

Parität vor Ort?!? Rechtliche Reformansätze für die Kommunalpolitik

Strukturelle Barrieren, politische Verantwortung und gesetzgeberische Optionen



▲ Foto: EAF Berlin

Dr. Helga Lukoschat

Mitgründerin und Stellv. Vorstandsvorsitzende der EAF Berlin, verfügt über umfangreiche Erfahrung in Forschung und Beratung zur Förderung der politischen Partizipation von Frauen. Sie hat zahlreiche Forschungs- und Beratungsprojekte und Publikationen der EAF Berlin geleitet und wissenschaftlich supervidiert.



▲ Foto: Trutschel/photothek

Kathrin Mahler Walther

Geschäftsführende Vorstandsvorsitzende der EAF Berlin, berät Organisationen in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft und hat für die EAF Berlin verschiedene Studien durchgeführt. Für ihr Engagement für die Friedliche Revolution 1989 erhielt die gebürtige Leipzigerin das Bundesverdienstkreuz am Bande.



▲ Foto: Paula Winkler

Cécile Weidhofer

Director in der EAF Berlin, leitet den Bereich Politik & Internationales. Die Deutsch-Französin verantwortete zahlreiche Projekte in Deutschland, Europa und der MENA-Region zur Förderung der politischen Teilhabe von Frauen. Aktuell leitet sie das Projekt Frauen.Vielfalt.Politik., welches Lösungen für eine bessere Kommunalpolitik vermittelt.

Die **EAF Berlin** ist eine unabhängige und gemeinnützige Forschungs- und Beratungsorganisation. Seit 1996 arbeitet die EAF Berlin an der Schnittstelle von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zu den Themen Chancengleichheit, Vielfalt und Frauen in Führungspositionen. Die EAF Berlin ist parteiübergreifend auf nationaler und internationaler Ebene tätig. Webseite: www.eaf-berlin.de

Die Kommunalpolitik ist ein Grundpfeiler unserer Demokratie. Hier werden die Entscheidungen getroffen, die unmittelbar den Alltag der Menschen vor Ort betreffen. Umso wichtiger ist es, dass die Vielfalt der Perspektiven an diesen Entscheidungen beteiligt wird und sie gestaltet und trägt. Doch gerade hier, auf der kommunalen Ebene, ist die Repräsentationslücke besonders hoch: Es fehlen die Stimmen von Frauen, von jungen Menschen, es fehlt die Vielfalt der Berufsgruppen und die Perspektive von Menschen mit Migrationsgeschichte – um nur einige zu nennen.

Die mangelnde Vielfalt der Perspektiven kann sich vor Ort nachteilig auf die politischen Entscheidungen auswirken, u.a. weil deren Akzeptanz in der Bevölkerung schwindet. Es lohnt sich daher, für zeitgemäße Rahmenbedingungen und für Perspektivenvielfalt in der Kommunalpolitik zu sorgen, um politischem Desinteresse oder gar der Ablehnung demokratischer Verfahren und Institutionen entgegenzuwirken. Damit würde auch ein wichtiger Beitrag zur Demokratieförderung geleistet.

Wo sind die Frauen? Zur Repräsentativität von Kommunalpolitik

Auf der kommunalen Ebene liegt der Anteil von Frauen im Durchschnitt unter einem Drittel. Dabei gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern: In den Stadtstaaten ist er mit über 40 Prozent am höchsten, dagegen bilden Sachsen, Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg mit knapp über 20 Prozent die Schlusslichter.¹

Noch geringer ist der Anteil von Frauen unter den Bürgermeister*innen: Nur etwa jedes 7. Rathaus wird von einer Frau geführt, im bundesweiten Durchschnitt sind 13,5 Prozent der Bürgermeister*innen weiblich. Auch hier variieren die Anteile zwischen den Bundesländern; Mecklenburg-Vorpommern liegt mit knapp 20 Prozent an der Spitze, Hessen und Saarland weisen mit weniger als zehn Prozent den geringsten Anteil auf.²

Einstiegsweg: Was führt Frauen in die Kommunalpolitik?

Den Ausgangspunkt für kommunalpolitisches Engagement bildet in der Regel zivilgesellschaftliches Engagement in Verbänden, Vereinen oder Initiativen. So zeigen die Studien der EAF Berlin über die Jahre hinweg, u.a. eine repräsentative Befragung von Stadt- und Gemeinderätinnen, dass vier von fünf Mandatsträ-

1 BMFSFJ: Vierter Engagementbericht der Bundesregierung (2025). Online unter: <https://www.vierter-engagementbericht.de/>, abgerufen am 12.06.2025.

2 Stocker, Simon: Die Vermessung des Frauenanteils im Bürgermeisteramt in den Städten und Gemeinden der Bundesländer. In: Stadt und Gemeinde 6/24, Zeitschrift des Deutschen Städte- und Gemeindebund, S. 10-13.

gerinnen bereits vor der Übernahme eines kommunalpolitischen Mandats ehrenamtlich engagiert waren.³ Das Engagement eröffnet Einblicke in kommunale Prozesse und Entscheidungen, es fördert die Selbstwirksamkeit und verschafft Sichtbarkeit. Diese ist Voraussetzung, um für eine kommunalpolitische Tätigkeit angefragt zu werden, ob als sachkundige Bürgerin, im Ortsbeirat oder für eine Kandidatur im Gemeinde- oder Stadtrat.

Jedoch ist die Engagementstruktur gerade im ländlichen Raum eher männlich geprägt: vom Katastrophenschutz über den Schützenverein bis hin zum Fußballverein. Frauen engagieren sich zwar in ähnlichem Maße wie Männer, aber häufig in weniger sichtbaren Rollen und eher in informellen, temporären Initiativen. Der aktuelle Engagementbericht der Bundesregierung zeigt: traditionelles ehrenamtliches Engagement erfordert teils erhebliche zeitliche und finanzielle Ressourcen. Dies erschwert den Zugang von Frauen ins Engagement und verstärkt sich mit Blick auf kommunalpolitisches Engagement.

Wo liegen Barrieren und Hemmnisse?

Tradierte gesellschaftliche Rollenmuster führen noch immer dazu, dass Frauen in der Öffentlichkeit und in Entscheidungspositionen weniger präsent sind, ihnen weniger zugewandt wird, sie deutlich mehr in Care-Tätigkeiten eingebunden sind und sie infolgedessen über geringere zeitliche und materielle Ressourcen verfügen als Männer.

Doch politisches Engagement ist zeit- und kostenaufwändig, und es stellt sich für viele Menschen – insbesondere für Frauen in der sogenannten Rush Hour des Lebens – die Frage, ob sie sich das überhaupt leisten können. Die geringen, von den Kommunen individuell festgelegten Aufwandsentschädigungen für das kommunalpolitische Ehrenamt kompensieren lange Vorbereitungs- und Sitzungszeiten nicht. Wer deshalb Arbeitszeit reduziert, verzichtet nicht nur auf reales Einkommen, sondern auch auf Rentenansprüche. Dies ist für Frauen angesichts von häufiger Altersarmut besonders nachteilig. Wenn darüber hinaus zusätzliche Kosten für Betreuung von Angehörigen entstehen, steigt die finanzielle Belastung noch mehr.

Hinzu kommt, dass Frauen in der Politik vielfach Ausschlussfahrten machen – sowohl in den Medien, in den Parteien als auch in den Räten. In unserer aktuellen Studie zum Engagement von Frauen in der Kommunalpolitik in Sachsen haben alle befragten Kommunalpolitikerinnen von mehr oder minder subtilen Formen von Alltagssexismus berichtet: Ihre Beiträge werden überhört, sie werden auf bestimmte Themen festgelegt, finden keinen Zugang zu etablierten Netzwerken oder erleben sogar sexuelle Belästigung. Zusätzlich wird der Ton im Rat rauer, Beleidigungen bis hin zu Bedrohungen nehmen zu – sowohl im unmittelbaren Umgang mit Ratsmitgliedern als auch mit Bürger*innen und in den sozialen Medien.⁴

Wie kann die Repräsentation von Frauen in der Kommunalpolitik gestärkt werden?

Weil für die Unterrepräsentanz von Frauen komplexe Faktoren verantwortlich sind, reicht es nicht aus, nur auf einer Ebene anzusetzen: Es gilt, sowohl die individuelle Förderung von Frauen als

auch die institutionell-politische Ebene wie auch gesellschaftlich Strukturen in den Blick zu nehmen.

Auf individueller Ebene sind in den vergangenen Jahren eine Reihe von Programmen und Projekten, u.a. unter Federführung der EAF Berlin, entstanden: Mentoring-Programme und Empowerment-Angebote für verschiedenen Zielgruppen, für junge Frauen oder Frauen mit Migrationsgeschichte. In allen diesen Angeboten bilden Ansprache und Ermutigung, Information und Unterstützung sowie die Netzwerkbildung zentrale Bestandteile. Die persönliche Ansprache wird in unseren Studien von Amts- und Mandatsträgerinnen auch fast durchgängig als *das* Instrument benannt, um Frauen zu gewinnen. Tatsächlich zeigt auch die Evaluation des „Aktionsprogramms Kommune“, dass rund zwei Drittel der Mentees nach Abschluss des Programms eine Kandidatur anstreben. Im Rahmen des „Aktionsprogramms Kommune“ unterstützte die EAF Berlin in Kooperation mit dem Deutschen LandFrauenverband, gefördert vom BMFSFJ, bundesweit 20 Regionen in der Förderung von Frauen für die Kommunalpolitik. Die Anzahl der Kandidatinnen und der Anteil von Frauen unter den gewählten Mandatsträger*innen konnte in einigen Regionen, z.B. in fünf Landkreisen in Sachsen, sogar nachweislich erhöht werden.⁵

Doch langfristig reichen diese Angebote nicht aus. Der Blick muss auch auf die Rahmenbedingungen kommunalpolitischen Engagements gerichtet werden. Dessen Attraktivität zu verbessern, käme dabei nicht nur bisher unterrepräsentierten Gruppen zu Gute. So geben auch kommunalpolitisch engagierte Männer in unseren Befragungen an, dass sie sich eine Reduktion des zeitlichen Aufwands und eine bessere Vereinbarkeit mit Beruf und Familie wünschen würden.⁶

Für die Modernisierung der Rahmenbedingungen kommunalpolitischer Arbeit sind alle politischen Ebenen gefragt: sowohl die Kommunen selbst als auch die Bundesländer sowie die Bundesebene:

Die Kommunen können für eine konsequente zeitliche Begrenzung der Rede- und Sitzungszeiten, für professionelle Moderation und einen respektvollen Umgangston sorgen. Einige Kommunen haben sich bereits einen „Code of Conduct“ gegeben, um unsachliche Äußerungen oder gar Beleidigungen und rassistische und sexistische Bemerkungen konsequent zu unterbinden.

Von hoher Bedeutung ist auch die Unterstützung von Mandatsträger*innen mit Sorgepflichten, seien es betreuungsbedürftige Kinder oder pflegedürftige Angehörige. Notwendig ist die Erstattung von Betreuungskosten, idealerweise in Form

3 Kletzing, Uta / Lukoschat, Helga: Engagiert vor Ort. Wege und Erfahrungen von Kommunalpolitikerinnen. EAF Berlin 2010.

4 Mahler Walther, Kathrin / Sive, Anna / Hempe, Lisa / Lukoschat, Helga: Engagement von Frauen in der Kommunalpolitik in Sachsen. Herausgegeben von: Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung, 2024.

5 Ebd.

6 Lukoschat, Helga / Lohaus Stefanie / Hempe, Lisa: Frauen in die Politik! Umfrage zur Situation in der Kommunalpolitik in fünf Städten der Regionen Ostwestfalen-Lippe und Südwestfalen, Ergebnisbericht, EAF Berlin 2023.

unbürokratischer Zuschläge auf Sitzungsgelder. Auch die Möglichkeit, ein Kind in die Ratssitzung mitzunehmen, lässt sich bei gemeinsamem Willen ohne Weiteres realisieren.

Für die Modernisierung der Rahmenbedingungen kommunalpolitischer Arbeit sind alle politischen Ebenen gefragt: sowohl die Kommunen selbst als auch die Bundesländer sowie die Bundesebene.

Vor Ort kommt außerdem den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten eine Schlüsselrolle zu. Sie schaffen einladende Räume für die Vernetzung und Stärkung von Frauen. Sie bringen die Bedeutung gleichstellungspolitischer Anliegen in die Verwaltung, den Rat und die Öffentlichkeit ein. Damit haben sie eine zentrale Rolle für die Gewinnung von Frauen für die Kommunalpolitik einerseits und die Modernisierung der Rahmenbedingungen kommunalpolitischen Engagements andererseits. Die Stärkung der Position und Rolle der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten und der Ausbau der ihnen zur Verfügung stehenden zeitlichen und materiellen Ressourcen ist daher ein zentraler Hebel – für den sowohl die Kommunen als auch die Bundesländer Verantwortung tragen.

Ein zentrales Thema für die Landesebene sind die Aufwandsentschädigungen für die ehrenamtliche kommunalpolitische Arbeit. Diese sollten einheitlich geregelt werden und sich an der Größe der jeweiligen Kommune orientieren. Wegweisend ist hier das Beispiel aus Nordrhein-Westfalen – bisher das einzige Bundesland, das eine solche einheitliche Regelung auf Landesebene erlassen hat. In Thüringen und Brandenburg wurden lediglich Sockelbeträge festgelegt.

In den Kommunalverfassungen gilt es zudem, praktikable Regelungen für hybride Sitzungen und Stimmabgaben zu verankern. Diese Möglichkeit wird durchgängig in unseren Studien befürwortet, weil so im Fall von temporären Mobilitäts einschränkungen flexibler auf die familiäre oder berufliche Situation eingegangen werden kann.

Auf Landesebene gilt es schließlich auch, verlässliche Beratung und Unterstützung bei Beleidigungen, Bedrohungen und Übergriffen im virtuellen wie im realen Raum zu schaffen, zum Beispiel in Form einer landesweiten Ansprechstelle, wie z.B. im Freistaat Sachsen geschehen. Auch Männer sind stark betroffen, doch Frauen erfahren Hass und Häme oftmals in anderer, nämlich sexualisierter Form sowie in Form von Drohungen gegen Familienangehörige bzw. ihre Kinder.⁷

Sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene bedarf es moderner Regelungen für Mutterschutz und Elternzeit für Politiker*innen. Das heißt vor allem, den Rahmen für mehr Flexibilität zu schaffen.

Interessant ist hier der Fall einer Bürgermeisterin aus Süddeutschland, die auf den Mutterschutz nach der Geburt verzichten wollte. Sie hatte bereits erlebt, dass ihr Stellvertreter – vormals ihr Konkurrent im Wahlkampf – ihre Abwesenheit für seine Ziele

nutzt und wollte dieses Risiko nicht erneut eingehen. Da die Mutterschutzfristen nach der Geburt verbindlich sind, war es rechtlich für sie nicht möglich, diesen auf eigenen Willen auszusetzen.

Auf der anderen Seite beklagen Mandatsträgerinnen, dass sie sich im Mutterschutz und der Elternzeit nicht temporär vertreten lassen können. Für sie besteht aktuell nur die Möglichkeit, ihr Mandat fortzuführen oder es ganz niederzulegen. Hier wären befristete Vertretungslösungen wichtig. Als gutes Beispiel hierfür lässt sich Bern (Schweiz) anführen: Hier tritt am 1. Juli 2025 eine wegweisende Regelung in Kraft: Kommunalpolitiker*innen im Stadtrat können künftig für mindestens drei und bis zu sechs Monate pausieren – vertreten von einer offiziellen Nachrücker*in. Nach Ablauf der Ausfallzeit kehren sie in ihr Mandat zurück.

Da kommunalpolitisches Engagement viel Zeit erfordert, hat diese Beanspruchung Auswirkungen auf den beruflichen Einsatz der Mandatsträger*innen: Teilweise reduzieren sie ihre Berufstätigkeit, in jedem Fall sind sie in ihren zeitlichen Möglichkeiten begrenzt. Diese Einschränkungen sollten nicht zu Nachteilen in der Zukunft führen. Deshalb sollte auf der Bundesebene eine Regelung entwickelt werden, wie ehrenamtliches kommunalpolitisches Engagement von Amts- und Mandatsträger*innen durch Rentenpunkte anerkannt werden kann.

Welchen Einfluss hat das Wahlrecht?

Da das Wahlrecht sehr häufig als ein relevanter Faktor für die Unterrepräsentanz von Frauen angeführt wird, möchten wir hier kurz auf das kommunale Wahlrecht eingehen.

Grundsätzlich gilt die reine Verhältniswahl über geschlossene Listen als besonders förderlich für die Beteiligung von Frauen oder anderen unterrepräsentierten Gruppen. Wahllisten lassen sich deutlich „leichter“ nach Geschlechtern ausgewogen besetzen – den politischen Willen bzw. verbindliche Quotenvorgaben der Parteien vorausgesetzt – als Direktmandate, bei denen nur eine Person kandidieren kann und bei aussichtsreichen Kandidaturen die (männliche) Konkurrenz besonders stark ist.

Unter den direkt gewählten Bürgermeister*innen liegt der Anteil der Frauen im bundesdeutschen Durchschnitt bei lediglich 13,5 Prozent. Frauen sind mit strukturellen Hürden konfrontiert, die in geringeren zeitlichen und auch materiellen Ressourcen für umfangreiche Netzwerkpflege und Öffentlichkeitsarbeit im Wahlkreis bzw. in der Kommune bestehen, aber auch in unzureichender Unterstützung in den Parteien selbst. Frauen werden häufiger als Männer in Konstellationen als Kandidatin für das Amt der Bürgermeisterin aufgestellt, in denen sich entweder kein anderer Bewerber findet, weil zum Beispiel die Situation in der Kommune als besonders schwierig oder verfahren gilt, oder geringe Aussichten prognostiziert werden, das Mandat zu erringen.⁸

7 Mahler Walther, Kathrin / Sive, Anna / Hempe, Lisa / Lukoschat, Helga: Engagement von Frauen in der Kommunalpolitik in Sachsen. Herausgegeben von: Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung, 2024.

8 Belschner, Jana / Lukoschat, Helga: Frauen führen Kommunen. Eine Untersuchung zu Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern in Ost und West. EAF Berlin 2014.

Im Kommunalwahlrecht gibt es zudem die Besonderheit, dass in der Mehrzahl der Bundesländer das direktdemokratische Element des Kumulierens und Panaschierens verankert ist. D.h. es können Stimmen gehäufelt oder über die Parteilisten hinweg verteilt werden. Damit kann die Wählerschaft mehr Einfluss auf den Erfolg einzelner Kandidat*innen nehmen. Wie wirkt sich dies auf die Chancen von Frauen aus?

Die Forschung dazu bringt keine eindeutigen Ergebnisse hervor. Als „Faustregel“ wird angenommen, dass eine Benachteiligung von Frauen vor allem in ländlichen und stark konservativ geprägten Regionen wahrscheinlich ist. Dies ist jedoch keineswegs so flächendeckend und in dem Umfang der Fall, wie häufig vermutet wird. Die jüngsten empirischen Forschungen von Holtkamp/Wiechmann zeigen, dass sich über das Kumulieren und Panaschieren allenfalls leicht negative Effekte auf den Wahlerfolg von Frauen nachweisen lassen. Interessant ist ihr Hinweis, dass sich die Aufmerksamkeit der Wähler*innenschaft vor allem auf die drei obersten Listenplätze konzentriert und i.d.R. nicht die gesamte Liste „durchforstet“ wird (eine Ausnahme macht der letzte Platz).⁹

Der entscheidende Faktor für die Anzahl der Frauen im Gemeinde- oder Stadtrat sei vielmehr das Abschneiden der jeweiligen Parteien und die Frage, ob Quotenregelungen für die Aufstellung ihrer Wahllisten zur Anwendung kommen – Wie bei Bündnis 90/Die Grünen, SPD und LINKE. In diesem Kontext weisen Holtkamp und Wiechmann auch darauf hin, dass die Wahlgemeinschaften, die in der Kommunalwahl möglich sind, in der Regel keine Quotenregelungen kennen und hier häufig die Männer dominieren.

Das Beispiel Frankreich zeigt, dass ein Paritätsgesetz auf kommunaler Ebene möglich und wirksam ist: Das Gesetz sieht eine alternierende Besetzung der Wahllisten für Gemeinden ab 1.000 Einwohner*innen vor: der Anteil der Frauen in den Gemeinderäten liegt hier bei 42,4 Prozent. Vor dem Hintergrund dieses starken Effekts wurde der Kreis der vom Gesetz erfassten Gemeinden in diesem Jahr zusätzlich erweitert und umfasst nun auch Gemeinden unter 1.000 Einwohner*innen.

Die Forderung nach einer im Kommunalwahlrecht verankerten Vorgabe, Listen paritätisch zu besetzen, sollte daher unseres Erachtens nicht aufgegeben werden. Im Gegenteil: die Kommune ist oftmals ein Entwicklungsräum für neue demokratische (Beteiligungs-)Formen und bedarf ihrerseits dringend einer Revitalisierung und Attraktivitätssteigerung. Die Möglichkeit zum Kumulieren und Panaschieren muss dabei nicht aufgegeben werden, wie die jüngsten Forschungsergebnisse zeigen.

Das Beispiel Frankreich zeigt, dass ein Paritätsgesetz auf kommunaler Ebene möglich und wirksam ist.

Fazit

Es bleibt Aufgabe vieler zivilgesellschaftlicher Akteur*innen wie Vereinen und Initiativen, wie auch der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten und der lokalen Medien, auf die Unterrepräsentanz von Frauen aufmerksam zu machen. Die Parteien und Wählergruppen selbst sind ihrerseits gefragt, gezielt Frauen zu gewinnen und aufzubauen – und zwar nicht nur kurzfristig vor der Wahl, sondern kontinuierlich.

In den letzten Jahren stand die Debatte um Parität und Partizipation auf Bundes- und Landesebene im Vordergrund. Es ist Zeit, diese auch wieder für die Kommunen aufzurufen – sie bilden nach wie vor die Basis der Demokratie und des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

⁹ Holtkamp, Lars / Wiechmann, Elke: Das Zusammenspiel von Wahlrecht, Frauenquoten und Wahlverhalten in Deutschland. In: MIP 2024, Heft 1, S. 11-26.