigentlich verbindliche Quotenziele vorgegeben haben. Dass diese bisher insbesondere in der SPD noch im klaren Widerspruch zu der Praxis in den Ortsvereinen stehen, könnte optimistisch auch als Ansporn zum Handeln der auf Landes- und Bundesebene besser aufgestellten parteiinternen Frauengruppen gedeutet werden.

Literatur

- Alemann, Ulrich von (2000): Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Andersen, Uwe (2000): „Wahlen auf kommunaler Ebene – eigenständig?“ in: *Politische Bildung* 3/2000: 76-93.
- Bauer, Siegfried / Seibert, Caroline / Soboth, Andrea / Strunk, Ulrike (2006): Die Beteiligung von Frauen und Männern in Entscheidungsprozessen im ländlichen Raum, gefördert durch das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst, Gießen, Ms.
- Beyme, Klaus von (2000): *Parteien im Wandel*, Opladen.
- Bieber, Ina E. (2006): „Plötzlich ganz wichtig – Frauen im Mittelpunkt wahlkampfstrategischer Überlegungen“, in: *Femina Politica* 2/06: 67-79.
- Bird, Karen (2002): “Who are the Women? Effects of Gender Parity in French Municipal Elections”, Ms., teilveröffentlicht in: Bird, Karen (2003): “Who are the Women? Effects of Gender Parity in French Municipal Elections”, in: *French Politics* 1/03: 5-38.
- Blättel-Mink, Birgit / Mischau, Anina / Kramer, Caroline (1998): „Politische Partizipation von Frauen – Nullsummenspiele im Modernisierungsprozess? Ergebnisse einer empirischen Studie in Baden-Württemberg“, in: *PVS Heft 4*: 775-796.
- Bösch, Frank (2007): „Christliche Demokratische Union Deutschlands (CDU)“, in: Decker, Frank / Neu, Viola (Hg.): *Handbuch der deutschen Parteien*, Wiesbaden: 201-219
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars (2006): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policy-orientierte Einführung*, Wiesbaden.
- Bovermann, Rainer (2002): „Kommunales Wahlverhalten zwischen Partei-, Themen- und Kandidatenorientierung“, in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): *Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues*, Opladen: 115-159.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005): *Gender-Datenreport – 1. Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der BRD*, München.
- Dahlerup, Drude / Freidenvall, Lenita (2008): *Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe*, European Parliament PE 408.309, Brussels.
- Danzer, Stephan (2008): „Kommunalwahlen 2008 – Auswertung des Wählerverhaltens“, in: *Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz* 09/08: 663-669.
- Davidson-Schmich, Louise K. (2006): “Implementation of Political Party Gender Quotas: Evidence from the German Länder 1990-2000”, in: *Party Politics* 2/06: 211-232.
- Edinger, Michael / Holfert, Claudia (2005): „Frauen im Parlament: Eroberung einer Männerbastion?“, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik*: 29-40.
- Fleschenberg, Andrea / Derichs, Claudia (2008): *Handbuch Spitzenpolitikerinnen*, Wiesbaden.
- Florack, Martin / Grunden, Timo / Korte, Karl-Rudolf (2005): „Strategien erfolgreicher Mitglieder- rekrutierung der politischen Parteien“, in: Schmid, Josef / Zolleis, Udo (Hg.): *Zwischen Anarchie und Strategie – Der Erfolg von Parteiorganisationen*, Wiesbaden: 96-113.
- Fokus-Institut Halle (2006): *Mehr Mandatsträgerinnen in die Kommunalpolitik – Ergebnisse einer soziologisch – empirischen Kurzstudie*, Halle, Ms.
- Fonseca, Sara Claro da / Espirita-Santa, Ana (2008): „Quotenfrauen – Kandidatinnen, Listen- und Direktmandate im deutschen Wahlsystem“, in: *WZB-Mitteilungen*, Heft 120, Berlin.
- Foster, Helga / Lukoschat, Helga / Schaeffer-Hegel, Barbara (1998): *Die ganze Demokratie – Zur Professionalisierung von Frauen für die Politik*, Pfaffenweiler.

- Freidenvall, Lenita (2008): "Sweden: Small Steps, big Consequences", in: Dahlerup, Drude / Freidenvall, Lenita: *Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe*, European Parliament PE 408.309, Brussels: 100-109.
- Freidenvall, Lenita / Dahlerup, Drude / Skjeie, Helge (2006): "The Nordic Countries – An incremental Model", in: Dahlerup, Drude (Hg.): *Women, Quotas and Politics*, London: 55-82.
- Fuchs, Gesine (2006): „Politische Partizipation von Frauen in Deutschland“, in: Hoecker, Beate (Hg.): *Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest*, Opladen: 235-260.
- Geißel, Brigitte (1999): *Politikerinnen – Politisierung und Partizipation auf kommunaler Ebene*, Opladen.
- Geißel, Brigitte (2008): "Germany: Successful Quota Rules in a gendered Society", in: Dahlerup, Drude / Freidenvall, Lenita: *Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe*, European Parliament PE 408.309, Brussels: 60-71.
- Gehne, David (2008): *Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen*, Wiesbaden.
- Gehne, David / Holtkamp, Lars (2005): „Fraktionsvorsitzende und Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg“, in: Bogumil, Jörg/ Heinelt, Hubert (Hg.): *Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*, Wiesbaden: 87-141.
- Henke, Andreas (1997): „Kumulieren und Panaschieren“, in: Gabriel, Oscar W. / Brettschneider, Frank / Vetter, Angelika (Hg.): *Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt*, Opladen: 169-179.
- Hennl, Annika / Kaiser, Andre (2008): „Repräsentationschancen in interaktiven Nominierungsverfahren – Ein Vergleich der Aufstellung von Parteilisten bei deutschen Landtagswahlen“, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3/08: 325-352.
- Hoecker, Beate (1995): *Politische Partizipation von Frauen – Kontinuität und Wandel des Geschlechterverhältnisses in der Politik*, Opladen.
- Hoecker, Beate (1998): *Handbuch Politische Partizipation von Frauen in Europa*, Opladen.
- Hoecker, Beate (2008): „50 Jahre Frauen in der Politik: späte Erfolge, aber nicht am Ziel“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 24/08.
- Hoecker, Beate / Scheele, Alexandra (2008): „Feminisierung der Politik? Neue Entwicklungen und alte Muster der Repräsentation“, in: *Femina Politica* 2/08: 9-20.
- Holtkamp, Lars (2000): „Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Praxisleitfaden für die Bürgerkommune“, Berlin.
- Holtkamp, Lars (2006): „Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie – Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich“, in: *PVS* 4/06: 641-661.
- Holtkamp, Lars (2007): „Kommunen im Reformfieber“, in: Wolf, Klaus Dieter (Hg.): *Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform? Der 23. wissenschaftliche Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*, Baden-Baden.
- Holtkamp, Lars (2008): *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*, Habil-Schrift, Reihe „Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit“ Band 30, Wiesbaden.
- Holtkamp, Lars / Bogumil, Jörg / Kißler, Leo (2006): *Kooperative Demokratie – Das politische Potential von Bürgerengagement*, Frankfurt.
- Holtkamp, Lars / Eimer, Thomas (2006): „Totgesagte leben länger... Kommunale Wählergemeinschaften in Westdeutschland“, in: Jun, Uwe / Kreikenbom, Henry / Neu, Viola (Hg.): *Kleine Parteien im Aufwind*, Frankfurt: 249-276.

- Holtkamp, Lars / Gehne, David (2002): „Bürgermeisterkandidaten zwischen Verwaltungsprofis, Parteisoldaten und Schützenkönigen“, in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): *Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues*, Opladen: 55-88.
- Holtkamp, Lars / Schnittke, Sonja (2008a): „Probleme grüner Bürgermeisterkandidaturen – Ohne Stichwahl keinen Stich?“, in: *AKP* 2/2008: 63-66.
- Holtkamp, Lars / Schnittke, Sonja (2008b): „Erklärungsmodelle für die Unterrepräsentation von Frauen“, in: *Femina Politica* 2/08: 53-64.
- Holtmann, Everhard (2008) (Hg.): „Parteifrei im Parteienstaat: Kommunale Wählergemeinschaften“, SFB 580 Mitteilungen 25, Halle.
- Holuscha, Anette (1999): *Frauen und Kommunalpolitik: kommunalpolitische Partizipation von Frauen in Baden-Württemberg am Beispiel der Stadt Ludwigsburg*, Reihe: Konstanzer Schriften zur Sozialwissenschaft Bd. 51, Konstanz.
- Horstkötter, Marianne (1990): *Frauen in der Kommunalpolitik: Einflußfaktoren auf die politische Partizipation von Frauen in den kommunalen Räten*, Frankfurt.
- Hüskens, Lydia (2007): *Gleichberechtigt oder nicht? Frauen und Politik in Sachsen-Anhalt*, Ms.
- Inglehart, Ronald / Norris, Pippa / Welzel, Christian (2002): “Gender Equality and Democracy”, in: *Comparative Sociology* 3-4/02: 321-345.
- Kaiser, Andre / Hennl, Annika (2008): „Wahlsysteme und Frauenrepräsentation. Ein Vergleich der deutschen Landesparlamente“, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2 /08: 167-184.
- Katz, Richard S. (2001): “The problem of candidate selection and models of party democracy”, in: *Party Politics* 7: 277-296.
- Kern, Timm (2007): *Warum werden Bürgermeister abgewählt?* Stuttgart.
- Kißler, Leo/ Wiechmann, Elke (Hg.) (1999): *Gleichstellungspolitik und kommunale Verwaltungsreform*. Baden-Baden.
- Kinzig, Silke (2007): *Auf dem Weg zur Macht? Zur Unterrepräsentation von Frauen im deutschen und U.S.-amerikanischen Regierungssystem*, Wiesbaden.
- Klages, Helmut (2003): „Motivation und Motivationswandel bürgerschaftlichen Engagements“, in: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hg.): *Politik des bürgerschaftlichen Engagements in den Bundesländern*, Opladen: 295-336.
- Kolinsky, Eva (1993): “Party Change and Women’s Representation in Unified Germany”, in: Lovenduski, Joni / Norris, Pippa (Hg.): *Gender and Party Politics*, London: 113-146.
- Kost, Andreas / Wehling, Hans-Georg (2003) (Hg.): *Kommunalpolitik in deutschen Ländern – Eine Einführung*, Opladen.
- KPV NRW (2008): *Handreichung zur Kandidatenaufstellung – Kommunalwahlen 2009 in Nordrhein-Westfalen*, Ms.
- Löffler, Berthold / Rogg, Walter (2000): „Kommunalwahlen und kommunales Wahlverhalten“, in: Pfizer, Theodor / Wehling, Hans-Georg (Hg.): *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*, Stuttgart: 109-136.
- Looman, Marijke (2007): „Auf dem Gipfel der Macht? Partizipation von Frauen in Parteien, Parlamenten und Regierungen der Bundesrepublik Deutschland – Eine Bestandsaufnahme“, in: *Zeitschrift für Frauenforschung und Geschlechterstudien* 1/07: 74-87.
- Lukoschat, Helga / Kletzing, Uta / Wenzl, Andrea (2008): *Engagiert vor Ort: Einstiegswege und Erfahrungen von Kommunalpolitikerinnen, Erste Ergebnisse einer bundesweiten quantitativen und qualitativen Befragung von Frauen in der Kommunalpolitik*, Studie des EAF für das BMFSFJ, Berlin, Ms.

- Mair, Peter / van Biezen, Ingrid (2001): "Party Membership in twenty european Democracies, 1980-2000", in: *Party Politics* 1/01: 5-21.
- Matland, Richard E. (2006): "Electoral Quotas – Frequency and Effectiveness", in: Dahlerup, Drude (Hg.): *Women, Quotas and Politics*, London: 275-292.
- Mayer, Ingrid Alice (2005): „Gleichstellung von Frauen und Männern auf der Kandidaten-Ebene im Wahlrecht Frankreichs – Erläuterungen zum Paritätsgesetz vom 6. Juni 2000 und eine Skizze seiner Wirkung“, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*: 17-25.
- McKay, Joanna (2004): "Women in German Politics: Still Jobs for the Boys?" In: *German Politics* 1/04: 56-80.
- Meyer, Hans (2007): „Kommunalwahlrecht“, in: Mann, Thomas / Püttner, Günter (Hg.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 1, dritte, völlig neu bearbeitete Auflage, Berlin: 391-457.
- Meyer, Thomas (2005): *Theorie der Sozialen Demokratie*, Wiesbaden.
- Mielke, Gerd (2003): „Parteien zwischen Kampagnenfähigkeit und bürgerschaftlichem Engagement“, in: Enquete-Kommision „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Hg.): *Bürgerschaftliches Engagement in Parteien und Bewegungen*, Opladen: 157-166.
- Mielke, Gerd / Eith, Ulrich (1994): Honoratioren oder Parteisoldaten – Eine Untersuchung der Gemeinderatskandidaten bei der Kommunalwahl 1989 in Freiburg, Bochum.
- Möller, Manuela (2009): „Frauen Macht Kommune – Kampagne zur Kommunalwahlrunde 2009“, in: *AKP* 1/09: 30-31.
- Naßmacher, Hiltrud (2006): *Baustelle Stadt*, Wiesbaden.
- Nohlen, Dieter (2000): *Wahlrecht und Parteiensystem*, 3. Auflage, Opladen.
- Norris, Pippa (2000): „Schlussfolgerung: Ein Vergleich parlamentarischer Rekrutierung“, in: Braun, Kathrin et al. (Hg.): *Feministische Perspektiven der Politikwissenschaft*, München: 269-292.
- Norris, Pippa (2004): *Electoral Engineering – Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge.
- Norris, Pippa (2006): "The Impact of Electoral Reform on Women's Representation", in: *Acta Politica* 1/06: 2-17.
- Norris, Pippa / Inglehart, Ronald (2001): "Women and Democracy – Cultural Obstacles to Equal Representation", in: *Journal of Democracy* 3/01: 126-140.
- Norris, Pippa / Lovenduski, Joni (1995): *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge.
- Oldopp, Birgit (2001): *Auf dem Weg ins Parlament – Auswahl und Wahlkampffinanzierung der Kandidaten in Deutschland, Kanada und den USA*, Frankfurt.
- Pollach, Günter / Wischermann, Jörg / Zeuner, Bodo (2000): *Ein nachhaltig anderes Parteiensystem – Profile und Beziehungen von Parteien in ostdeutschen Kommunen*, Opladen.
- Prittitz, Volker von (2003): „Vollständig personalisierte Verhältniswahl – Reformüberlegungen auf der Grundlage eines Leistungsvergleichs der Wahlsysteme Deutschlands und Finnlands“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 52 /03: 12-20.
- Ramsay, Raylene (2008): "Parity – From Perversion to Political Progress", in: *French Politics* 6/08, 45-62.
- Reiser, Marion (2006): *Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten*, Wiesbaden
- Scarrow, Susan (1999): "Local Parties and Electioneering in Germany", in: Saiz, Martin / Geser, Hans (Hg.): *Local Parties in Political and Organizational Perspektive*, Oxford: 151-170.

- Schleer, Manfred (2003): *Kommunalpolitik in Sachsen. Bürger, Politiker und Verwaltungen in Gemeinden, Städten und Landkreisen*, Dresden.
- Sineau, Mariette (2008): "France: 'Parite' under the Law", in: Dahlerup, Drude / Freidenvall, Lenita: *Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe*, European Parliament PE 408.309, Brussels: 51-59.
- Schmidt, Christopher (2008): „Was lässt sich mit Quoten regeln?“, in: *AKP* 5/08: 51.
- Schnirch, Carina (2008): *Die PDS als Kommunalpartei – Ein ost-westdeutscher Vergleich*, Marburg.
- Scholz, Anja (2004): *Oberbürgermeisterinnen in Deutschland – Zum Erfolg weiblicher Führungspersönlichkeiten*, Stuttgart.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (2002): „Wer wählt wen wie aus? Pfade in das unerschlossene Terrain der Kandidatenaufstellung“, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik* 2/02: 145-159.
- Stock, Alexander (2008): *Neumitglieder im Visier – Das Rekrutierungsmanagement der politischen Nachwuchsorganisationen am Beispiel der NRW-Landesverbände*, Marburg.
- Thiel, Anke (2006): „Politik und Gesellschaft“, in: Bothfeld, Silke et al.: *FrauenDatenReport 2005*, zweite Auflage, Berlin: 382-437.
- Tiefenbach, Paul (2006): „Kumulieren, Panaschieren, Mehrmandatswahlkreise – mehr Demokratie beim Wahlrecht“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1/06: 115-125.
- von der Leyen, Ursula (2008): „Vorwort“, in: BMFSFJ (Hg.): *Von Alltagsheldinnen und Lokal-expertinnen – Kommunalpolitikerinnen im Porträt*, Berlin: 5-7.
- Wahl, Angelika von (2006): „Gender Equality in Germany“, in: *West European Politics* 3/06: 461-488.
- Weege, Wilhelm (2003): *Karrieren, Verhaltensmerkmale und Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags WD 1 – 069/03, Berlin.
- Westle, Bettina (2001): „Gender-Asymmetrien zwischen politischem Interesse, subjektiver politischer Kompetenz und politischer Partizipation?“, in: *femina politica* Heft 1: 15-29.
- Wehling, Hans-Georg (2000): „Frauen in der Kommunalpolitik“, in: Pfizer, Theodor / Wehling, Hans-Georg (Hg.): *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*, Stuttgart: 203-216.
- Wiechmann, Elke (2004): *Trendreport: Gleichstellungspolitik im Veränderungsprozess*, Düsseldorf.
- Wiechmann, Elke (2006): *Gleichstellungspolitik als Machtspiel. Eine mikropolitische Analyse der Gleichstellungspolitik in kommunalen Reorganisationsprozessen*, Freiburg.
- Wiechmann, Elke (2008): *New Public Management und Gleichstellung*, in: Maier, Friederike / Fiedler, Angela (Hg.): *Verfestigte Schief lagen. Ökonomische Analysen zum Geschlechterverhältnis*, Berlin: 171-194.
- Wiesendahl, Elmar (2006): *Mitgliederparteien am Ende? Eine Kritik der Niedergangsdiskussion*, Wiesbaden.
- Wiliarty, Sarah Elise (2008): "Angela Merkel's Path to Power: The Role of Internal Party Dynamics and Leadership", in: *German Politics* 1/08: 81-96.
- Zypries, Brigitte / Holste, Heiko (2008): „90 Jahre Frauenwahlrecht in Deutschland – Geschichte, Bilanz, Perspektiven“, *NJW* 2008: 3400-3403.