

Menschenrechtsschutzes vorgegeben – tatsächlich eine annähernd dem Bevölkerungsanteil entsprechende Repräsentanz von Frauen zu erreichen. Die Staaten haben unterschiedliche Lösungswege ergriffen, um den Frauenanteil zu erhöhen, teils mit großem Erfolg. So erscheint es durchaus sinnvoll, in den Debatten um

die Frauenförderung bisweilen eine globale Perspektive einzunehmen. Stets ist aber danach zu fragen, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Übertragung der Erfahrungen anderer Staaten auf die politischen, historischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in Deutschland möglich und zielführend ist.

DOI: 10.5771/1866-377X-2018-3-145

## Frauen in der Kommunalpolitik: Warten auf das Jahr 2145?

**Franziska Schnuch (MLE)**

djb-Mitglied, Rechtsanwältin, Göttingen

Gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil sind Frauen in der Kommunalpolitik nach wie vor unterrepräsentiert. Mit 44 Prozent weiblicher Abgeordneter im Kommunalrat ist Erlangen Spitzenreiter des vierten Genderrankings deutscher Großstädte 2017.<sup>1</sup> Schlusslicht bildet Mülheim an der Ruhr mit 22 Prozent. Noch schlechter ist es um die Hauptverwaltungsbeamten bestellt. Lediglich 8,2 Prozent Frauen bekleiden dieses Amt (in Großstädten). Überdies ist eine weitere negative Tendenz zu verzeichnen, wonach die Repräsentanz von Frauen in Kommunalparlamenten mit der Einwohnerzahl abnimmt, ja sogar teilweise gar nicht mehr vorhanden ist: insbesondere in kleinen, ländlich geprägten Gemeinden gibt es auch heute noch Räte, in denen keine einzige Frau vertreten ist.<sup>2</sup> Doch es gibt einen Hoffnungsschimmer: der Frauenanteil in Kommunalräten steigt – statistisch gesehen – kontinuierlich alle vier Jahre um etwa 0,5 Prozentpunkte. In der Hochrechnung bedeutet dies, dass wir nur noch 127 Jahre, also bis zum Jahr 2145, warten müssen, bis eine paritätische Besetzung der Ratsmandate durch Männer und Frauen erreicht wird.<sup>3</sup> Dass einfaches Abwarten also keine Lösung sein kann, dürfte allen klar sein. Insbesondere, wenn wir uns anschauen, was eigentlich auf dem Spiel steht:

Die Kommunen gelten als „Keimzelle der Demokratie“.<sup>4</sup> Die vorherrschende Unterrepräsentanz von Frauen in den Kommunalparlamenten jedoch widerspricht dem Prinzip der Volkssouveränität, das aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes im Sinne von Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG folgt, gemäß Art. 28 Abs. 1 GG auch für die Kommunalwahlen gilt, und die gleichberechtigte demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger voraussetzt.<sup>5</sup> In unseren „Keimzellen“ der Demokratie besteht diese Voraussetzung jedoch nicht, da die Kommunalparlamente gerade kein Spiegelbild der Bürgerinnen und Bürger sind, sondern hauptsächlich der Bürger. Dies jedoch, so formulierte es bereits *Dr. jur. Elisabeth Selbert*, „[...] ist schlicht Verfassungsbruch in Permanenz“ und allein daher höchst bedenklich.

Darüber hinaus geht es um einen erheblichen Teil an Einfluss und Macht. Es lohnt sich also, einen Blick auf die Kompetenzen der Kommunen zu werfen. Das Grundgesetz garantiert den Kommunen in Art. 28 Abs. 2 GG Selbstverwaltung. Damit ist implizit gewährleistet, dass Kommunen alle Angelegenheiten

der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich erledigen.<sup>6</sup> Dies umfasst all „diejenigen Bedürfnisse, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegürgern gerade als solche gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“.<sup>7</sup> Neben dieser Allzuständigkeit und einem Aufgabenfindungsrecht werden den Kommunen zur eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung Gebietshoheit, Organisationshoheit, Satzungshoheit, Personalhoheit und Finanzhoheit zugesprochen.<sup>8</sup> In der Praxis bedeutet dies, dass den Kommunen ein breiter Strauß an Aufgaben und Kompetenzen zukommt, so zum Beispiel: der Bau und die Unterhaltung von Theatern, Museen, Sportstätten, Krankenhäusern, Altenheimen, Jugendzentren, Schulen und Gemeindestraßen, der Betrieb von

- 1 Holtkamp, Lars/Wiechmann, Elke/Buß, Monya, Genderranking deutscher Großstädte 2017 in: Heinrich-Böll-Stiftung e.V. (Hrsg.) böll.brief DEMOKRATIEREFORM #3, April 2017, S. 6. Online: <https://www.boell.de/de/genderranking-2017> (Zugriff: 24.5.2018).
- 2 Lukoschat, Helga/Belschner, Jana, MACHT ZU GLEICHEN TEILEN EIN WEGWEISER ZU PARITÄT IN DER POLITIK, 2. Aufl. 2017, EAF Berlin. Diversity in Leadership (Hrsg.), S. 8. Online: [https://www.frauenmacht-politik.de/fileadmin/Dokumente/Wegweiser\\_zu\\_Paritaet\\_in\\_der\\_Politik\\_web.pdf](https://www.frauenmacht-politik.de/fileadmin/Dokumente/Wegweiser_zu_Paritaet_in_der_Politik_web.pdf) (Zugriff: 24.5.2018).
- 3 Holtkamp, Lars/Wiechmann, Elke/Buß, Monya, Genderranking deutscher Großstädte 2017 in: Heinrich-Böll-Stiftung e.V. (Hrsg.) böll.brief DEMOKRATIEREFORM #3, April 2017. Online: <https://www.boell.de/de/genderranking-2017> (Zugriff: 24.5.2018).
- 4 Vgl. BVerfGE 79, 127 (148): „Mit dieser Stärkung der dezentralen Verwaltungsebene wollte der Verfassungsgeber auf die gegenläufigen zentralistischen Tendenzen während des nationalsozialistischen Regimes antworten. Er tat dies im Zutrauen in die Gemeinden, im Sinne eines „Aufbaues der Demokratie von unten nach oben“ [...] Keimzelle der Demokratie und am ehesten diktaturresistent zu sein.“
- 5 Laskowski, Silke, Pro Parité! Ohne gleichberechtigte Parlamente keine gleichberechtigten Gesetze und keine gleichberechtigte Gesellschaft! Eine juristische Streitschrift für ein modernes Wahlrecht, djbZ 2014, 93 (97).
- 6 Die Landesverfassungen regeln die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen entsprechend: Baden-Württemberg: Art. 71 LV Bd. Wtt.; Bayern: Art. 11 Abs. 2 i.V.m. Art. 83 LV Bay; Brandenburg: Art. 97 LV Brandenburg; Bremen: Art. 144 BremVerf; Hessen: Art. 137 HV; Mecklenburg-Vorpommern: Art. 72 Verf M-V; Niedersachsen: Art. 57 NV; Nordrhein-Westfalen: Art. 78 LV NRW; Rheinland-Pfalz: Art. 49 und Art. 50 LV Rh.Pf.; Saarland: Art. 118 SVerf; Sachsen: Art. 84 SächsVerf; Sachsen-Anhalt: Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 LV Sachsen-Anhalt; Schleswig-Holstein: Art. 46 Abs. 1 und 2 LV Schl.H.; Thüringen: Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf.
- 7 BVerfGE 79, 127 (152f.) – Rastede.
- 8 Nierhaus, Michael/Engels, Andreas in: Sachs (Hrsg.) GG, 8. Aufl. 2018, Art. 28, Rn. 52 ff.

Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen, die Bereitstellung von Kindergartenplätzen, die Aufstellung von Bauleitplänen, die Einsammlung und der Abtransport von Abfall, die Straßenreinigung und die Abwasserbeseitigung.

Diese Beispiele zeigen zum einen, dass die Kommunen als Keimzellen der Demokratie zur Intensivierung und Verfestigung der Demokratie dienen (sollen), und zum anderen, dass aufgrund ihrer weitreichenden Kompetenzen den politischen Akteurinnen und Akteuren ein nicht zu unterschätzender Gestaltungsspielraum und damit erhebliche Macht auf lokaler Ebene zukommt.

Doch woran liegt es, dass Frauen auch 100 Jahre nach Einführung des Wahlrechts noch immer in der Kommunalpolitik unterrepräsentiert sind und damit diese Gestaltungsmöglichkeiten und Machtpositionen nicht einfordern (können)? Zwei Gründe seien hier kurz skizziert<sup>9</sup>:

50 Prozent der Befragten einer Studie sagten, sie brächten mindestens zehn Stunden pro Woche für das kommunalpolitische Ehrenamt auf, teilweise sogar mehr als 20 Stunden. Bei einem herausgehobenen Amt, wie dem Fraktionsvorsitz, können es bis zu 30 Stunden werden. Es verwundert daher nicht, dass nur knapp 15 Prozent der Kommunalpolitikerinnen gleichzeitig einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen. Häufig werden die Lebensaufgaben Erwerbstätigkeit, Kindererziehung und kommunalpolitisches Engagement zeitlich nacheinander angegangen. Vor allem erwerbstätige, hoch gebildete Frauen, die sich nicht (mehr) um Kinder kümmern, engagieren sich kommunalpolitisch.<sup>10</sup> Das ist auch gut so. Doch was ist mit den jüngeren Frauen? Diese Frauen – insbesondere der „Generation-Y“ – fragen noch häufiger nach dem Sinn und Zweck einer politischen Aktivität, deren Erfolg sich zumeist nicht unmittelbar messen lässt. Politische Partizipation scheint zunächst selbstverständlich möglich geworden zu sein. Es geht nicht mehr darum, dass Frauen sich den Zugang zu politischen Ämtern erkämpfen müssen. Es gibt sie, die weiblichen *Role Models*, die diesen Kampf erfolgreich ausgefochten und Frauen in der aktiven Kommunalpolitik etabliert haben. Grundsätzlich steht Frauen also der Zugang zu aktiver politischer Partizipation offen. Was also hindert (jüngere) Frauen noch daran, sich zu engagieren? Da es nicht mehr darum zu gehen scheint, ob eine Partizipation grundsätzlich möglich ist, scheint es eher darum zu gehen, was damit erreicht werden kann und wie beziehungsweise ob ein politisches Mandat mit dem beruflichen und privaten Lebensentwurf vereinbar ist. Prioritäten müssen gesetzt werden – wer kann es da verdenken, wenn die noch immer mit den Vorurteilen *staubig, alt, männlich* besetzte Tätigkeit in der Kommunalpolitik auf der Prioritätenliste von Frau keinen, oder nur einen nachgeordneten Platz findet? Der hohe zeitliche Aufwand scheint also ein abschreckender Faktor zu sein. Man könnte nun einwenden, dass Männer aber doch dieselbe Problematik betreffe. Allerdings hinkt ein direkter Vergleich: Die klassische Rollenverteilung besteht in großen Teilen der Gesellschaft weiter fort, was unter anderem dazu führt, dass Frauen im Durchschnitt noch immer erheblich mehr Aufgaben im Haushalt, bei der Kindererziehung und der Pflege von Angehörigen übernehmen, während sie gleichzeitig immer häufiger einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Dieser Doppel- bis

Vielfachbelastung sind Männer in der Regel seltener ausgesetzt als Frauen. Wenn wir es also schaffen, Frauen grundsätzlich zu entlasten, schaffen wir ihnen mehr Freiraum und -zeit, sich kommunalpolitisch zu engagieren. Sowohl die Möglichkeit einer beruflichen Karriere, als auch die (aktive) politische Partizipation sind herausragende Errungenschaften für Frauen, die über Dekaden erkämpft wurden. Nun gilt es, Wege zu ergründen, wie Frau beides vereinen kann.

Ein weiterer Faktor, der diskutiert wird, ist die Kultur und Binnenstruktur in den Parteien. Es sind die Parteien und freien Wählergemeinschaften, die die Aufstiegschancen von Frauen maßgeblich beeinflussen können, da sie steuern, ob Frauen auf Wahllisten beziehungsweise für Direktmandate nominiert werden. Hier können (gesetzliche) Geschlechterquoten dazu beitragen, dass tradierte Politikmuster – insbesondere die Dominanz von Männern – parteikulturell aufgebrochen werden.<sup>11</sup> Ob dies durch ein Paritätsgesetz, beispielsweise nach dem Vorbild des französischen *Gesetzes über den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und auf Wahl beruhenden Ämtern*<sup>12</sup>, umgesetzt werden kann, ist jedoch umstritten. Insbesondere steht zur Frage, ob eine gesetzliche Regelung zu quotierten Wahllisten bei den Kommunalwahlen mit dem Grundgesetz und den jeweiligen Landesverfassungen vereinbar wäre. Eine gesetzliche Quote würde jedenfalls die Gleichheit und Freiheit der innerparteilichen Kandidat\*innenwahl beeinträchtigen. Dies würde – anders als eine satzungsrechtliche Quote – auch einen Eingriff in die Parteifreiheit bedeuten. Ob dies mit dem Verfassungsauftrag des Art. 3 Abs. II Satz 2 GG gerechtfertigt werden kann, ist umstritten.<sup>13</sup> Auch hier gilt es also, Lösungswege zu finden.

- 9 Umfassende wissenschaftliche Untersuchungen hierzu z.B. bei: Schlote, Sara, Ursachen für die Unterrepräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik, Befunde und Handlungsempfehlungen, Studie im Auftrag der SPD-Landtagsfraktion Baden-Württemberg, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) 2013, abrufbar unter: [https://www.frauen-macht-politik.de/fileadmin/Dokumente/wzb\\_studie\\_unterrepraesentanz\\_frauen\\_kommunalpolitik\\_1\\_.pdf](https://www.frauen-macht-politik.de/fileadmin/Dokumente/wzb_studie_unterrepraesentanz_frauen_kommunalpolitik_1_.pdf), (Zugriff: 10.4.2018); Kletzing, Uta/Lukoschat, Helga, Engagiert vor Ort – Wege und Erfahrungen von Kommunalpolitikerinnen, 2010, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen (Hrsg.). Online: <https://www.bmfsfj.de/blob/93656/53c5973b6015564b0bcf9de2da9800f1/engagiert-vor-ort-langfassung-data.pdf> (Zugriff: 24.5.2018).
- 10 Ebd., S. 10 ff.
- 11 Bukow, Sebastian/Voß, Fabian, Frauen in der Politik: Der weite Weg zur geschlechtergerechten Repräsentation, 5.3.2018. Online: <https://www.boell.de/de/2018/03/02/frauen-der-politik-der-weite-weg-zur-geschlechtergerechten-repraesentation> (Zugriff: 24.5.2018).
- 12 Loi n° 2000-493 du juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, Journal officiel de la République française (JORF) du 7 juin 2000, 8560.
- 13 Siehe hierzu z.B. djbZ 3/2014, Deutscher Juristinnenbund e.V. (Hrsg.); Laskowski, Silke, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Paritätregelungen für die Kommunal- und Landtagswahlen in Thüringen, 6.6.2014. Online: <https://www.gruene-thl.de/service/publikationen/gutachten-zur-verfassungsrechtlichen-zulaessigkeit-gesetzlicher-paritaetregelungen> (Zugriff: 24.5.2018); Ebsen, Ingwer, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Geschlechterquotierung von Wahlvorschlägen für die rheinland-pfälzischen Kommunalparlamente, November 2012; Lukoschat, Helga/Belschner, Jana, MACHT ZU GLEICHEN TEILEN EIN WEGWEISER ZU PARITÄT IN DER POLITIK 2. Auflage 2017, EAF Berlin. Diversity in Leadership (Hrsg.). Online: [https://www.frauen-macht-politik.de/fileadmin/Dokumente/Wegweiser\\_zu\\_Paritaet\\_in\\_der\\_Politik\\_web.pdf](https://www.frauen-macht-politik.de/fileadmin/Dokumente/Wegweiser_zu_Paritaet_in_der_Politik_web.pdf) (Zugriff: 24.5.2018).

Die Mehrheit der bisherigen Maßnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils in den Kommunalparlamenten bezieht sich auf die individuelle Förderung und Weiterbildung von Frauen. Sie implizieren damit, dass Frauen zunächst Kompetenzen erringen, also sich ändern oder weiterbilden müssen, um in der Kommunalpolitik mitwirken zu können.<sup>14</sup>

Doch müssen Frauen sich wirklich ändern, respektive verbessern, um mit Männern „mithalten“ zu können? Nein, ganz und gar nicht! Frauen sind gleich gut qualifiziert und gleich gut geeignet politische Ämter zu bekleiden. Der Blickwinkel von den Frauen als Individuen sollte also vielmehr hin zu den Strukturen gelenkt werden. Diese sind es, die angepasst werden

müssen, nicht die Frauen. Individuelle Fördermaßnahmen sind – unabhängig davon – weiterhin richtig und wichtig. Sie allein genügen jedoch nicht, wenn das Ziel einer paritätisch besetzten Kommunalvertretung vor dem Jahr 2145 erreicht werden soll.

14 Schlote, Sara, Ursachen für die Unterrepräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik, Befunde und Handlungsempfehlungen, 2013, Studie im Auftrag der SPD-Landtagsfraktion Baden-Württemberg, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), S. 10. Online: [https://www.frauen-macht-politik.de/fileadmin/Dokumente/wzb\\_studie\\_unterrepraesentanz\\_frauen\\_kommunalpolitik\\_1\\_.pdf](https://www.frauen-macht-politik.de/fileadmin/Dokumente/wzb_studie_unterrepraesentanz_frauen_kommunalpolitik_1_.pdf) (Zugriff: 24.4.2018).

DOI: 10.5771/1866-377X-2018-3-147

## Vom Wahlrecht zur Parität – der steinige Weg in die Parlamente

Sheyda Weinrich

Referentin für Nationale Gleichstellungspolitik, Deutscher Frauenrat e.V.

### Verteilung von politischer Macht und Verantwortung

Mit dem Reichswahlgesetz am 30. November 1918 erhielten Frauen in Deutschland das allgemeine aktive und passive Wahlrecht. Ein Recht, das heute selbstverständlich erscheint, mussten Frauen vor 100 Jahren hart erkämpfen. Heftige Auseinandersetzungen, Durchsetzungsvermögen und Mut vieler Frauen kennzeichnen den Weg zu diesem politischen Ziel.

Doch auch heute, 100 Jahre später, garantiert das Recht zu wählen und gewählt zu werden keinen ihrem Bevölkerungsanteil entsprechenden politischen Einfluss von Frauen. Nach der Bundestagswahl 2017 sank der Anteil der Mandatsträgerinnen im Deutschen Bundestag auf 30,9 Prozent. Das ist der niedrigste Stand seit 1998. Insgesamt gingen 490 Sitze an Männer und 219 an Frauen. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Sie liegen zum einen in festgefahrenen Parteistrukturen und dem Einzug zweier stark von Männern dominierten Parteien: der AfD (10 von 92 Sitze mit Frauen besetzt) und der FDP (19 von 80 Sitze mit Frauen besetzt). Zum anderen lag bei den größeren Parteien der Anteil der direkt gewählten männlichen Abgeordneten höher als bei den vorangegangenen Wahlen. Bei diesen Direktkandidaturen kommen Frauen deutlich weniger zum Zug als auf den Wahllisten, bei denen das Geschlechterverhältnis durch Quoten oder Quoren festgelegt werden kann. So schafften es bei der Union nur 19,9 Prozent Frauen in den Bundestag. SPD, Grüne und Linke hingegen haben einen Frauenanteil von deutlich über 30 Prozent. Die SPD kommt auf 41,8 Prozent, die Linke auf 53,6 und die Grünen auf 58,2 Prozent.<sup>1</sup> Dies liegt nicht etwa daran, dass sich in diesen Parteien mehr Frauen engagieren, sondern an parteiinternen

Quoten bei der Aufstellung der Kandidat\*innen. Kleinere Parteien, wie die Linke oder die Grünen, deren Abgeordnete ausschließlich über Wahllisten in den Bundestag eingezogen sind, haben eine Geschlechterquote von 50 Prozent.

Gleichstellungspolitisch steht der neue Bundestag für Rückschritt. Mit der AfD ist erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik eine rechtspopulistische Partei in den Deutschen Bundestag eingezogen, die eine ambivalente bis feindselige Haltung zu Feminismus und Gleichberechtigung hat und reaktionäre Vorstellungen von Rollen- und Arbeitsteilung sowie Familienpolitik wieder aktiv propagiert. Das zeigt, dass einmal erkämpfte Fortschritte keine Selbstläufer sind und dass für Gleichberechtigung von Frau und Mann auch heute aktiv gekämpft werden muss.

Diese Umstände haben das Thema Parität wieder zurück auf die politische Agenda gebracht. Führende Politikerinnen, darunter Bundesjustizministerin Dr. Katarina Barley und CDU-Generalsekretärin Annegret Kramp-Karrenbauer, halten den geringen Frauenanteil im Parlament für einen unhaltbaren Zustand und bestehende parteiinterne Zielvorgaben für unzureichend. Hier sind andere Länder bereits weiter. Viele haben, teilweise nach vorangegangener Verfassungsänderung, Regelungen in den Wahlgesetzen für einen gleichen Zugang von Frauen zu Wahlämtern und Mandaten getroffen, um eine gleichberechtigte politische Teilhabe von Frauen zu ermöglichen – darunter Frankreich, Belgien, Spanien, Portugal und Griechenland.<sup>2</sup> In Deutschland hingegen fehlt es an gesetzlichen Regelungen, um politische Macht und Verantwortung gerecht zu verteilen.

1 Kürschner Volkshandbuch. Online: [https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/mdb\\_zahlen\\_19/frauen\\_maenner/529508](https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/mdb_zahlen_19/frauen_maenner/529508) (Zugriff: 13.5.2018).

2 EU-Kommission: Women and men in leadership positions and Gender equality strategy mid-term review. Online: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-882\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-882_de.htm) (Zugriff: 15.5.2018).