

Elke Wiechmann

Politische Partizipation und Geschlecht: der Gender-Gap

Frauen stellen mehr als die Hälfte der bundesdeutschen Bevölkerung. In den Parlamenten, wo die politisch-gesellschaftlich richtungsweisenden Entscheidungen getroffen werden, sind sie jedoch bestenfalls zu einem Drittel vertreten. Dass in Deutschland eine Kanzlerin das Land bereits in der dritten Wahlperiode regiert, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass Frauen in der Politik noch keineswegs selbstverständlich ihren Weg gehen (können). Nach einem geradezu rasanten Anstieg der Frauenrepräsentanz in den 80er und 90er Jahren muss seitdem ein Stillstand auf der Baustelle vermeldet werden. Die Frage der politischen Repräsentanz von Frauen in den Parlamenten ist eine demokratische Frage. Dabei geht es nicht darum, ob Frauen eine bessere Politik machen, ob sie qualifiziert(er) sind oder ob sie sich politisch mehr für Frauen engagieren, sondern um einen, gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil offenbar bislang unzureichenden Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen.

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die politische Repräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik. Dabei rücken weniger die Frauen als vielmehr die Parteien in den Fokus. Der statistische Durchschnittswert zur politischen Partizipation von Frauen in allen deutschen Kommunalparlamenten liegt bei ca. 25 %. Gerne wird behauptet, dass Bundes- und Landesparlamente hinsichtlich der Frauenrepräsentanz weit besser aufgestellt seien als die kommunalen Räte. Zumindest auf die Großstädte Deutschlands trifft dies nicht zu, denn hier wie dort liegt der Anteil der Parlamentarierinnen bei einem Drittel.

Folgt man den gängigen Erklärungs-faktoren für politische Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten, dann wird

diese vor allem mit der Situation der Frauen selbst, ihrer geschlechtsspezifischen Sozialisation und der Arbeitsteilung begründet. Danach gelten unterschiedliche sozio-ökonomische, institutionelle und kulturelle Faktoren als ausschlaggebend. Der Abbau der Unterrepräsentanz wird in diesem Erklärungsmodell zu einem langfristigen Projekt, das zunächst auf gesellschaftliche Lern- und Wandlungsprozesse setzt, die mehr gleichberechtigte Teilhabe zunächst in jede Familie bzw. in jeden Haushalt bringen.

Nimmt man einen Perspektivwechsel vor, wonach die Parteien die zentralen Akteurinnen für die Frauenrepräsentanz in den Parlamenten sind, dann gewinnt ein anderes Erklärungsmodell an Relevanz. Hiernach prägt das Nominierungsverhalten der Parteien als *gatekeeper*, maßgeblich durch die Quoten- und Wahlrechtssysteme bedingt, die politische Frauenrepräsentanz.

Eine solche Perspektive schließt zwar nicht die Ursachen aufgrund sozialer Lagen, ungleicher Verteilung der Hausarbeit oder ein geringeres Interesse von Frauen an politischen Mandaten aus. Allerdings stellt sich die Frage, welchen Anteil die Parteien selbst an der Unterrepräsentanz haben und ob es ihnen nicht dennoch möglich ist, insgesamt genügend Kandidatinnen zu erreichen, um eine paritätische Zusammensetzung ihrer Listen zu realisieren.

Denn durchaus erklärungsbedürftig ist die Frage, wie es der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bundesweit bei »nur« ca. 23.000 weiblichen Mitgliedern möglich ist, ihre Mandate und Ämter weitgehend paritätisch zu besetzen, während dies weder der SPD (mit ca. 150.000 weiblichen Parteimitgliedern) noch der CDU (mit ca. 100.000 weiblichen Parteimitgliedern) gelingt.

Als Beispiel soll hier der Frauenrepräsentanz in Großstadtparlamenten nachgegangen werden. Hier, so eine These, erscheint es relativ unwahrscheinlich, dass sich Frauen nicht in ausreichendem Maße für die kommunalen Räte finden lassen. In Großstädten (ab einer Einwohnerzahl von 100.000) könnte man am ehesten annehmen, dass sich – rein statistisch betrachtet und bei entsprechender Ansprache seitens der Parteien – genügend Frauen (unter mehreren 10.000 Einwohnerinnen) interessieren und motivieren lassen, um Mandate und politische Ämter zu übernehmen.

Ein Zeitreihenvergleich zwischen den Jahren 1980 und 2013 zur Entwicklung der Frauenrepräsentanz in westdeutschen Großstadtparlamenten zeigt zunächst einen kontinuierlichen Anstieg von 14,8 % 1980 auf ca. ein Drittel Mitte der 90er Jahre. Von da an allerdings stagniert die Frauenrepräsentanz bis heute.

Der sprunghafte Anstieg der Frauen in den Räten ab den 80er Jahren kann nicht ohne die Deutung folgender Ereignisse gelesen werden:

- 1983 ziehen DIE GRÜNEN in den Deutschen Bundestag ein. Die zuvor empfohlene paritätische Besetzung von Mandaten und Ämtern wird 1986 im Frauenstatut beschlossen.

- 1988 bereitet die SPD (zunächst mit 33 %) den Weg für die 40 %-Quote vor.

- 1990 beschließt die PDS (ab 2005 DIE LINKE) die 50 %-Quote.

- 1996 empfiehlt die CDU das Quorum (33 %).

- 2010 arbeitet die CSU an der 40 %-Quote, zunächst für alle Ämter oberhalb der Orts- und Kreisverbandsebene.

Offensichtlich haben DIE GRÜNEN die Parteien unter Anpassungsdruck gesetzt und waren im Parteienwettbewerb um vorwiegend weibliche Wählerstimmen Auslöser und Ansporn für eine Quotendebatte, dem sich selbst die CDU nicht gänzlich entziehen konnte und die schließlich

2010 auch der CSU Debattenstoff lieferte.

Neben den immer wieder auch kontrovers diskutierten Quoten gilt im internationalen Reformdiskurs das Wahlrecht als *Einfluss des zentraler Hebel zur Steigerung der Frauenrepräsentanz*. Je nach Wahlrecht unterscheiden sich auch die Nominierungsprozesse der Parteien.

Um die Unterschiede von Wahlsystemen und die Auswirkungen auf die Frauenrepräsentanz zu demonstrieren, eignet sich der Systemvergleich des kommunalen Wahlrechts von NRW und Baden-Württemberg und seine Effekte auf die Nominierungsprozesse in den Parteien. In NRW gilt das personalisierte Verhältniswahlrecht mit festen Listen, ähnlich wie auch bei den Landtags- und Bundestagswahlen. Damit unterscheidet sich NRW von den meisten anderen Bundesländern, die die Möglichkeit zum Kumulieren und Panaschieren einräumen und somit ein stärker personenorientiertes Verhältniswahlrecht mit freien Listen, wie z.B. Baden-Württemberg, aufweisen. Dieses offenere Wahlsystem ermöglicht der Wählerschaft ein größeres Mitspracherecht bei den Kommunalwahlen als das nordrhein-westfälische. In NRW wird die Hälfte der Ratsmandate über Direktmandate vergeben, die im Wesentlichen auf die SPD und die CDU entfallen. Die restlichen Mandate werden über die zu wählenden geschlossenen Parteilisten bestimmt, womit die Wählerschaft keinen Einfluss auf einzelne Kandidaturen hat – im Gegensatz zum Kumulieren und Panaschieren auf gesamtstädtischer Ebene.

Bei dem personalisierten Verhältniswahlrecht in NRW werden die Kandidat/innen in kleinen Wahlkreisen bzw. Ortsvereinen in ebenso kleinen politischen Elitekreisen aufgestellt. Dies hat Einfluss auf die Unterrepräsentanz von Frauen in den kommunalen Räten. Einerseits können die

Quoten nur eingeschränkt oder gar nicht umgesetzt werden, weil vergleichsweise nur sehr wenige Kandidaturen in den Ortsvereinen zu vergeben sind, während auf der gesamtstädtischen Ebene kaum noch zusätzliche Kandidatinnen nominiert werden (können). Auf den aussichtsreichen Plätzen der Reserveliste finden sich dann – zur Absicherung – zunächst in der Regel die Direktkandidaturen, die oft in Personalunion die jeweiligen Ortsvereinsvorsitzenden stellen. Andererseits gelten insbesondere die Ortsvereine als traditionelle Männerdomänen.

Der Effekt zeigt sich in den kommunalen Wahlergebnissen: Der Frauenanteil in NRW-Großstädten liegt kontinuierlich niedriger als etwa in Baden-Württemberg, Bayern oder Niedersachsen – also in Bundesländern, die der Wählerschaft traditionell die Möglichkeit zum Kumulieren und Panaschieren bieten. Auch die letzte Bundestagswahl 2013 bestätigt die Wirkung von Direktmandaten am Beispiel der SPD-Wahlergebnisse. Zwar hat die SPD erstmals ihre Quote von 40 % übererfüllt (42 % Frauen), allerdings dürfte hierfür vor allem ihr schlechtes Wahlergebnis mitverantwortlich sein, wonach sie lediglich knapp 60 Direktmandate (davon 26 % Frauen) errang, 135 SPD-Abgeordnete sind hingegen über die weitgehend quotierte Liste eingezogen.

Grundsätzlich stellen Quotenparteien deutlich mehr Kandidatinnen als Parteien ohne Quote und auch als die CDU mit einer Quorumsempfehlung. Gleichwohl sind Quoten weder Selbstläufer noch Garantie für eine angemessene politische Frauenrepräsentanz. Denn die international vergleichende Forschung weist nach, dass Quoten nicht direkt wirken, sondern nur bei entsprechender innerparteilicher Ak-

zeptanz, bei zu erwartenden Sanktionen oder höheren informellen Gleichstellungsnormen auch tatsächlich durchgesetzt werden können.

Das Wahlrecht ist im Allgemeinen politisch eher kurzfristig gestaltbar als die politische Kultur eines Landes und macht einen erheblichen Unterschied hinsichtlich der Repräsentation von Frauen im Parlament. Hier scheint das offenbar transparentere Wahlgesetz mit mehr Wahlentscheidungsmöglichkeiten für die Wählerschaft bei offenen Listen durch Kumulieren und Panaschieren für Frauen günstiger zu sein als das deutlich intransparentere Wahlgesetz Nordrhein-Westfalens mit dem personalisierten Verhältniswahlrecht, den Direktkandidaturen und den Nominierungsprozessen vorrangig in kleinen Ortsvereinen. Letzteres begünstigt die lokalen männlichen Partieliten, auf die auch die Parteivorsitzenden nur begrenzten Einfluss haben.

Neben der Quote und dem Wahlrecht gibt es allerdings eine durchaus schnelle und konsequente Lösung, um die Frauenrepräsentanz in der Politik wirksam zu steigern: Ein Paritätsgesetz nach französischem Vorbild. Hiernach müssen in Frankreich die Parteien zu den Kommunalwahlen 50 % Frauen auf ihren festen Wahllisten (ohne Direktkandidaturen) aufstellen, wobei sich die Quotierung auch auf die oberen Listenplätze beziehen muss. Können oder wollen die Parteien die Kandidatinnenquote nicht erfüllen, werden sie nicht zur Wahl zugelassen. Waren 1995 – ähnlich wie heute auch in Deutschland – nur 25,7 % Frauen in den kommunalen Räten vertreten, so liegt ihr Anteil heute bei ca. 50 %. Damit ist der Anreiz für die Parteien, Kandidatinnen aufzustellen, ungleich höher als in Deutschland.



Elke Wiechmann

ist Politikwissenschaftlerin an der Fernuniversität Hagen. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen in den Bereichen Verwaltungsmodernisierung, lokale Politikforschung und Genderforschung.

Elke.Wiechmann@fernuni-hagen.de