

böll.brief

DEMOKRATIEREFORM #3

April 2017

Genderranking deutscher Großstädte 2017

Nur 8,2 Prozent der
Oberbürgermeister/innen
sind weiblich

prof. dr. lars holtkamp, dr. elke wiechmann und monya buß

*Das **böll.brief – Demokratiereform** bietet Analysen, Hintergründe und programmatische Impulse zu Demokratieentwicklung und Politikforschung. Der Fokus liegt auf den Feldern Partizipation, Öffentlichkeit, Digitaler Wandel und Zeitgeschichte.*

*Das **böll.brief** der Abteilung Politische Bildung Inland der Heinrich-Böll-Stiftung erscheint als E-Paper im Wechsel zu den Themen «Teilhabe-gesellschaft», «Grüne Ordnungspolitik» und «Demokratiereform».*

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Untersuchungsauftrag und -methodik	5
2 Ergebnisse des vierten Genderrankings deutscher Großstädte	6
3 Detailanalyse der empirischen Ergebnisse	10
3.1 Genderranking im Positionsvergleich	10
3.2 Genderranking im Parteienvergleich	11
3.3 Frauenanteile im Ost-West-Vergleich	13
3.4 Genderranking im Zeitvergleich	14
4 Fazit: Ohne verbindliche Quoten geht es nicht!	16
Mehr zum Thema	20
Impressum	21

Zusammenfassung

Die Stadt Erlangen gewinnt das Genderranking deutscher Großstädte^[1] 2017 vor den klassischen Spitzenreiterinnen Trier und Frankfurt am Main. Das Schlusslicht bildet Mülheim an der Ruhr. Wissenschaftler/innen der Fernuniversität Hagen haben 73 Großstädte der Bundesrepublik anhand ihrer Frauenanteile an kommunalpolitischen Führungspositionen – Oberbürgermeister/innenamt^[2] Dezernatsleitungen, Ausschuss- und Fraktionsvorsitze – sowie an den gesamten Ratsmitgliedern verglichen.

Das mittlerweile vierte Genderranking deutscher Großstädte innerhalb von knapp zehn Jahren zeigt ein zwiespältiges Bild: Innerhalb dieses Zeitraums ist der Anteil der Oberbürgermeisterinnen stark eingebrochen – von 17,7 Prozent im Jahr 2008 auf nunmehr 8,2 Prozent. Der Frauenanteil unter den Dezernent/innen ist dagegen stark und kontinuierlich gestiegen: von 18,5 Prozent 2008 auf 29,1 Prozent 2017. Die an der vorliegenden Studie beteiligten Wissenschaftler/innen führen dies darauf zurück, dass auf diesem Feld die beruflichen Qualifikationen von Frauen eine größere Rolle spielen als bei der Besetzung rein politischer Ämter.

Ein noch stärker polarisiertes Bild ergibt sich, wenn man die Frauenrepräsentanz nach Parteien aufschlüsselt. Spitzenreiter sind Bündnis 90/Die Grünen mit der Erfüllung ihrer 50-Prozent-Quote, gefolgt von der Linkspartei mit einem Frauenanteil von 44,4 Prozent (Quote: 50 Prozent) und der SPD mit 37,3 Prozent (Quote: 40 Prozent). Die Quotenparteien besetzen auch Fraktions- und Ausschussvorsitzende deutlich häufiger mit Frauen. Auf der anderen Seite unterbietet die neu hinzugekommene AfD, die nur in einigen Bundesländern in den Kommunalparlamenten vertreten ist, mit einem Frauenanteil von 11,6 Prozent noch die FDP, die 2008 mit 24,9 Prozent das Schlusslicht bildete und seither ihren Anteil nur geringfügig steigern konnte (auf 26,4 Prozent 2017). Die CDU erreicht ihr eigenes Quorum von 33 Prozent, das lediglich empfehlenden Charakter hat, nur in 28 der 73 untersuchten Großstädte.

- 1** Als Großstädte gelten in Deutschland Städte mit 100.000 und mehr Einwohner/innen. Von den vom Statistischem Bundesamt für das Jahr 2014 gelisteten 77 deutschen Großstädten wurden 73 für das vorliegende Ranking untersucht – und somit sechs Städte weniger, als noch im dritten Genderranking 2013 berücksichtigt werden konnten. Hierbei handelt es sich um Cottbus, Gera, Hildesheim, Iserlohn, Salzgitter und Witten. Nicht in die Erhebung aufgenommen wurden – aufgrund ihrer völlig andersartigen kommunalen Struktur und um das Gesamtergebnis nicht zu verzerren – die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen (plus Bremerhaven) und Hamburg. Vgl. Statistisches Bundesamt (2016): Statistisches Jahrbuch – Deutschland und Internationales, Wiesbaden 2016, S. 30f, www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch2016.pdf?__blob=publicationFile.
- 2** Der Begriff «Oberbürgermeister/in» wird in Deutschland nicht einheitlich benutzt. Da die meisten Großstädte ihre Stadtoberhäupter aber «Oberbürgermeister/in» nennen, nutzen wir in der vorliegenden Studie ausschließlich diesen Begriff.

Wenn die Politik den Frauenanteil in Kommunalparlamenten und auf kommunalen Spitzenpositionen in vertretbarer Zeit erhöhen möchte, bleibt als Maßnahme nur die gesetzlich festgelegte, verbindliche Quote. Schreibt man dagegen die Entwicklung der Ratsanteile von 2008 bis 2017 in die Zukunft fort, würde es noch 128 Jahre dauern, bis eine paritätische Besetzung kommunaler Ratsmandate mit Frauen und Männern erreicht wäre.

1 Untersuchungsauftrag und -methodik

Vor knapp einem Jahrzehnt (2008) haben wir im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung das erste Genderranking deutscher Großstädte durchgeführt; nun legen wir bereits das vierte Ranking vor. Seither hat sich durchaus einiges verbessert. Bündnis 90/Die Grünen und die Linkspartei konnten – von hohem Niveau ausgehend – die Frauenanteile in wichtigen Positionen weiter erhöhen. Es gab aber auch Rückschläge. Der Anteil der Oberbürgermeisterinnen (OB) ist gesunken, und die AfD ist mit einer extrem niedrigen Frauenrepräsentanz in einige Parlamente eingezogen. Allerdings ist der AfD-Effekt in den meisten Städten noch relativ gering, weil seit der sogenannten «Flüchtlingskrise», die der AfD zunehmend Wähler/innenstimmen beschert, nur wenige Kommunalwahlen stattfanden. In den ostdeutschen Großstädten erzielt die AfD einen negativen Spitzenwert, den keine Partei bei den bisherigen Genderrankings jemals erreicht hat: einen Frauenanteil von null Prozent unter den Ratsmitgliedern. Kein Wunder, dass die AfD bei diesem Personalangebot kontinuierlich von deutlich mehr Männern als Frauen gewählt wird^[3]. Allerdings dürften auch die Programminhalte für dieses Phänomen eine wichtige Rolle spielen. Das lässt auch für den nächsten Kommunalwahl-Marathon ab 2018 in Bezug auf die Frauenrepräsentanz eher geringe Steigerungsraten erwarten. Für eine Bestandsaufnahme, wie wir sie mit diesem vierten Genderranking vorlegen, ist dies ein guter Zeitpunkt.

Von Januar bis Februar 2017 führten wir erneut unsere empirische Genderanalyse durch. Von allen 73 untersuchten Großstädten in Deutschland wurden die weiblichen Ratsanteile und Anteile in kommunalen Führungspositionen erhoben. Hierfür haben wir eine systematische Auswertung aller großstädtischen Internetseiten (insbesondere durch Abfragen in den Ratsinformationssystemen der Kommunen) vorgenommen, die durch gezielte telefonische Abfragen in diversen Städten ergänzt wurde. Wir möchten uns an dieser Stelle ausdrücklich für die Kooperationsbereitschaft der Städte bedanken. Mit unserer Erhebung gibt es nun zum vierten Mal für die deutschen Großstädte einen nahezu vollständigen Überblick über die Repräsentanz von Frauen in wichtigen Schlüsselpositionen, während Bundes- und Landesregierungen immer noch auf einheitliche Statistiken für diesen für die Gleichstellung hoch relevanten Bereich verzichten.

Aus den erhobenen Frauenanteilen in den einzelnen politischen Positionen der Großstädte lässt sich ein Genderindex bilden, der die Grundlage auch unseres vierten deutschen Genderrankings ist, das detaillierte Angaben über die Repräsentation von Frauen im Städtevergleich präsentiert. Folgende politische Positionen gingen als Indikatoren in den Genderindex ein: Ratsmandate, Ausschuss- und Fraktionsvorsitze, Dezernatsleitungen und das Oberbürgermeister/innenamt.

3 Vgl. Kroh, Martin; Fetz, Karolina: Das Profil der AfD-AnhängerInnen hat sich seit Gründung der Partei deutlich verändert. DIW-Wochenbericht Nr. 34 vom 24.8. 2016, S. 711–719, www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.541584.de/16-34-1.pdf.

Für die ersten vier Positionen wurden die Gemeinden jeweils gesondert gerankt und in Quartile eingeteilt. Entsprechend der Quartilszugehörigkeit der Städte bei den einzelnen Positionen wurde der Wert 4, 3, 2 oder 1 zugewiesen. Großstädte, die sich unter den ersten 20 Städten mit der höchsten Frauenrepräsentanz befinden, beispielsweise bei den Ratsmandaten, bekommen für diese Position den Wert 4 zugewiesen. Für die Position des/der Oberbürgermeister/in als Variable mit nur zwei möglichen Ausprägungen wurden dagegen bei männlicher Besetzung der Wert 1 und bei weiblicher Amtsausübung der Wert 2 vergeben. Diese Werte für die betrachteten fünf Positionen wurden zum Genderindex addiert. Hatten mehrere Kommunen dieselbe Punktzahl auf dem Genderindex, war der weibliche Ratsanteil entscheidend für die endgültige Platzierung.^[4]

2 Ergebnisse des vierten Genderrankings deutscher Großstädte

Auch im aktuellen vierten Genderranking gibt es wieder eine neue Spitzenreiterin: Die Stadt Erlangen in Bayern führt vor den bisherigen Gewinnerinnen Trier und Frankfurt. Dies ist insbesondere auf den hohen Frauenanteil im Erlanger Stadtrat (44 Prozent) zurückzuführen, aus dem sich offenbar auch bessere Aufstiegschancen für Frauen ergeben (Ausschuss- und Fraktionsvorsitze sind zu je 50 Prozent mit Frauen besetzt). Unter den drei stärksten Fraktionen sind es insbesondere Bündnis 90/Die Grünen (62,5 Prozent) und die SPD (53,3 Prozent), die ihre Quoten übererfüllen. Aber auch die CSU «erfüllt» das CDU-Quorum (33 Prozent) – wenn man dieses für die CSU anwendet – mit einem Frauenanteil von immerhin 35,3 Prozent. Die hohe Frauenrepräsentanz lässt sich mit drei günstigen strukturellen Faktoren erklären. Erstens ist der Anteil der Quotenparteien an allen Ratsmitgliedern hoch. Zweitens gilt für die SPD in Bayern eine höhere Frauenquote von 50 Prozent^[5].

- 4 Zweimal gab es auch danach einen Gleichstand – in diesen Fällen sind wir alphabetisch vorgegangen.
- 5 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 die SPD in Brandenburg und Bayern Gebrauch gemacht hat.

Drittens werden durch das Wahlrecht (Kumulieren und Panaschieren)^[6] die Kandidaturen auf gesamtstädtischer Ebene vergeben. Hier lassen sich durch die hohe Zahl der Kandidat/innen die Frauenquoten besser anwenden.

Den letzten Platz im vierten Genderranking belegt die Stadt Mülheim in Nordrhein-Westfalen, die im ersten Genderranking immerhin noch Platz 15 im oberen Mittelfeld erreichte. Entscheidender Grund für den niedrigen Frauenratsanteil von 22,2 Prozent ist die Tatsache, dass die dominierenden Ratsfraktionen ihre Quoten nicht einhalten, während sich Bündnis 90/Die Grünen hinsichtlich der Zusammensetzung ihrer Ratsfraktion erneut quotentreu verhalten. Die CDU kommt im Mülheimer Rat auf einen Frauenanteil von 25 Prozent, die SPD auf einen extrem niedrigen Anteil von 10,2 Prozent. Strukturell ist dies auch auf das Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen (personalisierte Verhältniswahl, ähnlich wie auf Bundesebene) zurückzuführen: Hier werden in kleinen Wahlbezirken die wenigen Kandidaturen von kleinen Ortsvereinen vergeben, womit die Quoten schwerer als auf gesamtstädtischer Ebene angewendet werden können. Hinzu kommt, dass die mehrheitlich männlichen politischen Akteur/innen diese institutionellen Rahmenbedingungen nutzen, um die Ortsvereine, unter anderem gegenüber jüngeren Frauen, abzuschotten. Schon im Vorfeld der Kommunalwahl 2014 machten SPD- und CDU-Frauen auf diese extreme Unterrepräsentanz in Mülheim aufmerksam und betonten, dass dies nicht an zu wenigen interessierten Frauen in der Politik liege. Es gebe im Gegenteil genügend für Kandidaturen ansprechbare Frauen in den Parteien, aber die «altgedienten Ratsherren, die in den Ortsverbänden oft ihre Erbhöfe und Pfründe verteidigen» hätten keine Lust «dem weiblichen Parteienach-

- 6** Beim Verhältniswahlrecht mit freien Listen (Kumulieren und Panaschieren) gibt es keine Direktkandidaturen. Bürger/innen können für jedes zu besetzende Ratsmandat eine Stimme vergeben. Dabei kann der Stimmzettel für eine Partei entweder unverändert abgegeben werden, wodurch jede Kandidatur auf der Parteiliste eine Stimme erhält. Alternativ besteht durch Kumulieren auch die Möglichkeit, mehrere (bspw. in Bayern, aber auch in Baden-Württemberg bis zu drei) Stimmen für einen einzelnen Kandidaten oder eine Kandidatin zu vergeben und somit die Reihenfolge der Kandidaturen auf der Parteiliste zu verändern. Durch die Möglichkeit des Panaschierens können darüber hinausgehend auch einzelne Kandidat/innen aus anderen Parteien gewählt werden. Das personalisierte Verhältniswahlrecht, wie etwa in NRW, kombiniert dagegen Elemente des Mehrheits- und Verhältniswahlrechts. Hierbei geben die Wähler/innen nur eine einzige Stimme ab, die gleichzeitig für die Direktkandidatur im eigenen Wahlkreis und für die starre Liste der gewählten Partei gezählt wird. Die konkrete personelle Zusammensetzung der Fraktion orientiert sich dann zunächst an den erfolgreichen Direktkandidaturen, die insbesondere auf die beiden großen Parteien SPD und CDU entfallen. Sofern eine Partei einen Stimmenanteil errungen hat, der sie zu mehr Ratsmitgliedern berechtigt als die gewonnenen Direktmandate, werden weitere Ratsmandate nach der Reihenfolge auf der starren Liste vergeben. Von Direktmandaten profitieren aber Männer überproportional, da diese überwiegend mit Männern besetzt und insbesondere von den großen Parteien SPD und CDU errungen werden. Da hier die meisten Mandate bereits über die Direktkandidaturen vergeben werden und die Listen erst in zweiter Linie ziehen, werden Frauen tendenziell benachteiligt, selbst wenn die Liste paritätisch besetzt sein sollte (vgl. Holtkamp, Lars; Schnittke, Sonja [2010]: Die Hälfte der Macht im Visier. Der Einfluss von Institutionen und Parteien auf die politische Repräsentation von Frauen, Berlin, S. 52).

wuchs zu weichen»^[7]. Konsequenterweise werden von den Ratsherren auch die Ausschuss- und Fraktionsvorsitze verteidigt. Frauenanteile in diesen Positionen von 0 und knapp acht Prozent (und zudem bei den Dezernaten von 0 Prozent) sind wiederum die negativen Spitzenwerte für Mülheim im Ranking.

In anderen nordrhein-westfälischen Städten, wie Dortmund (Platz 13) oder Oberhausen (Platz 6), gelingt es aber trotz des ungünstigen Kommunalwahlrechts durchaus, passable Ergebnisse in unserem Genderranking zu erreichen, was im Kern auf die handelnden Akteur/innen zurückzuführen ist. Demgegenüber befinden sich gerade die kleineren Großstädte in NRW überwiegend im Tabellenkeller des Genderrankings, auch weil das Kommunalwahlrecht insbesondere für die beiden großen Volksparteien viele Chancen bietet, sich den innerparteilichen Quoten zu entziehen.

Im Tabellenkeller befindet sich auch Hagen, Standort der Fernuniversität. Dort verschlechterte sich die Lokalpolitik im Genderranking von Platz 67 und rutschte nun auf den 68. Platz ab.

Die Letztplatzierte des dritten Genderrankings war Sachsen-Anhalts Landeshauptstadt Magdeburg. Sie hat sich nun im vierten Ranking auf den vorletzten Platz der 73 untersuchten Großstädte «vorgearbeitet».

Tabelle 1: Viertes Genderranking deutscher Großstädte^[8]

		Rat	Dezernent/innen	Ausschussvorsitz	Fraktionsvorsitz	OB	Index	Frauenanteil im Rat
1	Erlangen	4	3	4	4	1	16	44,00 %
2	Trier	3	4	4	4	1	16	37,50 %
3	Frankfurt am Main	4	3	4	3	1	15	38,71 %
4	Oldenburg	3	4	4	3	1	15	38,00 %
5	Koblenz	3	4	3	4	1	15	37,50 %
6	Oberhausen	3	4	3	4	1	15	35,00 %
7	München	4	4	3	2	1	14	40,00 %
8	Ulm	4	3	1	4	1	13	45,00 %
9	Göttingen	4	2	4	2	1	13	43,90 %
10	Moers	4	3	4	1	1	13	40,74 %
11	Wolfsburg	4	2	3	3	1	13	40,00 %
12	Darmstadt	4	3	2	3	1	13	39,44 %
13	Dortmund	4	4	2	2	1	13	39,36 %
14	Wiesbaden	3	3	3	3	1	13	38,27 %
15	Duisburg	3	4	1	4	1	13	38,10 %

7 So die ehemalige CDU-Ratsfrau und Kulturausschussvorsitzende Renate Sommer in Emons, Thomas: «Im Mühlheimer Stadtrat fehlen die Frauen», Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 5.6.2014, www.waz.de/staedte/muelheim/im-muelheimer-stadtrat-fehlen-die-frauen-id9431262.html.

8 Vgl. hierzu Fußnote 1.

		Rat	Dezernent/innen	Ausschussvorsitz	Fraktionsvorsitz	OB	Index	Frauenanteil im Rat
16	Aachen	3	3	4	2	1	13	36,84 %
17	Köln	3	4	2	2	2	13	36,67 %
18	Pforzheim	2	4	4	2	1	13	32,50 %
19	Kiel	2	2	4	4	1	13	32,08 %
20	Düsseldorf	2	4	2	4	1	13	31,71 %
21	Stuttgart	4	4	2	1	1	12	38,33 %
22	Offenbach am Main	3	1	3	4	1	12	38,03 %
23	Rostock	3	1	4	3	1	12	37,74 %
24	Braunschweig	3	3	3	2	1	12	36,36 %
25	Freiburg im Breisgau	3	2	3	3	1	12	35,42 %
26	Krefeld	3	2	4	2	1	12	35,19 %
27	Saarbrücken	3	1	2	4	2	12	34,92 %
28	Bonn	2	3	2	4	1	12	33,33 %
29	Hannover	1	4	3	3	1	12	29,69 %
30	Nürnberg	4	2	1	3	1	11	45,71 %
31	Würzburg	4	2	3	1	1	11	44,00 %
32	Osnabrück	4	1	4	1	1	11	40,00 %
33	Reutlingen	4	3	1	1	2	11	40,00 %
34	Mainz	4	3	2	1	1	11	38,33 %
35	Kassel	3	3	3	1	1	11	36,62 %
36	Leipzig	3	3	2	2	1	11	35,71 %
37	Dresden	3	4	1	2	1	11	35,71 %
38	Bottrop	2	1	4	3	1	11	33,33 %
39	Augsburg	2	1	3	4	1	11	31,67 %
40	Bielefeld	2	1	3	4	1	11	30,77 %
41	Halle (Saale)	1	4	3	2	1	11	29,09 %
42	Fürth	4	3	1	1	1	10	42,00 %
43	Regensburg	4	2	1	2	1	10	40,00 %
44	Jena	4	1	2	2	1	10	39,13 %
45	Münster	2	1	4	2	1	10	30,56 %
46	Bochum	1	1	4	3	1	10	29,76 %
47	Ludwigshafen	1	2	4	1	2	10	20,97 %
48	Paderborn	3	2	2	1	1	9	35,94 %
49	Wuppertal	3	1	3	1	1	9	34,85 %
50	Siegen	2	3	2	1	1	9	33,33 %
51	Ingolstadt	2	1	1	4	1	9	32,61 %
52	Leverkusen	2	2	1	3	1	9	32,00 %
53	Heidelberg	2	1	1	4	1	9	31,25 %
54	Essen	2	1	2	3	1	9	31,11 %
55	Mönchengladbach	2	1	3	2	1	9	30,43 %
56	Potsdam	1	4	2	1	1	9	30,36 %
57	Herne	1	2	4	1	1	9	30,00 %
58	Solingen	1	2	2	3	1	9	28,85 %
59	Remscheid	1	2	2	3	1	9	28,85 %
60	Hamm	1	4	2	1	1	9	27,59 %
61	Lübeck	1	2	1	3	2	9	24,49 %
62	Mannheim	2	3	1	1	1	8	33,33 %

		Rat	Dezernent/innen	Ausschussvorsitz	Fraktionsvorsitz	OB	Index	Frauenanteil im Rat
63	Neuss	2	3	2	1	1	9	30,88 %
64	Bergisch Gladbach	2	1	2	2	1	8	30,65 %
65	Erfurt	1	4	1	1	1	8	28,00 %
66	Gelsenkirchen	1	3	2	1	1	8	25,76 %
67	Heilbronn	1	3	1	2	1	8	25,00 %
68	Hagen	1	2	2	2	1	8	24,19 %
69	Chemnitz	1	1	1	2	2	7	28,33 %
70	Recklinghausen	1	1	1	3	1	7	23,08 %
70	Karlsruhe	1	1	1	2	1	6	29,17 %
72	Magdeburg	1	1	2	1	1	6	20,00 %
73	Mülheim an der Ruhr	1	1	1	1	1	5	22,22 %

Quelle: Eigene Erhebung 2017.

3 Detailanalyse der empirischen Ergebnisse

3.1 Genderranking im Positionsvergleich

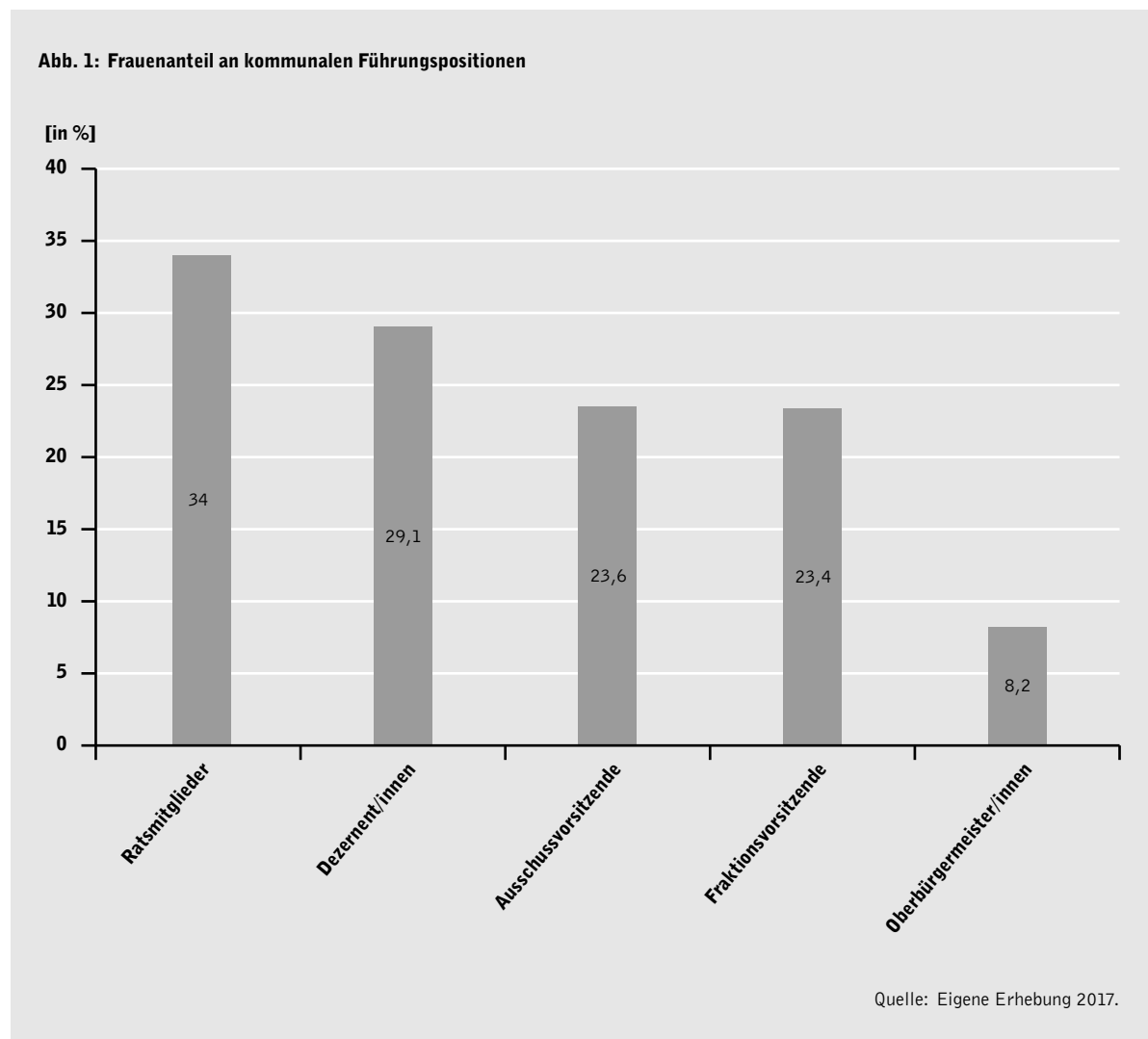
Frauen sind in der großstädtischen Kommunalpolitik, gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil, auch 2017 unterrepräsentiert. Im Stadtrat ist die Unterrepräsentanz mit leicht kontinuierlich steigenden Frauenanteilen dabei etwas geringer ausgeprägt als in den politischen Führungspositionen. Aber auch wenn der Frauenanteil in den Räten alle vier Jahre um etwa 0,5 Prozentpunkte gestiegen ist, bedeutet dies für die Hochrechnung einer paritätischen Besetzung der Ratsmandate durch Männer und Frauen, dass wir darauf noch 128 Jahre warten müssen – wenn nichts dazwischenkommt.

Für das wichtigste politische Führungsamt ist die Unterrepräsentanz 2017 allerdings besonders gravierend. Nur acht Prozent der Oberbürgermeister/innen in den untersuchten Großstädten sind weiblich. Je höher die Machtpositionen, desto weniger Frauen haben offensichtlich Zugang dazu. Auch in Großstädten wird die Luft für Frauen oben immer dünner.

Im Hinblick auf die anderen Führungspositionen lässt sich allein für Dezernatsleitungen eine eindeutige Steigerung in der Frauenrepräsentanz bilanzieren: Wenn wir alle vier Genderrankings der vergangenen rund zehn Jahre betrachten, dann ist nur für diese Position ein nennenswertes kontinuierliches Wachstum von insgesamt etwa elf Prozentpunkten zu verzeichnen.

Bei den Führungspositionen Ausschuss- und Fraktionsvorsitz bleibt das Bild widersprüchlich, was es schwierig macht, hier eine Prognose zu wagen. Zwar ist die Zahl der weiblichen Fraktionsvorsitzenden im Vergleich zum dritten Genderranking um knapp drei Pro-

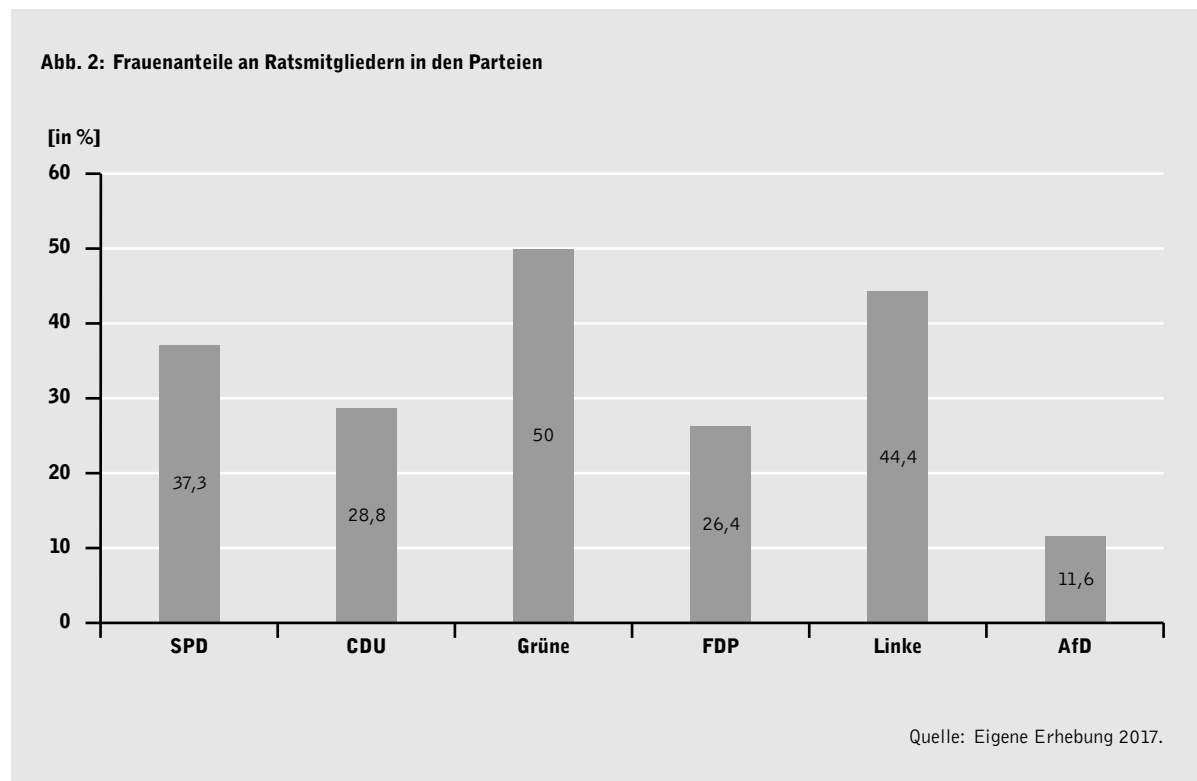
zent gestiegen, dennoch liegt ihr Anteil nach wie vor bei unter einem Viertel. Das gilt auch für die Ausschussvorsitze, allerdings mit einem weit größeren Auf und Ab: Bereits 2008 gab es im Durchschnitt 26 Prozent weibliche Ausschussvorsitzende, eine klare Richtung ist nicht erkennbar.



3.2 Genderranking im Parteienvergleich

In den Großstädten haben Bündnis 90/Die Grünen im Parteienwettbewerb um höhere Frauenrepräsentanz die Nase vorn. Der Partei gelingt mit einem Frauenanteil von 50 Prozent unter den großstädtischen Ratsmitgliedern die Punktlandung. Die anderen Quotenparteien – die Linkspartei mit einer 50-Prozent- und die SPD mit einer 40-Prozent-Quote – verfehlen ihre selbst gesteckten Ziele relativ knapp. Insbesondere die Linkspartei reicht fast an den Frauenanteil der Grünen heran. Die liberal-konservativen Parteien ohne Quote haben demgegenüber deutlich weniger Frauen in den Fraktionen. Den negativen Spitzenwert in ganz Deutschland erreicht die AfD mit einem Frauenanteil von nur 11,6 Prozent.

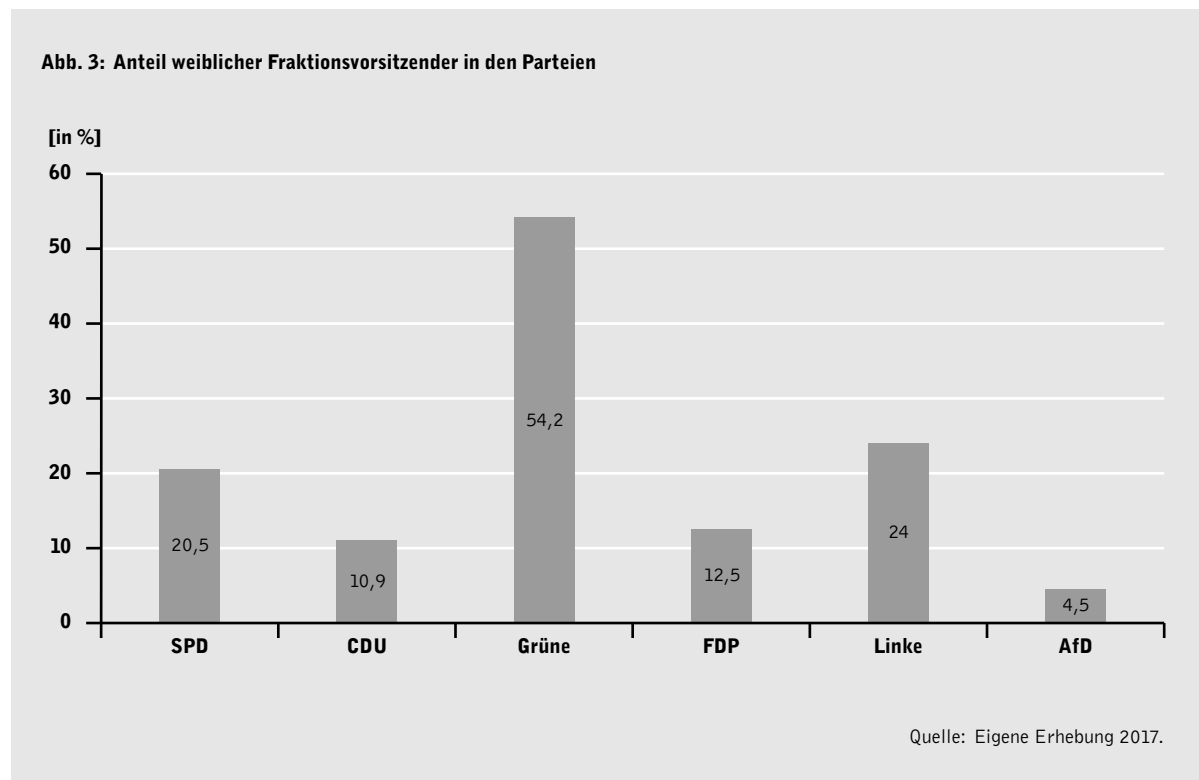
Betrachtet man die Frauenanteile im Parteienvergleich, relativieren sich die Steigerungstendenzen der Frauenanteile in der Gesamtschau für das vierte Genderranking: Während die eher linken Parteien deutlich mehr weibliche Ratsmitglieder stellen (SPD: 37 Prozent, Grüne: 50 Prozent und die Linkspartei: 44 Prozent), liegen die liberal-konservativen Parteien deutlich unter dem Durchschnittswert von 34 Prozent (CDU: 29 Prozent, FDP: 26 Prozent). Die AfD unterbietet diesen Wert noch mit knapp zwölf Prozent.



Die positive Spitzenposition der Grünen gilt nicht nur für die «einfachen» Ratsmitglieder, sondern auch für die zentralen kommunalen Führungspositionen, über die die Grünen verfügen können. Unter den Fraktionsvorsitzenden wird die Quote bei den Grünen sogar übererfüllt. In den anderen Parteien sind Frauen beim Fraktionsvorsitz demgegenüber stark unterrepräsentiert. Wenn es ernst und die Konkurrenz größer wird, können sich in den anderen Fraktionen vorwiegend Männer durchsetzen. Hier hat auch die Linkspartei erheblichen Nachholbedarf: Während sie sich bei den einfachen Ratsmitgliedern schon auf einem guten Weg befindet, ist mit 24 Prozent nur ein knappes Viertel ihrer Fraktionsvorsitzenden weiblich. Die AfD ist mit einem Frauenanteil von unter fünf Prozent bei den Fraktionsvorsitzenden abermals negative Spitzenreiterin.

Noch drastischer zeigt sich die Parteiendifferenz damit für die Fraktionsvorsitze: Hier wird der Durchschnittswert insbesondere von den Grünen mit einem Frauenanteil von über 54

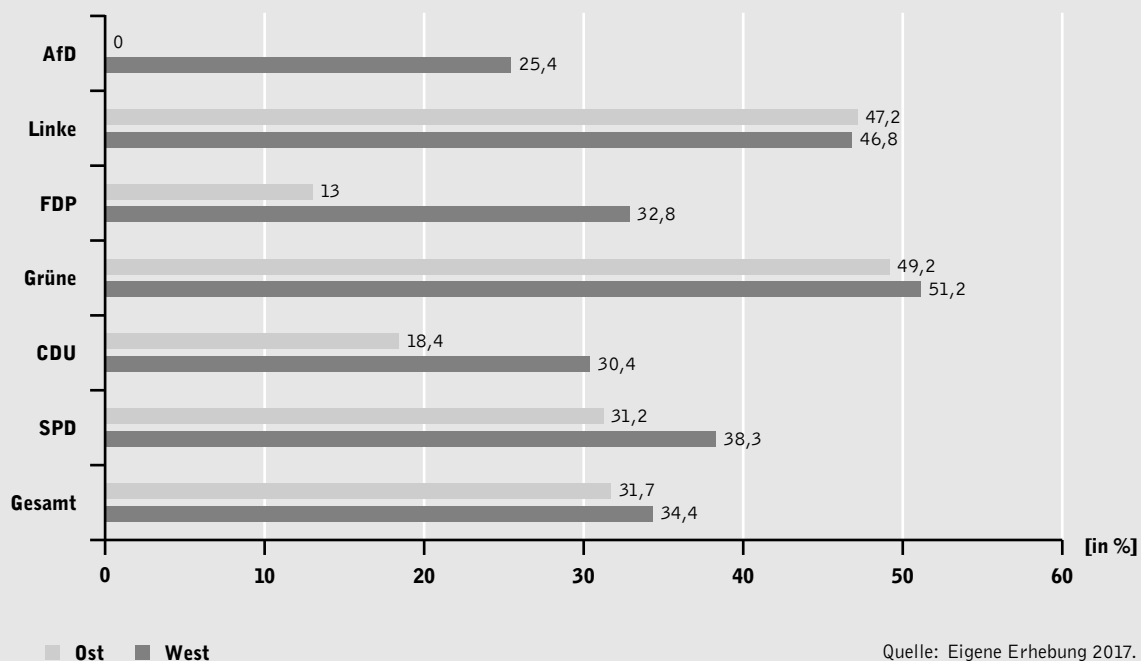
Prozent insgesamt hochgezogen, während beispielsweise die CDU lediglich elf und die FDP knapp 13 Prozent Frauen stellen.



3.3 Frauenanteile im Ost-West-Vergleich

Wie wir aus den früheren Genderrankings wissen, fällt die Frauenrepräsentanz in ostdeutschen Kommunalparlamenten traditionell niedriger aus als in Westdeutschland. Das ist vorwiegend auf das Nominierungsverhalten der liberal-konservativen Parteien und der AfD ohne Quote zurückzuführen, das wir bereits in den zurückliegenden Genderrankings beobachten konnten. Es hat zur Folge, dass Männer die Mandate für AfD, FDP und CDU in Ostdeutschland weitgehend unter sich aufteilen. Insbesondere die AfD toppt hier ihre negativen Spitzenwerte mit null Prozent weiblichen Ratsmitgliedern in den ostdeutschen Untersuchungskommunen. Aber auch FDP und CDU schneiden, bezogen auf den Frauenanteil in Ostdeutschland, mit Prozentwerten von deutlich unter 20 Prozent besonders schlecht ab. Die Vorbildfunktion der Bundeskanzlerin scheint in der ostdeutschen CDU kaum zu greifen.

Abb. 4: Frauenanteile an Ratsmitgliedern im Ost-West-Vergleich

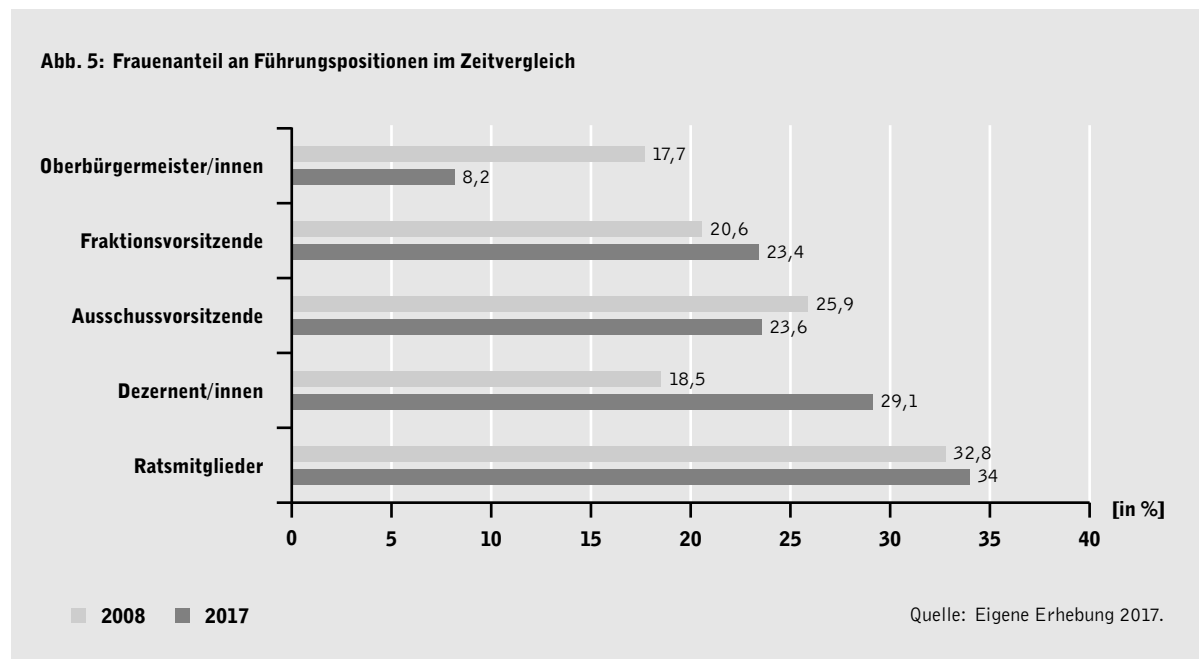


3.4 Genderranking im Zeitvergleich

Nach knapp zehn Jahren Genderranking wird es Zeit, eine Zwischenbilanz zu ziehen. In welchen Bereichen konnten Frauen zulegen, und wo mussten sie Verluste hinnehmen? Starke Verschiebungen gibt es insbesondere im Bereich der Oberbürgermeister/innen und Dezernent/innen zu verzeichnen. Der Frauenanteil unter den Oberbürgermeister/innen ist stark eingebrochen. Immer weniger Frauen führen die großstädtischen Rathäuser – eine Entwicklung, die doch erstaunt, nachdem sich Frauen auf Bundes- und Landesebene auch in den Regierungsspitzen etabliert haben. Dafür ist zumindest der Frauenanteil unter den Dezernent/innen stark gestiegen. Frauen scheinen somit durch ihre beruflichen Qualifikationen langsam in den Führungsetagen des öffentlichen Dienstes anzukommen. Wenn es allerdings um das Oberbürgermeister/innenamt geht, arbeiten die politischen Männernetzwerke noch immer klientelistisch⁹. Im Nominierungsprozess der Parteien zählen dann eher weniger gut messbare Kriterien wie Verwaltungserfahrung oder politische Erfahrungen. Somit wird der politische Kampf um den kommunalen Chef/innensessel noch dominant unter Männern ausgefochten, es sei denn die Ausgangslage der Partei vor der Wahl ist

9 Vgl. Belschner, Jana: Kommunalpolitische Führung: Bürgermeister_innen im Fokus. In: Elke Wiechmann (Hg.): Genderpolitik – Konzepte, Analysen und Befunde aus Wirtschaft und Politik. Schriftreihe: Arbeit, Organisation und Geschlecht in Wirtschaft und Gesellschaft (15), Baden-Baden 2016, S. 159–185.

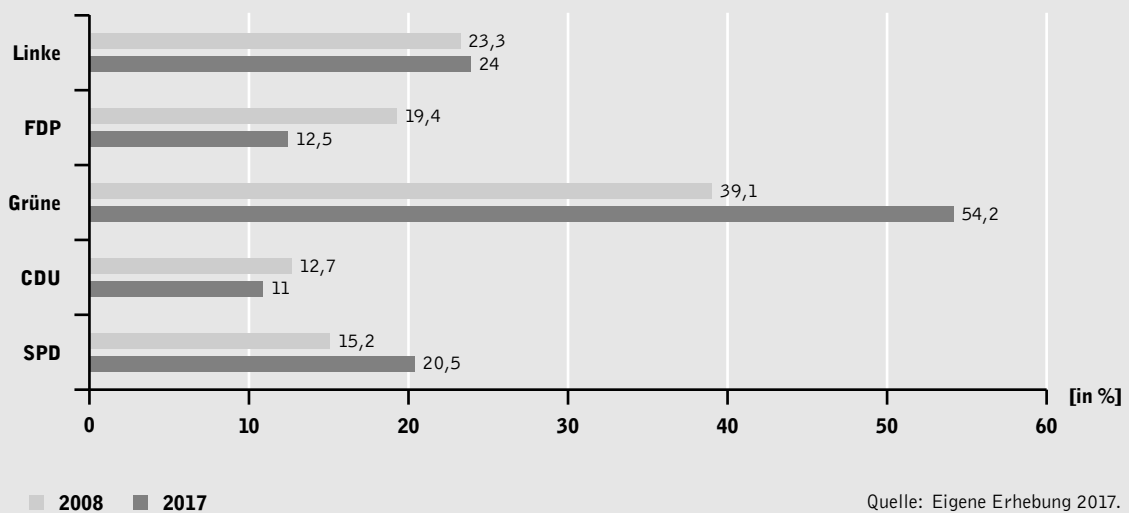
wenig erfolgsversprechend – was allerdings wiederum den Wahlerfolg von Frauen unwahrscheinlicher werden lässt.



Auch bei einzelnen Parteien sind im Zeitvergleich Fortschritte in Bezug auf die Frauenrepräsentanz zu verzeichnen. Von hohem Ausgangsniveau ausgehend gelang es Bündnis 90/Die Grünen beispielsweise den Frauenanteil unter den Fraktionsvorsitzenden um 15 Prozentpunkte auf 54,2 Prozent zu steigern. Auch die anderen Quotenparteien haben einen leichten Anstieg des Frauenanteils in diesem kommunalen Spitzenamt vorzuweisen. Demgegenüber nimmt der niedrige Frauenanteil unter den liberal-konservativen Parteien ohne Quote sogar noch weiter ab, ohne dabei aber den negativen Spitzenwert der AfD (4,5 Prozent weibliche Fraktionsvorsitzende) zu erreichen.

So fällt eine eindeutige Prognose für die zukünftige Entwicklung der Frauenrepräsentanz für die politische Spitzenposition der Fraktionsvorsitze schwer. Die FDP hatte bereits im ersten Genderranking von 2008 einen Frauenanteil von 19,4 Prozent und verlor bis zum aktuellen Ranking sieben Prozentpunkte. Die CDU rutscht zwar nicht derart drastisch ab, allerdings gilt auch für sie ein Minus von immerhin 1,7 Prozent für diese Position.

Abb. 6: Anteil weiblicher Fraktionsvorsitzender im Zeitvergleich



4 Fazit: Ohne verbindliche Quoten geht es nicht!

Deutlich wird in der Analyse der untersuchten Großstädte, dass die Parteien ohne Quote in allen Bereichen deutlich niedrigere Frauenanteile erreichen als die Grünen, die Linkspartei und die SPD. Dies gilt insbesondere für die ostdeutschen Kommunen, in denen CDU, FDP und die AfD negative Spitzenwerte erzielen. Für die Führungsämter in den Fraktionen kann sogar konstatiert werden, dass der schon 2008 sehr niedrige Frauenanteil in CDU und FDP im Jahr 2017 weiter gesunken ist. Eine gravierende Verbesserung der Frauenrepräsentanz ist also nur zu erwarten, wenn diese Parteien Frauenquoten so konsequent umsetzen, wie es insbesondere die Grünen (und zunehmend auch die Linkspartei) tun.

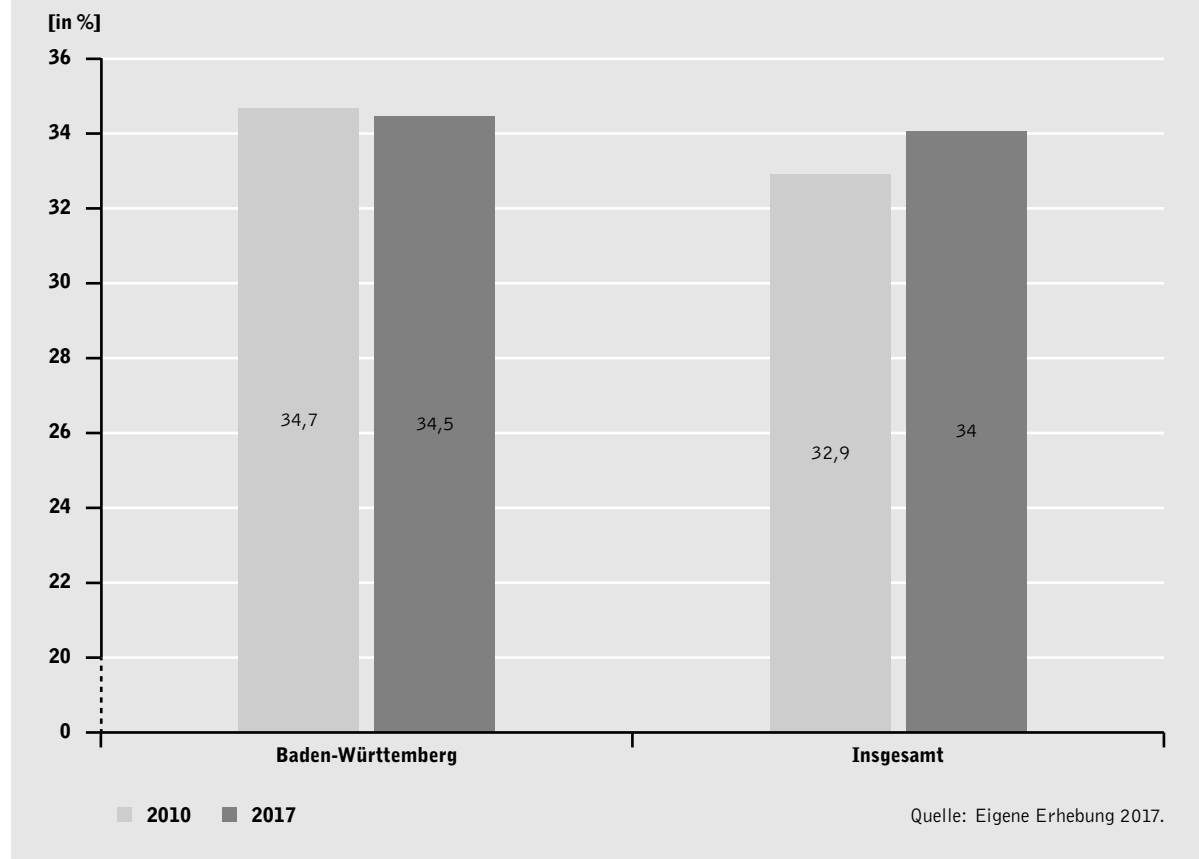
Wenn wir die Entwicklung der Frauenrepräsentanz in den letzten zehn Jahren vergleichen, gibt es allerdings kaum Hinweise darauf, dass die Initiative dazu aus diesen Parteien selbst kommt. Insofern ist und bleibt eine gesetzlich verpflichtende Frauenquote für Kommunalparlamente ganz offenbar die einzige Chance, wenn die Frauenrepräsentanz zügig erhöht werden soll (*fast track*). Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die AfD, die bisher die niedrigsten Frauenanteile vorzuweisen hat. Da diese Partei bei den nächsten Kommunalwahlen bisherigen Prognosen zufolge gute Chancen hat, deutlich mehr Kommunalparlamentarier/innen zu stellen als bisher, droht dadurch der Frauenanteil in den Räten insgesamt zu sinken. Von daher gilt gerade angesichts dieser Entwicklungen, dass nur durch hohe, für alle Parteien gesetzlich verpflichtende Frauenquoten, wie beispielsweise in den französi-

schen Kommunen^[10], diese starke Frauenunterrepräsentanz behoben werden kann. Einige Landesregierungen mit grüner Beteiligung wie etwa Baden-Württemberg haben versucht, dem Beispiel zu folgen und die französische Gesetzgebung auch in Deutschland umzusetzen, sind damit aber gescheitert. Ein Grund hierfür ist beispielsweise die immer wieder von Parteien angeführte Parteienfreiheit (Art. 21 GG), die durch ein enges Paritätsgesetz nicht mehr gewährleistet sei.

Zumindest aber wurden «sanfte» Formen der gesetzlichen Quote eingeführt. So wurde das Kommunalwahlgesetz in Baden-Württemberg um die Soll-Regelung zur gleichmäßigen Berücksichtigung von Frauen und Männern bei der Aufstellung der Wahlvorschläge erweitert. Ob sich die Parteien an diese Soll-Regelung halten, wurde allerdings noch nicht tiefergehend evaluiert, weil dies aus Sicht der Landesregierung im Statistischen Landesamt mit einem «erheblichen Arbeitsaufwand verbunden [wäre] und einer gründlichen und langfristigen Vorbereitung [bedürfte]. Hierfür wurde aus zeitlichen Gründen kein Spielraum mehr gesehen»^[11]. Das ist bedauerlich, weil so für die Öffentlichkeit nicht ersichtlich ist, ob es sich bei der «sanften» Quote um ein symbolisches Politikangebot oder um ein wirkungsvolles Gleichstellungsinstrument handelt. In unserer Auswertung der baden-württembergischen Großstädte zeigte sich, dass der Frauenanteil in den dortigen Kommunalparlamenten seit der gesetzlichen Neuregelung sogar leicht sank, während er im selben Zeitraum deutschlandweit im Durchschnitt stieg. Die «sanfte Quote» scheint also nicht im Ansatz zu wirken. Für diese These spricht auch, dass in den kleineren Kommunen in Baden-Württemberg immerhin noch 26 frauenfreie Gemeinderäte die Lokalpolitik bestimmen^[12]. Geschlechterdemokratie sieht sicher anders aus, und diese wird nur durch eine gesetzlich verbindliche Quote zu erreichen sein.

- 10** In Frankreich gilt seit 2001 das Paritätsgesetz. Es schreibt den Parteien vor, ihre Wahllisten paritätisch mit Frauen und Männern zu besetzen. Andernfalls werden die Listen nicht zur Wahl zugelassen. Dadurch ist es in kürzester Zeit gelungen, in den relativ kleinen Kommunen mit zwischen 3.500 und 9.000 Einwohner/innen einen Frauenanteil von 47,4 Prozent zu realisieren (Bird 2002: 13). Die harten Sanktionen führten dazu, dass auch männliche Kandidaten ein vitales Interesse daran haben, die Kandidatinnenquoten einzuhalten, weil sonst alle Listenplätze, auch ihre eigenen, durch die Nichtzulassung zur Kommunalwahl entwertet werden. Vgl. 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: S. 5–38.
- 11** Landtag Baden-Württemberg (2014): «Frauen in Gemeinderäten und Kreistagen von Baden-Württemberg nach den Wahlen im Mai 2014». Antrag der SPD-Fraktion und Stellungnahme des Innenministeriums, Drucksache 15/5271 vom 2.6. 2014, S. 5. www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/5000/15_5271_D.pdf.
- 12** Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2014): Endgültige Ergebnisse der Gemeinderats- und Kreistagswahlen 2014 in Baden-Württemberg. Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 12/2014, S. 44. www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Service/Veroeff/Monatshefte/PDF/Beitrag14_12_07.pdf.

Abb. 7: Frauenanteile in Stadträten in Baden-Württemberg im Zeitvergleich



Dabei sind Formen der «sanften» Quote nicht neu. Die CDU experimentiert damit parteiintern schon seit Jahrzehnten. Obwohl sie ihren Landesverbänden und Ortsvereinen das vergleichsweise niedrige Quorum von 33 Prozent empfiehlt, gelang es ihr bis 2017 nur in 28 der 73 untersuchten Großstädte, diese Hürde zu nehmen. Ohne verbindliche Quoten geht es also offensichtlich nicht. Schließlich hat die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für Führungskräfte in der Wirtschaft eine Geschlechterquote von 30 Prozent ab Januar 2016 beschlossen. Hier wird die Wirkungskraft fester Geschlechterquoten für die Aufsichtsräte betont und als «historischer Schritt für die Gleichberechtigung der Frauen in Deutschland»^[13] eingeordnet.

13 BMFSFJ (2016): Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen, Hintergrundmeldung vom 8.3. 2016, www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/frauen-und-arbeitswelt/gesetz-fuer-die-gleichberechtigte-teilhabe-von-frauen-und-gesetz-fuer-die-gleichberechtigte-teilhabe-von-frauen-und-maennern-an-fuehrungspositionen/78562?view=DEFAULT.

Zu den Autor/innen:

Prof. Dr. Lars Holtkamp, geb. 1969, leitet das Lehrgebiet «Politik und Verwaltung» an der Fernuniversität in Hagen. Er studierte Sozialwissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum und promovierte auch dort. Seine Forschungsschwerpunkte sind lokale Politikforschung, Verwaltungsmodernisierung, Haushalts- und Geschlechterpolitik.

Dr. Elke Wiechmann, geb. 1957, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft an der Fernuniversität in Hagen im Lehrgebiet «Politik und Verwaltung». Sie hat Wirtschaftswissenschaften und Soziologie an den Universitäten Bielefeld und Recife (Brasilien) studiert und an der Philipps-Universität Marburg promoviert. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind u. a. Partizipationsforschung, lokale Politikforschung und Geschlechterforschung.

Monya Buß, geb. 1985, ist Studentin der Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft und Soziologie an der Fernuniversität in Hagen und studentische Hilfskraft im Lehrgebiet «Politik und Verwaltung». Als grüne Kommunalpolitikerin und Fraktionsvorsitzende gilt ihr Forschungsinteresse insbesondere den kommunalen Strukturen in Bezug auf Geschlecht; so beteiligte sie sich bereits am Genderranking deutscher Mittelstädte 2011, in dem auch ihre Heimatstadt Waltrop erfasst wurde.

Mehr zum Thema

Veranstaltungen

Öffentlich-rechtliche Medien im (digitalen) Wandel: Daseinsvorsorge für eine liberale Öffentlichkeit

Tagung in Kooperation mit der Otto-Brenner-Stiftung, 11. Mai 2017, Heinrich-Böll-Stiftung

I Eike Botta-Venhorst **E** eike.botta-venhorst@boell.de **W** calendar.boell.de

Familien leben Vielfalt: Vorschläge für eine sozial gerechte Familienpolitik

Konferenz, 15./16. Mai 2017, Heinrich-Böll-Stiftung

I Tmnit Zere **E** tmnit.zere@boell.de **W** calendar.boell.de

Nationalpopulismus als Alternative? Die AfD und ihr Gesellschaftsbild

Vortrag von PD Dr. Gideon Botsch, 25. September 2017, Heinrich-Böll-Stiftung

I Annika Magnussen **E** magnussen@boell.de **T** 030 28534 -254 **W** calendar.boell.de

Menschlich bleiben – Strategien im Umgang mit antifeministischen Angriffen auf Soziale Arbeit

Eine Kooperation von AWO Bundesverband e.V. und Gunda-Werner-Institut in der Heinrich-Böll-Stiftung, 08. Juni 2017, Heinrich-Böll-Stiftung

I Christiane Bornstedt **E** christiane.bornstedt@boell.de **W** calendar.boell.de

Website

Genderranking deutscher Großstädte 2017

Online-Dossier

W www.boell.de/de/genderranking-2017

Gunda-Werner-Institut für Feminismus und Geschlechterdemokratie

Webseite

W www.gwi-boell.de

Drittes Genderranking deutscher Großstädte 2013

Online-Dossier

W www.boell.de/de/genderranking-2013

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin
Kontakt: Referentin Kommunalpolitik und Stadtentwicklung, Sabine Drewes,
E drewes@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: April 2017

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

Verfügbare Ausgaben unter: www.boell.de/de/boellbrief

Abonnement (per E-Mail) unter: themen.boell.de

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.