

Lars Holtkamp

Frauenrepräsentanz in der Politik

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
1. Einleitung	7
1.1 Forschungsstand	8
1.2 Forschungsansatz: Akteurszentrierter Institutionalismus und Mikropolitik in der Parteien- und Genderforschung	14
1.3 Untersuchungsmethodik und -aufbau	19
2. Der politischen Unterrepräsentanz von Frauen auf der Spur	21
2.1 Erklärungsangebote für die Unterrepräsentanz von Frauen	22
2.2 Frauenrepräsentanz im Ebenenvergleich	25
2.3 Parlamentarische Frauenrepräsentanz im internationalen Vergleich	26
3. Deutschland: Vom Erfolgsfall zum Stillstand	33
3.1 Deutschland als Erfolgsfall für Parteiquoten	34
3.2 Parteienwettbewerb als Gaspedal	35
3.3 Das Wahlrecht als Bremse	38
3.4 Parteien machen den „feinen“ Unterschied	38
3.5 Regierungsspitzen im Ebenenvergleich	40
3.6 Fazit des Vergleichs	42
4. Wirkungen des Wahlrechts aus der Genderperspektive	45
4.1 Wahlrechtssysteme und institutionelle Veränderungstrends in Deutschland	45
4.2 Wirkungshypothesen zum Zusammenhang von Wahlrecht und Frauenrepräsentanz	50
4.3 Nominierungsprozesse von Bundestags- und Landtagskandidaturen	54
4.4 Nominierungsprozesse von Ratskandidaturen	60
4.5 Nominierungsprozesse von Bürgermeisterkandidaturen	64
4.6 Kommunales Wahlverhalten	69
5. Kommunales Erklärungsmodell für parlamentarische Frauenrepräsentanz	79
6. Ausmaß der Unterrepräsentanz in der großstädtischen Kommunalpolitik – Ergebnisse der Interneterhebungen	83
6.1 Führungspositionen im Vergleich	83
6.2 Genderranking deutscher Großstädte	88
6.3 Gemeindegrößenvergleich	91

7. Quantitative Ursachenanalyse	93
7.1 Unterschiede im Bundesländervergleich	93
7.2 Ursachenanalyse	95
7.3 Die Quotentreue der Parteien in bundesdeutschen Kommunalparlamenten	98
8. Direktwahlen aus der Genderperspektive	105
9. Qualitative Ursachenanalyse in ausgewählten Großstädten	109
9.1 Zugänge zur Kommunalpolitik aus der Genderperspektive	111
9.2 Kandidatinnenpool und innerparteiliche Strukturen	115
9.2.1 Ortsvereinsstrukturen	115
9.2.2 Kreisarena	119
9.2.3 Frauenunion und ASF	121
9.2.4 Zwischenfazit	124
9.3 Nominierung und Wahl von Ratskandidatinnen im Städtevergleich	128
9.3.1 Baden-württembergische Großstädte	130
9.3.2 Nordrhein-westfälische Großstädte	137
9.3.3 Zwischenfazit	145
9.4 Frauenrepräsentanz im Parteienvergleich	146
9.4.1 CDU	146
9.4.2 SPD	150
9.4.3 Bündnis 90 / Die Grünen	152
9.4.4 Unterschiedliche Auswirkungen des Wahlrechts im Volksparteienvergleich	154
9.5 Fazit	157
10. Zusammenfassung	159
11. Folgerungen für die Wissenschaft	163
12. Folgerungen und Reformvorschläge für die politische Praxis	169
12.1 Reform des personalisierten Verhältniswahlrechts	169
12.2 Einführung von gesetzlichen Kandidatinnenquoten	170
Literatur	175
Anhang	185
Interviewleitfaden in den vier Fallstudienstädten	
Abbildungsverzeichnis	189

Vorwort

Der vorliegende Kurs stützt sich auf viele gemeinsame Publikationen mit Sonja Schnittke und Elke Wiechmann. Diese wurden für den Kurs aktualisiert und didaktisch aufbereitet. Der Studienbrief soll durch die Zusammenfassung aktueller Forschungsergebnisse einen intensiveren Einblick in die „Werkstatt“ der politikwissenschaftlichen Genderforschung geben. Den im Lehrgebiet daran mitwirkenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist in diesem Zusammenhang zu danken.

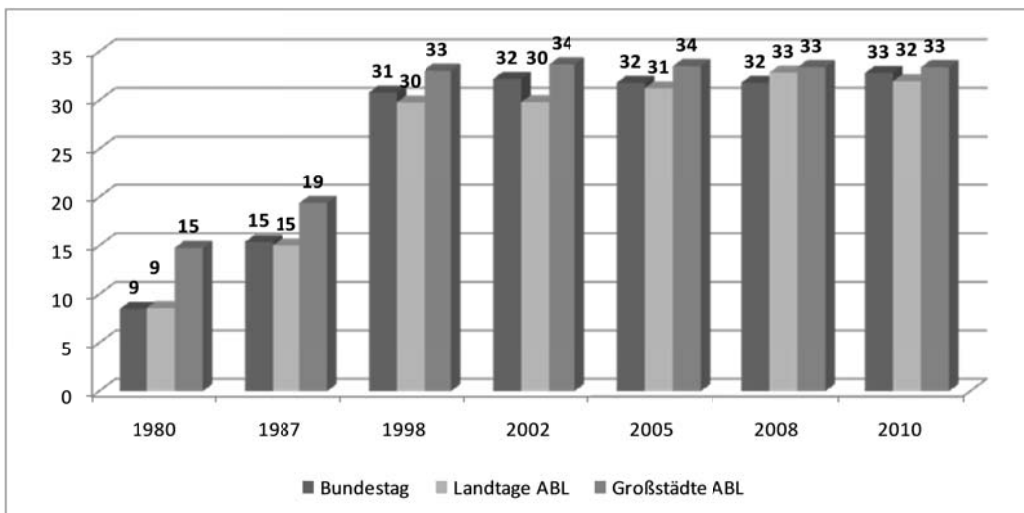
Lars Holtkamp, Hagen 2013

1. Einleitung

Frauen drängen zunehmend in die politischen Spitzenpositionen. So wird NRW erstmals von einer Ministerpräsidentin und Deutschland von einer Bundeskanzlerin regiert. Allerdings ist fraglich, ob Frauen dadurch schon im politischen Alltag vollends gleichberechtigt sind. Gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil sind Frauen in Bundes-, Landes- und Großstadtparlamenten immer noch unterrepräsentiert. Sie stellen, wie das folgende Diagramm verdeutlicht, seit Jahren stagnierend nur knapp ein Drittel der Parlamentarier/innen. Ohne politische Intervention ist es wahrscheinlich, dass sich diese Unterrepräsentanz von Frauen gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil auch in den nächsten Jahren weiter fortsetzen wird.

Stagnierender Frauenanteil

Abbildung 1: Entwicklung des Frauenanteils in bundesdeutschen Parlamenten in %



Quelle: Eigene Berechnungen; Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden, diverse Jahrgänge; eigene Interneterhebung 2008 und 2010; Angaben der Bundes- und Landeswahlleiter 2010 einschließlich der NRW-Wahl im Mai 2010. ABL steht für alte Bundesländer.

Diese Stagnation gibt Anlass zu der Frage durch welche politischen Innovationen die Frauenrepräsentanz in deutschen Parlamenten erhöht werden kann. Insofern liegt es in einer stärker praxisorientierten Politikwissenschaft nahe die Genderforschung danach zu befragen, was die wesentlichen Ursachen für die politische Frauenunterrepräsentanz auf allen föderalen Ebenen sind und welche Förderinstrumente sich daraus ableiten lassen?

Die genderorientierte Forschung in Deutschland konnte hierauf aber lange keine befriedigenden Antworten geben. Das ist erstens auf eine immer noch geringe wissenschaftliche Ausdifferenzierung der gendersensiblen Politikwissenschaft in Deutschland zurückzuführen, die in der begrenzten Forschungsförderung und mangelnden universitären Institutionalisierung begründet liegen dürfte. So werden Nominierungsprozesse von Parlamentskandidatinnen häufig lediglich als Unterfall der politischen Partizipation von Frauen betrachtet. Damit bleibt die zentrale Rolle von Parteien sowie von Wahlrecht und Quotenlösungen (politische Institutionen) in der Regel unterbelichtet. Bis vor wenigen Jahren wurde in

Deutschland über die Auswirkungen des Wahlrechts und damit zusammenhängender Quotensysteme auf die Parteinominierung von Kandidatinnen somit weder in großen Teilen der politischen Praxis noch der Sozialwissenschaften vertiefend diskutiert.

Politikwissenschaftliche
Genderforschung

Hinzu kommt zweitens eine starke Hinwendung der politikwissenschaftlichen Genderforschung zu theoretischen Debatten, während vertiefende empirische Analysen zur Frauenrepräsentanz, die über die Präsentation der weiblichen Parlamentsanteile in Deutschland hinausgehen, immer noch selten sind (vgl. bereits Bendix 1994). Damit stützen sich viele Erklärungsansätze zur Frauenunterrepräsentanz „zunächst eher auf empirisch unbestätigte Vermutungen“ (Geißel / Penrose 2003: 15). So ist es zwar insbesondere der feministischen Politikwissenschaft zu verdanken, dass überhaupt die Rolle von Frauen in der deutschen Politik analysiert wurde (Hierath 2001), aber empirische Untersuchungen zu den geschlechtsspezifischen Selektivitäten von Nominierungs- und Wahlprozessen als eine der zentralen Ursachen für Frauenunterrepräsentanz sind immer noch Mangelware. Hierfür ist aber sicherlich auch der Mainstream der deutschen Parteien- und Parlamentarismusforschung mitverantwortlich. Mit ganz wenigen Ausnahmen gilt auch heute noch, dass die deutsche Politikwissenschaft die Frauenunterrepräsentanz insbesondere in den politischen Führungspositionen nicht als relevantes Forschungsthema behandelt. Die zumindest nach der Wahl von Angela Merkel zur Bundeskanzlerin erfolgenden publizistischen Anstrengungen zu diesem Einzelfall scheinen eher die These zu bestätigen, dass Frauenunterrepräsentanz in der Politikwissenschaft nicht richtig wahrgenommen wird. Die Bundeskanzlerin als Ausnahme von dieser Regel ist anscheinend eher ein relevantes Forschungsproblem. Die Fundamentalkritik der feministischen Politikwissenschaft an der eigenen Disziplin scheint also nur wenig an Aktualität verloren zu haben:

„Politikwissenschaft beforscht also, ohne dass sie sich dessen bewusst wird, vornehmlich Männer und verfährt nach dem Prinzip: Wo keine ... Frauen sind, gibt es kein Frauen- bzw. Geschlechterproblem, die Abwesenden, nämlich Frauen, werden nicht thematisiert, und Männer, die sichtbaren Anwesenden, werden als geschlechtlos wahrgenommen“ (Sauer 2001: 89).

1.1 Forschungsstand

Große Forschungslücken

Der Forschungsstand zur Frauenrepräsentanz in der deutschen Politik kann aus Sicht des Autors nur als defizitär eingestuft werden. Insbesondere für die kommunale Ebene sind bei durchaus stark ausgeprägtem politischen Interesse große Forschungslücken zu konstatieren. So gehen beispielsweise Genderforscherinnen kontrafaktisch immer noch davon aus, dass die Frauen in der deutschen Großstadtpolitik stärker repräsentiert sind als auf Bundes- oder Landesebene (Damer 2008: 50; Hoecker 1998: 110). Bevor vorschnell über die Ursachen von Frauenrepräsentanz spekuliert wird, müssen also zunächst die Frauenanteile in der Kommunalpolitik ermittelt werden und mit denen in Bundes- und Landespolitik empirisch verglichen werden.

Zudem hat sich gerade die genderorientierte Forschung nach anfänglich ausgeprägtem Interesse an der kommunalen Repräsentation anderen Fragen zugewendet und bietet damit nur wenig Hypothesen, die die Entwicklungen der Frauenrepräsentanz seit den 1990er Jahren erklären könnten. Empirische Studien zur Unterrepräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik beziehen sich zumeist

auf Daten der 1980er-Jahre, die die Wirkungsweise des „Quotenmodells“ in Deutschland und des seit dem zu verzeichnenden kulturellen Wertewandels noch kaum erfassen konnten (vgl. Geißel 1999: 25)¹. Zumeist handelt es sich hierbei lediglich um einzelne Fallstudien, die vorzugsweise auch nur auf einen Stadtstaat bezogen sind. Häufig wird lediglich die subjektive Sichtweise von Kommunalpolitikerinnen erhoben, mit der Folge, dass vor allem individuelle Hindernisse (Doppelbelastungen, knappes Zeitbudget der Frauen, mangelndes Selbstwertgefühl), die aber letztlich individuell überwindbar waren, in den Blick genommen werden, während institutionelle Faktoren in der Analyse kaum eine Rolle spielen. Damit werden die Belastungen von Kommunalparlamentarierinnen sicherlich anschaulich dargestellt und Formen der intentionalen und strukturellen Diskriminierung, die vom kommunalwissenschaftlichen Mainstream immer noch „links liegen“ gelassen werden, transparent gemacht. Aber die genderorientierten Ansätze können damit (die durchaus im Querschnitt- und Längsschnittvergleich stark variierende) Frauenunterrepräsentanz nicht angemessen erklären.

Ausblendung
institutioneller
Faktoren

So wurden vor unseren Untersuchungen auch keine quantitativ-vergleichenden Aggregatdatenanalysen vorgelegt, die gerade institutionelle Erklärungsvariablen mit einbeziehen können. Dabei eignet sich insbesondere der subnationale Vergleich auf kommunaler Ebene, um Hypothesen empirisch zu überprüfen. In deutschen Kommunen sind die kulturellen Rahmenbedingungen (bei dennoch großer Fallzahl) zumindest relativ ähnlich, und damit haben Deutungsmuster und rechtliche Rahmenbedingungen tendenziell eine äquivalente Bedeutung. Zudem variiert zwischen den Bundesländern das Kommunalwahlrecht erheblich, so dass der Einfluss von Institutionen auf die Frauenrepräsentanz bei Kontrolle anderer variierender Faktoren gut erfasst werden kann.

Bei beträchtlichen Forschungslücken für alle föderalen Ebenen kann es nicht verwundern, dass die bisher in der deutschen Genderforschung gehandelten Ansätze und Modelle zur Erklärung der parlamentarischen Unterrepräsentanz nur wenig Aufschluss darüber geben können, welche Ursachen am wirkungsmächtigsten sind und wie diese intentional politisch beeinflusst werden können. Nach dem gängigsten Erklärungsmodell können unterschiedliche institutionelle und sozioökonomische Faktoren sowie die politische Kultur relativ gleichrangig als Ursachen für die niedrigere Frauenrepräsentanz in Kommunal-, Landes- und Bundesparlamenten angenommen werden (Hoecker 1998), ohne dass analytisch genauer nach Unterschieden und Gemeinsamkeiten der Frauenrepräsentanz auf den föderalen Ebenen differenziert würde.

Wenig differenzierte
Ursachenanalyse

Es wird vor allem betont, wie „vielschichtig“ die Ursachen sind (Damer 2008: 37). Da keine stärkere Gewichtung der Faktoren vorgenommen wird, werden umfangreiche Forderungskataloge für alle Erklärungsfaktoren aufgestellt (Fuchs 2006), die der politischen Praxis nur begrenzt eine Orientierung vermitteln können. Politik und Wissenschaft müssen demgegenüber bei begrenzten Ressourcen in der Praxis häufig Prioritäten setzen. Dafür ist herauszuarbeiten, welche Faktoren im innerdeutschen Vergleich den wesentlichen Unterschied in Bezug auf die Repräsentanz von Frauen ausmachen könnten und diese Hypothesen empirisch zu testen. Deshalb wird der Autor für die empirische

Erklärungsmodell

1 vgl. Scholz 2004, Lukoschat et al. 2008; und bisher unveröffentlicht vgl. Bauer u. a. 2006.

Analyse bewusst ein möglichst sparsames Erklärungsmodell mit wenigen unabhängigen Variablen entwickeln, die eine hohe Erklärungskraft für die abhängige Variable haben dürften, aber die Varianz von Unterrepräsentanz sicherlich nicht umfassend erklären können (Holtkamp / Schnittke 2008, 2010).

Auch auf die für die politische Praxis und Wissenschaft zentrale Frage nach der Erklärung des extremen Anstiegs der Frauenanteile in allen deutschen Parlamenten in den 1980er- und 1990er-Jahren und der darauf folgenden Stagnation bei aktuell in anderen Staaten zu verzeichnenden schlagartigen Fortschritten können diese wissenschaftlichen Ansätze bisher keine überzeugenden Antworten geben. Insbesondere wenn in Bezug auf die als zentral für die Erklärung von Frauenrepräsentanz eingestufte politische Kultur und die geschlechterspezifische Arbeitsteilung allgemein von „der Hartnäckigkeit patriarchaler Einstellungen und Strukturen“ (Hoecker 1998: 396) ausgegangen wird, dann müssen die in sehr kurzen Zeitspannen zu verzeichnenden extremen Zuwächse bei der parlamentarischen Frauenrepräsentanz schon überraschen. Wenn diese „patriarchale politische Kultur, die durch die Einstellung geprägt ist, dass Politik ‚Männersache‘ ist“ (Holuscha 1999: 309) weiterhin dominieren sollte, dann wäre der starke Anstieg der Frauenrepräsentanz in den 1980er und 1990er in Deutschland wohl schwer erklärbar.

Im Kern können mit diesen Ansätzen besser Stagnation und konstante Unterschiede (bei pfadabhängiger, inkrementeller Entwicklung) zwischen den Ländern, als der tatsächlich festzustellende, phasenweise extreme und ungleichzeitige Wandel erklärt werden.

Deshalb soll in diesem Kurs auf neoinstitutionalistische Erklärungsansätze der internationalen Nominierungsforschung zurückgegriffen werden. Diese fokussiert sich weitgehend auf die Parteien als die wesentlichen Gatekeeper für Parlamentskandidaturen und wie diese durch Quoten- und Wahlrechtssysteme beeinflusst werden. Die Hypothesen orientieren sich zum Teil am Rational-Choice-Institutionalismus und wurden bereits in breit angelegten international-vergleichenden Studien empirisch überprüft (Norris 2004), welche aber in der gendersensiblen Politikwissenschaft in Deutschland bisher kaum rezipiert und empirisch untersucht wurden (vgl. zu ersten fruchtbaren Ansätzen Kaiser/ Hennl 2008 und Geißel 2008).

Neoinstitutionalistische
Erklärungsansätze

Aus dieser Perspektive lassen sich institutionelle Konfigurationen finden und aktiv gestalterisch entwickeln, die in kürzester Zeit zu einer paritätischen parlamentarischen Repräsentanz führen können. Durch gesetzliche Kandidat(innen)quoten können die Parteien bei ausreichenden Sanktionen und Anreizen dazu motiviert werden, paritätische Kandidatenlisten aufzustellen, die dann bei reiner Verhältniswahl mit starren Listen von der Wählerschaft bestätigt werden (Norris 2004: 258). Ausgehend davon, dass es ein wesentliches Ziel von Politikern und Parteien ist, wieder gewählt zu werden, können diese relativ unproblematisch zu einer paritätischen Repräsentanz „motiviert“ werden, wenn z. B. die Listen nicht zur Wahl zugelassen werden, falls sie den verbindlichen Frauenanteil von 50% unterschreiten, wie dies beispielsweise für das französische Kommunalwahlrecht gilt. Bei Verhältniswahlrecht mit starren Listen determiniert dieses paritätische Nominierungsverhalten der Parteien auch anschließend die Parlamentszusammensetzung.

Mit diesen in den Wahlgesetzen verankerten Kandidatinnenquoten ist in kürzester Zeit beispielsweise in den französischen Kommunalparlamenten eine paritätische Repräsentanz erreicht worden, und nicht wenige Länder haben mit diesen gesetzlichen Kandidatinnenquoten den deutschen Bundestag hinsichtlich der Frauenrepräsentanz überholt. Unter diesen institutionellen Bedingungen ist die Hälfte der politischen Macht also tatsächlich erreichbar, zumindest wenn darunter als schon nicht unambitioniertes Ziel die politische Parität in Parlamenten verstanden wird. Zum Abschluss des Kurses wird deshalb auch ein auf die Kontextbedingungen deutscher Kommunen abgestimmtes Wahlrechtsmodell vorgeschlagen, mit dem zügig die Parität in kommunalen Parlamenten realisierbar ist und das perspektivisch auch auf Landesparlamente mit niedriger Frauenrepräsentanz angewendet werden könnte.

Damit liegt der Nutzen dieses „sparsamen“, aus dem Rational-Choice-Institutionalismus ableitbaren Erklärungsmodells auch für die politische Praxis auf der Hand. Anders als die politische Kultur oder die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in der Familie ist das Wahlrecht direkt und prinzipiell schnell politisch beeinflussbar (Norris 2004: 262). Allein schon das reine Verhältniswahlrecht ohne gesetzliche Kandidatenquoten erbringt im Durchschnitt eine deutlich höhere Frauenrepräsentanz. Wenn Parteien bedingt durch dieses Wahlrecht zentral Kandidatenpakete aufstellen, dann werden sie deutlich stärker auf sozial ausgewogene Angebote achten (sog. „ticket balancing“), als wenn dezentral lediglich ein oder zwei Kandidaturen in kleinen Wahlbezirken für Direktmandate aufgestellt werden (Norris 2004: 189; Hennl/Kaiser 2008: 328). Ob dies allerdings, wie im Rational-Choice-Institutionalismus, nachfrageorientiert durch die Wählerpräferenzen erklärbar ist oder ob sich hier in den Parteien nicht eher andere Interessen bei einer einzelnen Kandidatur in der „Duellsituation“ durchsetzen können, wird empirisch detaillierter zu untersuchen sein.