

## Die Stagnation der parlamentarischen Frauenrepräsentanz – Erklärungsansätze am Beispiel deutscher Großstädte

Lars Holtkamp, Sonja Schnittke und Elke Wiechmann

Nach einem rasanten Anstieg der Frauenrepräsentanz in bundesdeutschen Parlamenten in den 1980er und 1990er Jahren wird seit Jahren ein Stillstand beklagt.<sup>1</sup> Das in der deutschen Genderforschung dominierende Modell, nach dem als „magisches Dreieck“ unterschiedliche sozioökonomische, institutionelle und kulturelle Faktoren relativ gleichrangig für die Frauenunterrepräsentanz in den Parlamenten angeführt werden<sup>2</sup>, erscheint nur begrenzt geeignet, um diese Entwicklung zu erklären. So wird in diesem Modell auch heute noch von einer Politischen Kultur in Deutschland ausgegangen, die von „der Hartnäckigkeit patriarchaler Einstellungen“ der Wählerschaft gekennzeichnet sei.<sup>3</sup> Oder die paritätische Frauenrepräsentanz wird in Deutschland sogar erst dann erwartet, wenn die „gleichberechtigte Teilung der häuslichen Verantwortung zwischen den Geschlechtern“<sup>4</sup> Einzug in alle Familien gehalten hat.

Um die parlamentarische Frauenrepräsentanz aus einer fokussierteren Perspektive zu untersuchen, eignen sich demgegenüber neoinstitutionalistische Erklärungsansätze der international vergleichenden Nominierungsforschung<sup>5</sup>, die bisher nur wenig auf bundesdeutsche Parlamente angewendet wurden.<sup>6</sup> Aus der Perspektive des Rational-Choice-Institutionalismus lassen sich so auch für die politische Praxis problemlos institutionelle Konfigurationen finden und aktiv gestalten, die in kürzester Zeit zu einer paritätischen Repräsentanz führen. Zugleich bietet diese Perspektive für die wissenschaftliche Analyse zumindest erste Orientierungen, um möglichst sparsame Erklärungsmodelle mit wenigen unabhängigen Variablen, die eine hohe Erklärungskraft für die abhängige Variable aufweisen, zu entwickeln. Hiernach sind Parteien als „gate keeper“ zentrale Akteure für die Frauenrepräsentanz in den Parlamenten, und ihr Nominierungsverhalten wird maßgeblich durch die Quoten- und Wahlrechtssysteme geprägt, wie es auch in international vergleichenden Studien immer wieder empirisch belegt wurde.<sup>7</sup>

Ein Beispiel für die Gestaltungskraft von Institutionen sind gesetzliche Quoten, die Parteien bei ausreichenden Sanktionen beziehungsweise Anreizen dazu motivieren, paritätische

- 1 Vgl. *Beate Hoecker*, 50 Jahre Frauen in der Politik: späte Erfolge, aber nicht am Ziel, in: APuZ, B 24/25 (2008), S. 10 – 18.
- 2 Vgl. *dies.*, Handbuch Politische Partizipation von Frauen in Europa, Opladen 1998.
- 3 Vgl. ebenda, S. 396; *dies.*, a.a.O. (Fn. 1).
- 4 *Silke Kinzig*, Auf dem Weg zur Macht? Zur Unterrepräsentation von Frauen im deutschen und U.S.-amerikanischen Regierungssystem, Wiesbaden 2007, S. 254.
- 5 Vgl. *Pippa Norris*, Electoral Engineering – Voting Rules and Political Behaviour, Cambridge 2004, S. 258.
- 6 Vgl. *André Kaiser / Annika Hennl*, Wahlsysteme und Frauenrepräsentation. Ein Vergleich der deutschen Landesparlamente, in: ZPol, 18. Jg. (2008), H. 2, S. 167 – 184.
- 7 Vgl. *Aili Tripp*, Female Representation: The Global Impact of Quotas, in: Comparative Political Studies, 41. Jg. (2008), H. 3, S. 338 – 361; *Drude Dahlerup / Lenita Freidenvall*, Quotas as a ‚Fast Track‘ to Equal Representation for Women, in: International Feminist Journal of Politics, 7. Jg. (2005), H. 1, S. 26 – 48.

Kandidatenlisten aufzustellen, die anschließend zumindest bei reiner Verhältniswahl mit starren Listen auch gewählt werden<sup>8</sup>, ohne dass zwingend auf eine politisch kaum steuerbare langfristige Kulturentwicklung oder eine geschlechtergerechte Arbeitsteilung in den Familien gesetzt werden müsste. So wurde beispielsweise in den französischen Kommunalparlamenten innerhalb von nur einer Wahlperiode die Frauenrepräsentanz durch gesetzliche Kandidatinnenquoten verdoppelt. Und selbst in kleinen Gemeinden unterhalb von 10.000 Einwohnern konnte die Geschlechterparität in den Kommunalparlamenten erreicht werden. Möglich wurde dies mit einem neuen Wahlgesetz, wonach 50 Prozent Frauen auf den Wahllisten der Parteien aufzustellen sind. Unterlaufen die Parteien die gesetzlich normierte Kandidatinnenquote, werden sie nicht zur Wahl zugelassen. Danach war von dem häufig reklamierten Kandidatinnenmangel keine Rede mehr.<sup>9</sup> Institutionelle Reformen können somit als „fast track“<sup>10</sup> zur Steigerung der Frauenrepräsentanz in Parlamenten gelten.

Auch für Deutschland eignet sich aufgrund hoher Fallzahlen und des unproblematischen Feldzugangs für qualitative Untersuchungen innerparteilicher Strukturen die kommunale Ebene in besonderer Weise, um die Wirkung von Wahlrechts- und Quotensystemen zu analysieren. Hier soll auf der Grundlage von qualitativen und quantitativen Daten für die bundesdeutschen Großstädte die Hypothese belegt werden, dass sich das in Deutschland dominante personalisierte Verhältniswahlrecht und das heute weitgehend erstarrte System der Parteiquoten zu zentralen Hürden für eine geschlechterparitätische Repräsentanz entwickelt haben. Diese am Rational-Choice-Institutionalismus orientierte Hypothese wird in den qualitativen Analysen ergänzt durch eine mikropolitische Perspektive, die stärker die Interessen, Konflikte und Machtkonstellationen innerhalb von Organisationen einfängt und damit Parteien nicht als einheitliche Akteure konzipiert.

### 1. Entwicklung der Frauenrepräsentanz in deutschen Parlamenten

In den Jahren 2008 und 2010 wurden die Frauenanteile in zentralen kommunalen Führungspositionen in allen 79 deutschen Großstädten ermittelt und in vier ausgewählten Untersuchungskommunen – je in zwei Großstädte in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen mit niedriger und hoher Frauenrepräsentanz im Stadtrat halbstandardisierte Interviews mit Ratsfrauen der CDU, der SPD und der Grünen sowie den Kreisparteivorsitzenden der CDU und SPD geführt. Die quantitative Analyse ergab, dass 2010 im Vergleich zu 2008 die Frauenanteile in zentralen Führungspositionen eher rückläufig waren. So war beispielsweise der Anteil von Frauen im Oberbürgermeisteramt in Deutschlands Großstädten von 17,7 auf 12,7 Prozent gesunken. Demgegenüber erwies sich der Frauenanteil im Kommunalparlament erneut als konstant, wie es seit mehr als einem Jahrzehnt insbesondere für die westdeutschen Großstädte zu konstatieren ist.<sup>11</sup> Die Frauenrepräsentanz hat sich

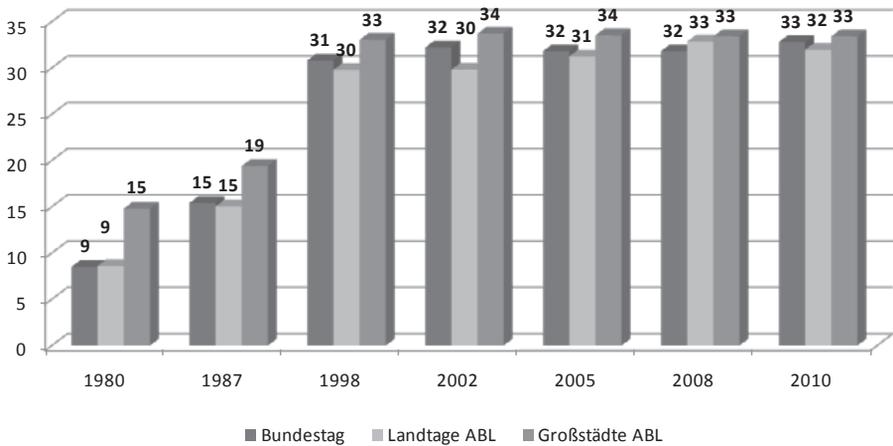
8 Vgl. *Pippa Norris*, a.a.O. (Fn. 5), S. 258.

9 Vgl. *Karen Bird*, Who are the Women? Effects of Gender Parity in French Municipal Elections, in: *French Politics*, 1. Jg. (2003), H. 1, S. 5 – 38, S. 11; *Mariette Sineau*, France: Parité under the Law, in: *Drude Dahlerup / Lenita Freidenvall* (Hrsg.), *Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe*, Brüssel 2008, S. 51 – 59.

10 *Drude Dahlerup / Lenita Freidenvall*, a.a.O. (Fn. 7).

11 Wir konzentrieren uns im Folgenden weitgehend auf die westdeutschen Parlamente, weil die ostdeutsche Frauenrepräsentanz sich durch mehrere Sonderbedingungen und zum Teil durch ex-

Abbildung 1: Entwicklung des Frauenanteils in bundesdeutschen Parlamenten



Anmerkung: ABL = alte Bundesländer.

Quelle: Eigene Berechnungen. Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden, diverse Jahrgänge; eigene Internetrecherche 2008 und 2010; Angaben der Bundes- und Landeswahlleiter 2010 einschließlich der NRW-Wahl im Mai 2010.

offenbar auf knapp ein Drittel eingependelt, so wie es in den letzten Jahren auch für den Bundestag und die westdeutschen Landtage zu beobachten war (vgl. Abbildung 1).<sup>12</sup>

## 2. Der Einfluss der Quoten und Quoren

Das rasante Wachstum bis Mitte der 1990er Jahre und die darauf folgende Stagnation der Frauenrepräsentanz lässt sich vorrangig auf das in Deutschland dominierende System der Parteiquoten zurückführen.<sup>13</sup>

Deutschland und auch die deutschen Großstädte galten zunächst im internationalen Vergleich als Erfolgsfall für Parteiquoten.<sup>14</sup> Modellartig wurde das Patentrezept schon frühzeitig am Beispiel der nordischen Länder dargelegt: Eine kleine Partei auf der Linken führt danach eine hohe Frauenquote ein, erzielt gute Wahlergebnisse und setzt damit im Parteienwettbewerb die nächste, meist größere Partei, die schon stärker zur Mitte tendiert, unter Anpassungsdruck. Diese reagiert auf die eigenen Wahlverluste, führt ebenfalls eine hohe

trem abweichende Muster auszeichnet, die mit allen gängigen Modellen nicht zu erklären sind und deshalb vor allem auf weiteren Forschungsbedarf verweisen. So ist beispielsweise auffällig, dass die Frauenanteile in Großstadtparlamenten relativ niedrig sind, während sie in kleineren und mittleren Gemeinden höher als in Westdeutschland sind. Vgl. hierzu *Lars Holtkamp / Sonja Schmittke, Die Hälfte der Macht im Visier – Der Einfluss von Institutionen und Parteien auf die politische Repräsentation von Frauen*, Berlin 2010.

12 Vgl. auch den Beitrag von *Sandra Brunsbach* in diesem Heft.

13 Vgl. auch den Beitrag von *Isabelle Kürschner* und *Louise Davidson-Schmich* in diesem Heft.

14 Vgl. *Brigitte Geißel*, Germany: Successful Quota Rules in a Gendered Society, in: *Drude Dahlerup / Lenita Freidenvall* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 9), S. 60 – 71.

Frauenquote ein und setzt damit die nächste Mitte-Rechtspartei unter Druck. Nur durch diesen „Anpassungseffekt“ kann die linke kleine Partei durch Einführung von hohen Frauenquoten im starken Maße insgesamt die Frauenrepräsentanz im Parlament erhöhen, und so wurden Frauenanteile in nordischen Parlamenten von über 40 Prozent erreicht.<sup>15</sup>

Auch in Deutschland kam es durch den Einzug der Grünen in die Parlamente binnen weniger Wahlperioden zu einem erheblichen Anwachsen der Frauen auf allen föderalen Ebenen. Im Deutschen Bundestag lag dieser in den Jahrzehnten vor 1983 zwischen sechs und neun Prozent. Als die Grünen mit ihrer 50-Prozent Quotierung in diesem Jahr zum ersten Mal im Bundestag vertreten waren, nahm auch der weibliche Anteil der sozialdemokratischen Fraktion sprunghaft zu. Die SPD imitierte in gewissem Maße die Frauenquote als Erfolgsmodell und beschloss 1988 eine Quote von 33 Prozent (ab 1998 von 40 Prozent), und die PDS legte 1990, so wie später Die Linke, eine 50 Prozent-Quote fest. Die SPD hatte zuvor bei Landtags- und Kommunalwahlen viele Wählerstimmen an die Grünen verloren. Insbesondere der verstärkte Wettbewerb mit den Grünen um junge Frauen ließ der Partei aus Sicht ihrer Führung kaum eine andere Wahl, als eine verbindliche Quote einzuführen und ihr Personalpaket zu modernisieren. Mit Frauenanteilen zwischen fünf und sieben Prozent unter den SPD-Parlamentariern der 1970er Jahre konnte gegenüber den Grünen nicht glaubwürdig argumentiert werden, dass Fraueninteressen in der SPD stark repräsentiert wurden.

1996 folgte, verhalten zwar, auch die CDU mit einem 33 Prozent-Quorumsbeschluss dem von den Grünen ausgelösten Trend. Das Quorum hat aber lediglich empfehlenden Charakter. Hiermit wurde zwar seitens der Christdemokraten eine Offenheit gegenüber Frauen werbewirksam demonstriert, aber die Männerdominanz in der Partei blieb zunächst weitgehend unangetastet.<sup>16</sup> Allerdings sind so prozedurale Vorgaben entstanden, die formal auch für die hier näher interessierenden Kommunalwahlen verbindlich sind: „Bei der Aufstellung der *Reserveliste* soll der zuständige Vorstand *unter drei aufeinander folgenden Listenplätzen jeweils mindestens eine Frau* vorschlagen. Ist eine ausreichende Berücksichtigung von Frauen zum Beispiel wegen einer Stafflung nach Ortsteilen oder Stadtbezirken, wegen fehlender Bewerberinnen oder aus sonstigen Gründen nicht möglich, ist dies in der Versammlung *darzulegen und zu begründen*.“<sup>17</sup>

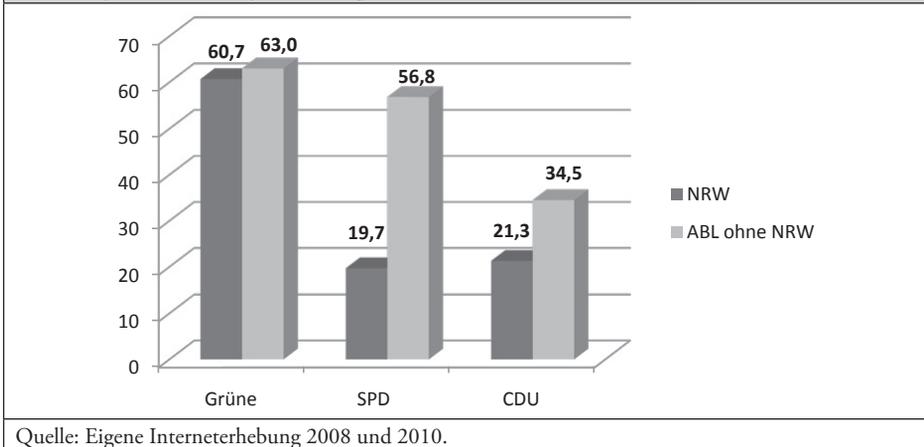
In unseren Erhebungen (2008 und 2010) wird aber deutlich, dass dieser Appell kaum Auswirkungen hatte. Lediglich 23 Prozent der CDU-Fraktionen in deutschen Großstadtparlamenten weisen einen Frauenanteil von über 33 Prozent auf. Aber auch die SPD, die immerhin schon eine 40 Prozent-Quote zu erfüllen hat, kann nur auf eine eingeschränkte „Quotentreue“ verweisen. Demgegenüber realisieren die Großstadtfraktionen von Bündnis 90 / Die Grünen häufiger ihre 50 Prozent-Quote. 2010 erreichten sie insgesamt einen

15 Vgl. *Richard E. Matland / Donley Studlar*, The Contagion of Women Candidates in Single-Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway, in: *The Journal of Politics*, 58. Jg. (1996), H. 3, S. 707 – 733; *Katharina Inbetween*, Institutionelle Innovationen in politischen Parteien – Geschlechterquoten in Deutschland und Norwegen, Wiesbaden 2002; *Lenita Freidenvall*, Sweden: Small Steps, Big Consequences, in: *Drude Dahlerup / Lenita Freidenvall* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 9), S. 100 – 109.

16 Vgl. *Angelika von Wahl*, Gender Equality in Germany, in: *West European Politics*, 28. Jg. (2006), H. 3, S. 461 – 488.

17 Kommunalpolitische Vereinigung der CDU des Landes Nordrhein-Westfalen, Handreichung zur Kandidatenaufstellung 2008, S. 22 (Hervorhebungen im Original).

Abbildung 2: Einhaltung der Parteiquoten in westdeutschen Kommunalfraktionen (in Prozent)



durchschnittlichen Frauenanteil in den westdeutschen Großstadtparlamenten von 49,4 Prozent, die Linke bei allerdings nach wie vor sehr wenigen Ratsmandaten einen Frauenanteil von 41,4 Prozent, die SPD von 35,3, die CDU von 28,7 und die FDP von 28,5 Prozent.

Auch bei der Analyse der kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen weisen Bündnis 90 / Die Grünen die höchste Quotentreue auf. In kreisangehörigen Kommunalparlamenten liegt die Frauenrepräsentanz im Vergleich zu den Großstädten deutlich niedriger<sup>18</sup>, wobei der Quorumsbeschluss der CDU offensichtlich keinerlei Bindungskraft mehr entfaltet, wenn dieser nur noch von knapp sechs Prozent der CDU-Fraktionen eingehalten wird. Die Fraktionen von Bündnis 90 / Die Grünen erfüllen demgegenüber auch in den kleineren kreisangehörigen Kommunen immerhin noch in 42 Prozent der Fälle die deutlich höhere 50 Prozent-Quote.<sup>19</sup> Entsprechend liegt der Frauenanteil in den kreisangehörigen Gemeinden in Nordrhein-Westfalen und in allen deutschen Großstädten wo Bündnis 90 / Die Grünen hohe Stimmenanteile erzielen konnten im Kommunalparlament auch bei Drittvariablenkontrolle signifikant höher.<sup>20</sup>

Analysiert man die Implementation der Quoten und Quorumsbeschlüsse in den westdeutschen Großstädten getrennt nach Wahlrechtsmodellen, zeigt sich, dass vor allem die SPD die Quote bei personalisiertem Verhältniswahlrecht in Nordrhein-Westfalen nicht umsetzt. Bei dem in den anderen westdeutschen Großstädten bestehenden Verhältniswahlrecht mit freien Listen in der Form des Kumulierens und Panaschierens erreicht die SPD demgegenüber eine ähnlich hohe „Quotentreue“ wie Bündnis 90 / Die Grünen, und die Frauenanteile in der Fraktion unterscheiden sich mit hoher Signifikanz von denen in Nord-

18 Kreisangehörige Gemeinden in NRW zwischen 100.000 und 50.000 Einwohnern hatten in den Kommunalparlamenten einen Frauenanteil von 27,1 Prozent, bei 50.000 bis 20.000 waren es nur noch 22,9 Prozent, bei 20.000 bis 10.000 18,4 Prozent und bei 10.000 bis 5.000 19,9 Prozent.

19 Vgl. Lars Holtkamp / Sonja Schmittke, a.a.O. (Fn. 11).

20 Vgl. ebenda; ähnlich zum Einfluss der Stimmenanteile von Quotenparteien für die Landesparlamente André Kaiser / Annika Hennl, Wahlsysteme und Frauenrepräsentation. Ein Vergleich der deutschen Landesparlamente, in: ZPol, 18. Jg. (2008), H. 2, S. 167 – 184.

rhein-Westfalen.<sup>21</sup> Im Wahlrechtsvergleich sind dagegen keine signifikanten Unterschiede bei der Implementation festzustellen – weder bei Bündnis 90 / Die Grünen noch bei der CDU. Die Umsetzung der Quorumsbeschlüsse in der CDU verbleibt auf einem relativ niedrigen Niveau. Dementsprechend plausibel ist es, die insgesamt geringere Quotentreue der SPD stärker auf das Wahlrecht zurückzuführen, dessen Wirkung auf die Implementation der SPD-Frauenquote weiter unten gesondert analysiert wird.

### 3. Der Einfluss des Quorums in der CDU

Als größte Kommunalpartei trägt die CDU aufgrund ihres niedrigen Frauenanteils die größte Mitverantwortung dafür, dass die Geschlechterparität in den Großstädten – ähnlich wie in Bund und Ländern – nicht annähernd erreicht wird und auch die FDP nicht unter stärkeren Anpassungsdruck gerät. Die Ursachen für die Frauenunterrepräsentanz der CDU sind den vier Fallstudien vor Ort zu entnehmen.

Die Interviewergebnisse zeigen, dass die CDU-Vorsitzenden der Kreisverbände keinen Druck verspürten, auf eine höhere Repräsentanz von Frauen hinzuwirken beziehungsweise zumindest einen Frauenanteil von 33 Prozent nach dem Quorumsbeschluss umzusetzen.

„Die Quote ist kein Medium. Außerdem sind wir die erste Partei, die eine Kanzlerkandidatin hatte, es hat noch keine andere Partei nachgezogen. (...) Wir haben eine Bundeskanzlerin, und von daher sind wir auf einem guten Weg. In der Spitze ist die CDU gut aufgestellt mit Frauen“ (CDU-Parteivorsitzender).

„Ich mache nicht die Frauenpolitik. Ich bin Parteimann, ich will gewinnen, ganz einfach“ (CDU-Parteivorsitzender).

Auch die CDU-Ratsfrauen distanzieren sich auf Nachfrage persönlich von Quotenlösungen und erwähnten den Quorumsbeschluss ihrer Partei nicht. Sie wollten keine „Quotenfrauen“ sein, sondern wegen ihrer Qualifikationen aufgestellt und gewählt werden. Die Quote wurde offensichtlich als Instrument gedeutet, um – im Vergleich zu Männern – unterqualifizierte Frauen für Ratskandidaturen durchzusetzen. Dahinter steht die Prämisse, dass sich im innerparteilichen Wettbewerb die Qualität der Kandidaturen durchsetzt und dass die Quote diesen funktional notwendigen Elitewettbewerb einschränkt und damit die Qualität der kommunalen Elite reduziert.

„Ich war immer ziemlich liberal und habe immer gesagt, wir müssen was erreichen. Ich hatte nie das Problem, dass ich wegen der Quote irgendwo aufgestellt worden bin. Hätte ich auch nicht gut gefunden“ (CDU-Ratsfrau).

Auch die CDU-Parteivorsitzenden bestätigten diese Sicht der Ratsfrauen. Sie wollten nicht unter Bezugnahme auf ihr Geschlecht aufgestellt werden, sonst „springen die Ihnen ins Gesicht: Pass mal auf, ich will den Platz nicht, weil ich eine Frau bin, sondern weil ich gute Arbeit geleistet habe“ (CDU-Parteivorsitzender). Dennoch berichteten die CDU-Ratsfrauen zum Teil über diskriminierende Praktiken und eine geschlechtsspezifische Arbeitsteilung

21 Die Korrelation nach *Pearson* liegt zwischen Wahlrecht und Erreichen der Quote für die SPD bei 0,38 bei einer Signifikanz von 0,000. Bei der CDU liegt der Korrelationskoeffizient bei dieser Variablenbeziehung demgegenüber lediglich bei 0,15 und das Signifikanzniveau für einen 1-seitigen Hypothesentest wird knapp nicht erreicht (0,110).

in der Partei und Fraktion, die die Vorstellungen von einem freien Elitewettbewerb zwischen Frauen und Männern fragwürdig erscheinen lassen und eine Erklärung für die starke Frauenunterrepräsentanz sein können:

„In der CDU-Politik war die Familienpolitik bisher sehr konservativ. (...) Und diese frechen Frauen, die auch was verlangen, sind nicht gewollt. (...) Das Thema Frauen ist in der [Stadt-] CDU zugeschlossen mit sieben Schlössern. Keine neuen Anregungen da. Bloß nicht so viel Arbeit machen und da ist Kuchenbacken und so, aber es ist kein Protest da. Ich habe es aufgegeben. Das heißt schon was“ (CDU-Ratsfrau).

Zudem war die innerparteiliche Konkurrenz zwischen den CDU-Parteifrauen im Vergleich zur SPD und den Grünen besonders stark ausgeprägt. Diese Konkurrenz verschärfte sich in den Untersuchungskommunen mit etwas höherer Frauenrepräsentanz in den CDU-Fraktionen. Hier formulierten die CDU-Ratsfrauen herbe Kritik an ihren Fraktionskolleginnen:

„Das kann es doch nicht sein, wer am besten schmust oder was weiß ich, dass der aufgrund dieser Tatsache in den Rat kommt“ (CDU-Ratsfrau).

„Wenn zwei Frauen, beide Akademikerinnen, die gleich gut aussehen, dann ist da viel Konkurrenz und es ist dann ein Bedürfnis da, der anderen bei jeder Gelegenheit zu zeigen, dass das, was sie sagt, der größte Blödsinn ist. (...) Das ist so kränkend“ (CDU-Ratsfrau).

„Wenn ich sie zusammen in einem Zimmer habe, wird es fast tödlich. Sie sind teilweise untereinander sehr stark zerstritten“ (CDU-Parteivorsitzender).

Dass gerade bei höherer Frauenrepräsentanz diese Konflikte zunehmen, ist auch darauf zurückzuführen, dass in der CDU keine höheren Quoten implementiert sind und das Quorum faktisch keine Bindung hat. Das hat zur Folge, dass bei relativ großem Kandidatinnenpool in einigen Großstädten Frauen häufig gegen Frauen kandidieren müssen. Je höher die Frauenrepräsentanz in einer CDU-Fraktion ist, desto weniger gelingt es, bei ausgeprägter Konkurrenz der Frauen gemeinsame Interessen zu vertreten, wodurch in Bezug auf die Frauenrepräsentanz tendenziell ein „Sperrklinkeneffekt“ zu erwarten ist. Ist ein etwas höherer Frauenanteil erreicht, ist es sehr unwahrscheinlich, dass die Parteifrauen gemeinsam ihre Aufstiegsinteressen vertreten und verbinden, wie dies die Ratsfrauen der Grünen und der SPD berichteten, sondern durch die zunehmende innerparteiliche Konkurrenz um knappe und keineswegs fest für Frauen reservierte Listenplätze in der CDU fällt es schwer, sich für das „Kollektivgut höhere Frauenrepräsentanz“ zu engagieren. Anders als es die SPD-Frauen in Kommunen mit höherem Frauenanteil berichteten, gelingt es den CDU-Frauen vor diesem Hintergrund gerade nicht, wesentliche Positionen in Kreispartei und Fraktion gemeinsam zu besetzen, um hierüber die Nominierungsprozesse im Kreisverband aktiv mitgestalten zu können. Sie schildern die Kreisarena deshalb nicht als Akteurinnen, sondern als distanzierte Zuschauerinnen:

„Die glühenden Telefondrähte vor solchen Sitzungen, damit nur die und die rangekarrt werden, die auch an der richtigen Stelle das Kreuz machen, da kommen sie in einen solchen Saal rein, da wissen sie sofort, aha, der wird gewählt, der nicht und da gibt es Krawall“ (CDU-Ratsfrau).

Eine Folge dieser insgesamt sehr schwierigen Position der CDU-Frauen in der Partei ist im Gegensatz zu den Frauen in der SPD und bei den Grünen, dass sie massive emotionale und gesundheitliche Beeinträchtigungen anführten:

„Von den Sitzungen in der Partei komme ich bedrückt, traurig, verärgert nach Hause. Das ist gesundheitlich nicht gut“ (CDU-Ratsfrau).

Eine andere CDU-Ratsfrau sah sich selbst für Politikinteressentinnen als „abschreckendes“ Beispiel aufgrund eines wahrzunehmenden hohen Stresspegels. Eine weitere CDU-Ratsfrau führte im Zusammenhang mit intensiven parteiinternen Konflikten und ihren Rücktrittsgedanken Folgendes aus:

„Der Doktor hat mir gesagt, machen Sie ruhig weiter so, Sie sind prädestiniert für einen Herzinfarkt oder Schlaganfall. Man wird dann nachdenklich.“

Die niedrigere Frauenrepräsentanz in der CDU dürfte damit auch auf die als belastend wahrgenommenen Parteistrukturen und die in mikropolitischen Konflikten geringe Absicherung der Politikerinnen über Quotenplätze zurückzuführen sein, die ein kontinuierliches Ratsengagement erschweren und auf Interessentinnen abschreckend wirken dürften.<sup>22</sup>

Insgesamt verdeutlichen diese Aussagen der CDU-Großstadttakteure, dass nach der Wahl *Angela Merkels* zur Bundeskanzlerin innerparteilich weder ein großer Druck der Wählerschaft gesehen wird noch ein gemeinsames Eintreten der Parteifrauen in der CDU für höhere und verbindliche Quotenlösungen erwartet werden kann. Diese empirischen Befunde aus der qualitativ-vergleichenden Analyse decken sich auch mit den Ergebnissen anderer Untersuchungen, nach denen die Quotendebatte für Frauen in der CDU schwer zu führen ist, weil sie befürchten, dass sie als „Emanzen“ oder „Quotenfrauen“ gelten könnten.<sup>23</sup> Zugleich dürfte die verbindliche Durchsetzung des Quorumbeschlusses in der CDU zumindest auf Widerstand der männlichen Parteibasis treffen. Die Partei müsste dann allein in deutschen Kommunen oberhalb von 10.000 Einwohnern über 2.000 männliche Ratsmitglieder gegen Frauen auswechseln, um ihrem (bereits mit 33 Prozent niedrig veranschlagten) Quorum durchschnittlich gerecht zu werden.<sup>24</sup> Hinzu käme noch der Austausch vieler männlicher Landtags- und Bundestagsabgeordneter, weil die CDU bei den Berufsparlamentariern noch deutlich weniger das Quorum einhält (vgl. Abbildung 3).<sup>25</sup> Zusätzlich würde die Umsetzung des Quorums auch noch die Karrierechancen des männlichen CDU-Nachwuchses erheblich einschränken, worauf unter anderem wohl auch der aktuell erfolgreiche Widerstand der Jungen Union gegen die Einführung von verbindlichen Quoten in der CSU zurückzuführen ist.<sup>26</sup>

Insgesamt dürfte es unwahrscheinlich sein, dass es auf absehbare Zeit zu einer Diffusion von hohen, verbindlicheren Quoten im konservativ-liberalen Lager in Deutschland kommen wird. Somit spricht vieles dafür, dass die Frauenrepräsentanz forcierenden Effekte von Parteiquoten in Deutschland unter den geltenden Wahlrechtsbedingungen weitgehend ausgereizt sind.

SPD, Grüne und auch die Linke haben ihre Quoten durchschnittlich in den Parlamenten auf allen föderalen Ebenen in Westdeutschland weitgehend umgesetzt, sofern das Wahl-

22 Vgl. so auch *Brigitte Geißel*, *Politikerinnen – Politisierung und Partizipation auf kommunaler Ebene*, Opladen 1999.

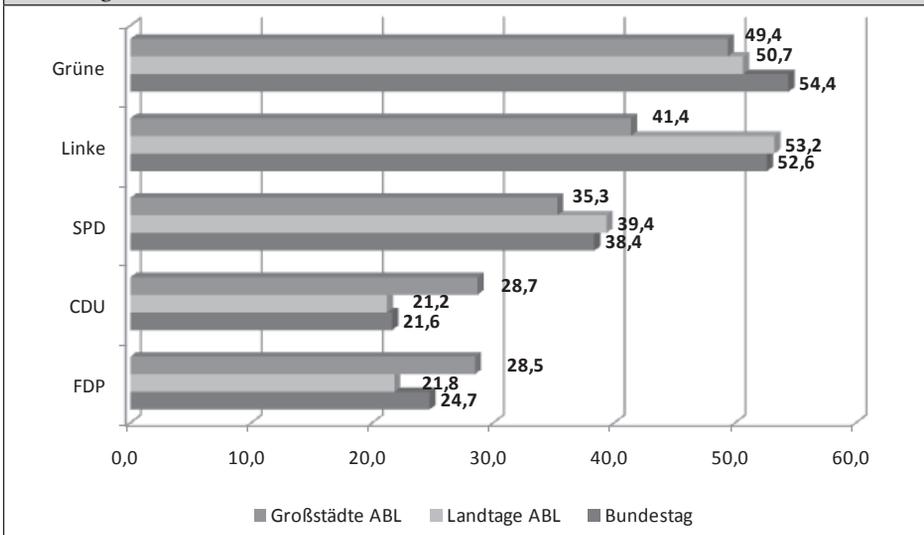
23 Vgl. *Sarah Childs / Sally Marthaler / Paul Webb*, *Gender, Representation and Centre-Right European Political Parties*, Political Studies Association, Women and Politics Annual Conference, University of Surrey am 16. Februar 2008; *Katharina Inbetween*, a.a.O. (Fn. 15).

24 Vgl. *Lars Holikamp / Sonja Schnittke*, a.a.O. (Fn. 11).

25 Vgl. *Louise K. Davidson-Schmich*, *Implementation of Political Party Gender Quotas: Evidence from the German Länder 1990-2000*, in: *Party Politics*, 12. Jg. (2006), H. 2, S. 211 – 232; *Silke Kinzig*, a.a.O. (Fn. 4), S. 176.

26 Vgl. *Waltraud Taschner*, *Frauenförderung à la CSU*, in: *Bayerische Staatszeitung* vom 24. September 2010.

Abbildung 3: Frauenanteile der Parteien in deutschen Parlamenten 2010



Quelle: Eigene Berechnung. Interneterhebung 2010; Angaben der Bundes- und Landeswahlleiter 2010 einschließlich der NRW-Wahl im Mai 2010.

recht keine größeren Hürden produziert, während die CDU keinen größeren Wettbewerbs- oder innerparteilichen Druck verspürt, ihr niedriges Quorum umzusetzen beziehungsweise höhere, verbindliche Quoten einzuführen. Durch das Nominierungsverhalten der CDU wird ein ähnlich niedriger Frauenanteil produziert wie in der FDP ohne Quorumsbeschluss, wobei die CDU als stärkste Kraft in den westdeutschen Parlamenten durch dieses Verhalten maßgeblich zur Unterrepräsentanz von weiblichen Abgeordneten beiträgt.

#### 4. Der Einfluss des Wahlrechts

Wie Kumulieren und Panaschieren bei Verhältniswahlrecht mit freien Listen wie etwa in Baden-Württemberg die Frauenrepräsentanz in den Kommunalparlamenten beeinflusst, wurde in der Literatur vor allem mit Bezug auf das potentielle Wählerverhalten diskutiert. In der Genderforschung wurde bisher überwiegend davon ausgegangen, dass personenbezogene Elemente für die Frauenrepräsentanz eher problematisch sind, weil entsprechend den Annahmen des „magischen Dreiecks“ in Deutschland eher eine „patriarchale“ Politische Kultur dominiere, mit der Folge, dass die Wählerschaft Frauen bei Personenwahlen tendenziell benachteilige.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Vgl. Beate Hoecker, a.a.O. (Fn. 1); Birgit Blättel-Mink / Anina Mischau / Caroline Kramer, Politische Partizipation von Frauen – Nullsummenspiele im Modernisierungsprozess? Ergebnisse einer empirischen Studie in Baden-Württemberg, in: PVS, 39. Jg. (1998), H. 4, S. 775 – 796; Annette Holuscha, Frauen und Kommunalpolitik: Kommunalpolitische Partizipation von Frauen in Baden-Württemberg am Beispiel der Stadt Ludwigsburg, in: Konstanzer Schriften zur Sozialwissenschaft, Bd. 51, Konstanz 1999.

Dagegen konstatiert die empirische Wahlforschung für einzelne Kommunen keine Nachteile für Kandidatinnen, wenn die Wählerschaft die Reihenfolge der Kandidatur beeinflussen kann.<sup>28</sup> Diese Befunde werden auch durch die Ergebnisse der international-vergleichenden Genderforschung gestützt, nach denen Formen der offenen Diskriminierung seit den 1990er Jahren zunehmend verpönt sind.<sup>29</sup> Mittlerweile geben nur noch sehr kleine Bevölkerungsteile in repräsentativen Befragungen zum Beispiel an, dass Männer die besseren Politiker sind. Im internationalen Vergleich gehört Deutschland zu den Nationen, deren Politische Kultur im Hinblick auf die Frauenrepräsentanz am fortschrittlichsten eingeordnet wird.<sup>30</sup> Deshalb ist durchschnittlich kein diskriminierendes Wählerverhalten als mittlerweile „normabweichendes Verhalten“ in Deutschland zu erwarten.<sup>31</sup>

Unsere These ist, dass die Wählerschaft beim Kumulieren und Panaschieren nicht (positiv oder negativ) diskriminiert, sondern die Parteien bei diesem Verhältniswahlrecht mit freien Listen häufiger Frauen als Kandidatinnen auf aussichtsreichen Plätzen nominieren. Der höhere Frauenanteil bei Kumulieren und Panaschieren wäre somit auf einen Angebots- und nicht auf einen Nachfrageeffekt der Wählerschaft zurückzuführen. Das personalisierte Verhältniswahlrecht in den nordrhein-westfälischen Kommunen, in denen die Hälfte der Ratsitze zunächst als Direktmandate in kleinen Wahlbezirken (Ortsvereinen) einzeln vergeben wird, bevor die restlichen Mandate über die Reserveliste besetzt werden, dürfte demgegenüber insgesamt zu einer niedrigeren Frauenrepräsentanz führen, unter anderem weil auf diese Einzelkandidaturen Parteiquoten schwerer als auf Listen verbindlich angewendet werden können.<sup>32</sup>

Tatsächlich liegt der Frauenanteil in Nordrhein-Westfalen kontinuierlich niedriger als in Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen, die traditionell der Wählerschaft die Möglichkeit zum Kumulieren und Panaschieren bieten. In den 30 nordrhein-westfälischen Großstädten betrug der Anteil der weiblichen Ratsmitglieder 1996 29,6 Prozent, 2002 30,5, 2008 30,5 und nach der Kommunalwahl 2009 30,8 Prozent. In den baden-württembergischen, niedersächsischen und bayerischen Großstädten wurde demgegenüber schon 1996 ein Frauenanteil von fast 35 Prozent erzielt, der danach konstant überschritten wurde. Die statistische Analyse der Frauenanteile in Großstadtparlamenten ergab dementspre-

28 Vgl. *Oscar W. Gabriel / Frank Brettschneider / Angelika Vetter* (Hrsg.), *Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt*, Opladen 1997; *Gerd Mielke / Ulrich Eith*, *Honoratioren oder Parteisoldaten – Eine Untersuchung der Gemeinderatskandidaten bei der Kommunalwahl 1989 in Freiburg, Bochum 1994*; vgl. zum Überblick *Paul Tiefenbach*, *Kumulieren, Panaschieren, Mehrmandatswahlkreise – mehr Demokratie beim Wahrecht*, in: *ZParl*, 37. Jg. (2006), H. 1, S. 115 – 125.

29 Vgl. *Ronald Inglehart / Pippa Norris / Christian Welzel*, *Gender Equality and Democracy*, in: *Comparative Sociology*, 1. Jg. (2002), H. 3/4, S. 321 – 345.

30 Vgl. *Louise K. Davidson-Schmich*, a.a.O. (Fn. 25).

31 Diese Annahme wird auch von der Wahlforschung zu Bundestagswahlen bestätigt, vgl. *Markus Klein / Ulrich Rosar*, *Ist Deutschland reif für eine Kanzlerin? Eine experimentelle Untersuchung aus Anlass der Bundestagswahl 2005*, in: *Frank Brettschneider / Oskar Niedermayer / Bernhard Wefßels* (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2005*, Wiesbaden 2007, S. 271 – 292, S. 287; *Bettina Westle / Steffan Kühnel*, *Geschlecht als Determinante des Wahlverhaltens?* in: *Frank Brettschneider / Oskar Niedermayer / Bernhard Wefßels* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 31), S. 293 – 320, S. 304.

32 Vgl. *Richard E. Matland*, *Electoral Quotas – Frequency and Effectiveness*, in: *Drude Dablerup* (Hrsg.), *Women, Quotas and Politics*, London 2006, S. 275 – 292; *Lars Holtkamp / Sonja Schmittke*, a.a.O. (Fn. 11).

chend auch bei Drittvariablenkontrolle einen signifikanten Zusammenhang mit dem Wahlrecht in erwarteter Richtung.<sup>33</sup>

In der Mikroanalyse der Wahlstatistiken der baden-württembergischen Großstädte bestätigt sich auch die Hypothese zum Wahlverhalten. Im Durchschnitt der analysierten Parteilisten in den sieben untersuchten baden-württembergischen Großstädten diskriminiert die Wählerschaft weder negativ noch in starkem Maße positiv. Bei der CDU ziehen insgesamt zwei Frauen mehr als ursprünglich von der Reihenfolge der Listen „geplant“ ein, und bei der SPD ist es eine Frau weniger. Die hohe Frauenrepräsentanz ist somit vorwiegend auf das Nominierungsverhalten der Parteien zurückzuführen, wobei insbesondere die SPD ihre Quote mit durchschnittlich 45 Prozent Frauenanteil deutlich übererfüllt.

In nordrhein-westfälischen Großstädten erreicht die SPD bei den über die Reserveliste eingezogenen Ratsmitgliedern zwar noch sehr knapp die Parteiquote von 40 Prozent, liegt aber bei den Direktmandaten sehr deutlich darunter, während bei der CDU keine gravierenden Unterschiede zwischen diesen Gruppen konstatiert werden können und das Quorum von 33 Prozent nicht erreicht wird (vgl. Abbildung 4). Diese Parteidifferenz ist wiederum vorwiegend darauf zurückzuführen, dass die Quote in der SPD bei der Aufstellung von Listen als verbindlich angesehen wird beziehungsweise im Konfliktfall auch von Kandidatinnen gegen Widerstand der überwiegend männlichen Parteibasis parteirechtlich (im Gegensatz zum CDU-Quorum) durchsetzbar ist.

Allerdings ist die Quote „rechnerisch“ schwerer auf die dezentralen Einzelkandidaturen aus den Ortsvereinen als auf Kandidatenpakete bei zentraler Listenaufstellung anwendbar. Berücksichtigt man zusätzlich die mikropolitische Ausgangslage bei Einzelkandidaturen in Ortsvereinen, werden diese häufiger von den (überwiegend männlichen) Ortsvereinsvorsitzenden kontrolliert, oder diese setzen ihre eigene Direktkandidatur durch:

„Dann geht bei einem Ortsverein der Vorsitzende hin und sagt, ist doch klar, dass der Ortsvereinsvorsitzende an die erste Stelle kommt, oder?“ (SPD-Parteivorsitzender).

Die Anwendung und teilweise Übererfüllung der Quote im zentralen Nominierungsprozess ist auch darauf zurückzuführen, dass die SPD-Kreisvorsitzenden parteiinterne rechtliche Einsprüche und öffentliche Konflikte in der Nominierungsphase vermeiden wollen. Wenn bei der Wahl für einen „Frauenplatz“, für den sich zudem eine Kandidatin zur Wahl stellt, zusätzlich ein Mann vorgeschlagen und gewählt wird, ist die Kandidatur nach den SPD-Parteistatuten „unzulässig beziehungsweise nichtig“<sup>34</sup>.

Geschlossenes Auftreten der Partei ist der informelle Erfolgsausweis der Kreisvorsitzenden, und dies ist nur erwartbar, wenn die Quote eingehalten wird. Die Realisierung der Quote ist für die SPD-Kreisvorsitzenden also weniger eine kulturelle Selbstverständlichkeit als ein Mittel zur weitgehend friedlichen Konfliktregulierung und der Einbindung von effektiven Vetopositionen der Parteifrauen:

33 Der Zusammenhang zwischen Wahlrecht und Frauenanteilen im Stadtrat 2008 kann mit einem Beta von 0,329 und einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 0,012 unter Berücksichtigung von möglichen Einflüssen der Gemeindegröße, der Anteile von Quotenparteien und des Organisationsgrads der Parteien in den Bundesländern als stark und signifikant eingeordnet werden. Vgl. hierzu *Lars Holtkamp / Sonja, Schnittke*, a.a.O. (Fn. 11).

34 SGK Bayern / SPD Bayern, Handreichung – Kandidatenaufstellung für die Kommunalwahlen 2008, München 2007, S. 9.

„Wie werden Listenplätze vergeben? Da gibt es ziemlich Streit. Da bin ich immer gut beraten gewesen, aus den ersten 80 Prozent ein Reißverschlussystem zu machen, ein Mann, eine Frau“ (SPD-Parteivorsitzender).

„Ich bin kein ganz großer Freund der Quote, aber sie trägt zumindest dazu bei, dass wir immer wieder, wenn es um Nominierungen auf Parteitag und solche Dinge geht, einen entsprechenden Frauenanteil haben und somit in Führungszeichen eine „Frauenförderung“ stattfindet“ (SPD-Parteivorsitzender).

Bei den Ortsvereinen, die nur zwei bis maximal drei Direktkandidaturen vergeben und auf die „rechnerisch“ nicht die 40-Prozent-Quote genau angewendet werden kann, fällt es demgegenüber den Parteifrauen schwerer, sich in der „Duellsituation“ gegen männliche Bewerber durchzusetzen. Eine freiwerdende erfolversprechende Direktkandidatur wird zudem im Ortsverein genau beobachtet. So formulierte eine ältere SPD-Ratsfrau, dass einige Männer im Ortsverein „schon scharf auf das Mandat sind. Weiß ich gar nicht, ob die daran interessiert sind, dass wir neue Frauen in den Ortsverein holen“ (SPD-Ratsfrau). Diese Abschottungstendenzen werden potentiell verstärkt durch die allgemeinen Kommunikationsstrukturen in den Ortsgliederungen der SPD (und CDU). Es wird vor allem von vielen „alten Männern“ in den Ortsvereinen berichtet, an deren Zeitguthaben niemand heranreicht. Damit fällt es diesen leichter, Führungspositionen im Ortsverein einzunehmen, und der zeitintensive, von routinisierten Berichten aus Rat und Partei geprägte Kommunikationsstil, der damit einhergeht, kann auf Frauen mit in der Regel knapperer Zeit und konkreteren inhaltlichen Anliegen abschreckend wirken. Als störend wird in den Ortsvereinen, anders als auf Kreisebene, auch erlebt, dass Mann schon „mal laut“ und „cholisch“ wird (SPD-Ratsfrau):

„Was die Frauen angeht, ist es insofern nicht attraktiv, als es zum Teil relativ undiszipliniert zugeht. Dann geht es nach Lautstärke. Das ist natürlich vollkommen unakzeptabel“ (SPD-Parteivorsitzender).

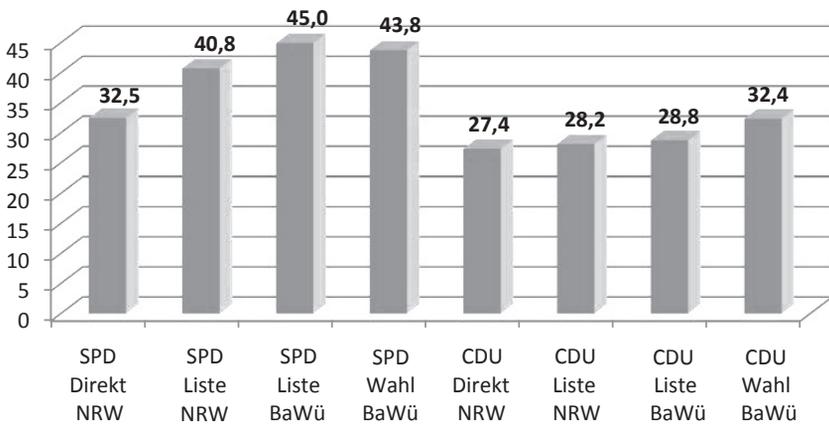
Insofern ist es auch wenig überraschend, dass in einigen Ortsvereinen unter den kontinuierlichen Aktiven durchaus auch ein Kandidatinnenmangel zu konstatieren ist, der dann im nordrhein-westfälischen Wahlrecht auf der Kreisebene nur noch bedingt ausgeglichen werden kann, zumal Seiteneinsteigerinnen aus der Sicht der Großstadtakteure innerparteilich kaum durchsetzbar sind.

Eine höhere Frauenrepräsentanz bei Direktkandidaturen war in den nordrhein-westfälischen Fallstudien nur möglich, wenn Parteifrauen von zentraler Parteiebene stark Einfluss auf die einzelnen Ortsvereine nahmen, was angesichts des erheblichen Aufwands allerdings eher der Ausnahme- als der Regelfall sein dürfte:

„Vor Jahren habe ich mal eine Art Reform gemacht (...), dass wir uns andere Strukturen gegeben haben, als das bei der ASF üblich war. Dann haben wir auch versucht in die Ortsvereine zu gehen und auch diejenigen anzusprechen, die nicht aktiv sind als Frauen. Daraus haben wir relativ viele Frauenkandidaturen bekommen“ (SPD-Ratsfrau).

Dieses gemeinsame Vorgehen der SPD-Frauenorganisation, das auch als „Karrieresprungbrett“ für Führungspositionen genutzt wird, ist sicherlich einerseits darauf zurückzuführen, dass durch die Quotierung eine scharfe innerparteiliche Konkurrenz unter den Frauen vermieden wird. Andererseits verweist es aber auch auf ein politischeres Organisationsverständnis im Vergleich zur Frauenunion, die sich stärker aus Sicht der Akteurinnen auf Kaffee- und Kuchenverkauf konzentrieren. Insgesamt haben damit die SPD-Frauen eine deutlich bessere Position in der Kreisarena als die CDU-Frauen.

Abbildung 4: Frauenanteil in baden-württembergischen und nordrhein-westfälischen Großstadtparlamenten (in Prozent)



Quelle: Eigene Interneterhebung 2008 zu den Kommunalwahlergebnissen 2004. In die Analyse konnten sieben baden-württembergische und vierzehn nordrhein-westfälische Großstädte anhand von Internetangaben einbezogen werden; für NRW konnten allerdings nur die später gewählten Ratsmitglieder untersucht werden.

In den nordrhein-westfälischen Kommunen greifen bei der SPD beim personalisierten Verhältniswahlrecht Interaktionseffekte der Mehrheits- und Verhältniswahlelemente<sup>35</sup>, so dass auch der Frauenanteil auf der SPD-Liste deutlich niedriger als in Baden-Württemberg ausfällt. In den qualitativ untersuchten nordrhein-westfälischen Kommunen geht in SPD (und CDU) immer erst die Initiative für Ratskandidaturen von den Ortsvereinen aus, die in einem zweistufigen Nominierungsprozess zunächst getrennt voneinander ihre Direktkandidaturen in den kleinen Wahlbezirken bestimmen, während der Kreisverband ausschließlich aus diesem Kandidatenpool die Reserveliste entwickelt. Bei personalisierter Verhältniswahl kann also der Kreisverband nur unter zwei Bedingungen einen stärkeren Einfluss auf die Frauenrepräsentanz seiner Fraktion nehmen: Erstens müssen genügend Frauen von den Ortsvereinen als Direktkandidatinnen benannt werden, weil sonst der Parteivorsitzende für die Reserveliste einen zu kleinen Kandidatinnenpool hat. Zweitens darf insgesamt das Wahlergebnis der SPD nicht zu gut ausfallen, weil sonst nur die Direktmandate und nicht die quotierte Reserveliste zieht.

In den Interviews wurde auch deutlich, dass für die Direktkandidaturen mehr Männer nicht etwa deswegen aufgestellt werden, weil „die“ Partei befürchtet, dass Frauen weniger gewählt werden. Diese im Rational-Choice-Institutionalismus unterstellte Motivation für männliche Direktkandidaturen<sup>36</sup> ist im nordrhein-westfälischen Wahlrecht, in dem nur eine Stimme für die Parteiliste und den Direktkandidaten des Wahlbezirks abgegeben werden kann und somit der personenbezogene Einfluss besonders gering ist, kaum denkbar. Zudem erwarteten die Parteivorsitzenden in den durchgeführten Interviews, dass – sofern überhaupt ein Kandidateneinfluss auf das Wahlverhalten feststellbar ist – die Wählerschaft

35 Vgl. André Kaiser / Annika Henml, a.a.O. (Fn. 6).

36 Vgl. Pippa Norris, a.a.O. (Fn. 8), S. 289.

wohl eher Frauen in den nordrhein-westfälischen Großstädten bevorzugen würde. Die Dominanz männlicher Direktkandidaturen ist also eher auf die mikropolitisch einflussreichere Ausgangslage der Interessenten in den Ortsvereinen als auf die wahrgenommene Wählerfrage zurückzuführen.

### 5. Fazit: Ohne gesetzliche Quote keine Parität

Die seit einem Jahrzehnt zu konstatierende Stagnation der Frauenrepräsentanz in westdeutschen Parlamenten lässt sich hinreichend durch das Nominierungsverhalten der Parteien unter den durch sie gestaltbaren Quoten- und Wahlrechtsinstitutionen erklären.<sup>37</sup> Weder werden Parteien dabei in Deutschland durch vermeintlich „patriarchale“ Einstellungen der Wählerschaft begrenzt, noch gibt es Belege dafür, dass durch die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in der Familie der potentielle Kandidatinnenpool so klein ist, dass sich für Großstädte, Bundesländer oder gar den Bundestag bei aktiven Rekrutierungsstrategien nicht genügend interessierte Frauen zur Realisierung von hohen Quoten finden lassen würden.<sup>38</sup>

Für die Großstadtparlamente kann die Stagnation der Frauenrepräsentanz auf zwei wesentliche Faktoren zurückgeführt werden: Der Einzug der Grünen in die Kommunalparlamente hat über den Parteienwettbewerb nur bis zur SPD zu einer Diffusion von verbindlichen Parteiquoten geführt, die weitgehend auch bei der Listenaufstellung umgesetzt werden und bei ihrer Einführung bis Mitte der 1990er Jahre zu dem rasanten Anstieg der Frauenrepräsentanz erheblich beigetragen haben. Als stärkste Kommunalpartei hat sich die CDU von dieser Entwicklung aber kaum „anstecken“ lassen, und das bereits niedrige Frauenquorum von 33 Prozent wird bei der Listenaufstellung in der Regel noch unterschritten, ohne dass dies für die Partei oder die Vorsitzenden spürbare Auswirkungen hätte. Vielmehr zeigte sich in den Fallstudien, die das Nominierungsverhalten von CDU-Kreisverbänden in möglichst stark variierenden Großstädten hinsichtlich der Frauenrepräsentanz und des Wahlrechts analysieren, dass sich die CDU-Frauen in einer deutlich schwierigeren mikropolitischen Ausgangslage befinden als ihre SPD-Kolleginnen. Damit ist nicht zu erwarten, dass die CDU-Frauen zukünftig gemeinsam die Umsetzung des Frauenquorums oder die Einführung verbindlicherer und höherer Frauenquoten durchsetzen können (und wollen). Die Kanzlerschaft *Angela Merkels* wird zudem teilweise so wahrgenommen, dass man in punkto Frauenrepräsentanz in der Spitze nun der SPD einiges voraus hat und dementsprechend von den Parteivorsitzenden kaum ein Nachholbedarf konstatiert wird. *Merkels* Kanzlerschaft könnte damit für die unteren Parteigliederungen, ähnlich wie der Quorumsbeschluss, eher als Gleichstellungssymbol im Parteienwettbewerb dienen, dem keine Erhöhung der Frauenanteile in den Parlamenten folgen muss.

Demgegenüber sehen sich die SPD-Kreisvorsitzenden gezwungen, die Frauenquote umzusetzen. Allerdings verweisen die Ergebnisse zur Implementation darauf, dass sich hierbei das personalisierte Verhältniswahlrecht als nur schwer zu überwindende Hürde erweist und damit die zweite institutionelle Ursache für die Stagnation der Frauenrepräsentanz bei

37 Vgl. *Drude Dahlerup / Lenita Freidenvall*, a.a.O. (Fn. 7), S. 37.

38 Vgl. *Lars Holtkamp / Sonja Schnittke*, Erklärungsmodelle für die Unterrepräsentation von Frauen, in: *Femina Politica*, 11. Jg. (2008), H. 2, S. 53 – 64.

knapp einem Drittel benannt ist: In den Ortsvereinen der SPD setzten sich in den 30 nordrhein-westfälischen Großstädten überwiegend Männer für die Direktkandidaturen in den Duellsituationen durch; somit ist der Einfluss der zentralen Listenaufstellung und der Parteiquote bei personalisiertem Wahlrecht eingeschränkt. Mit dem Verhältniswahlrecht mit freien Listen steht in den Kommunen der anderen Bundesländer und zunehmend auch in den Stadtstaaten dagegen eine von den Bürger(innen) mehrheitlich durchaus präferierte Alternative zur Verfügung, die die Umsetzung von Frauenquoten durch ausschließlich zentrale Listenaufstellung bei durchschnittlich nicht diskriminierender Wählerschaft vereinfacht. Damit hat dieses Wahlrecht zu einer höheren Frauenrepräsentanz in Großstadtparlamenten beigetragen. Zugleich begünstigt es die Kompatibilität mit gesetzlichen Kandidatinnenquoten, so wie sie bei den französischen Kommunalparlamenten erfolgreich angewendet wurden. Angesichts der nur unvollkommenen Diffusion von Parteiquoten in Deutschland dürfte die gesetzliche Kandidatinnenquote das einzig wirksame Instrument sein, um eine paritätische Repräsentanz in den Kommunen erreichen zu können.<sup>39</sup>

Mit Blick auf die hier nur kurz skizzierten Daten und die insbesondere für die Landesparlamente vorliegenden empirischen Analysen<sup>40</sup> erscheint es plausibel, dass dieser sparsame Erklärungsansatz für die Stagnation der parlamentarischen Frauenrepräsentanz auch auf die Bundes- und Landesebene anwendbar ist. Auch hier wirkt das personalisierte Verhältniswahlrecht auf die Frauenrepräsentanz bremsend, und für die CDU als stärkste parlamentarische Kraft ist nicht zu erwarten, dass die Parteiführung über den Parteienwettbewerb und innerparteilichen Druck auf absehbare Zeit starke Anreize verspürt, höhere verbindliche Quoten gegen den zu erwartenden Widerstand männlicher Mandatsinhaber und -aspiranten einzuführen. Zwar dürfte zumindest bei der Umsetzung des relativ niedrigen Quorumsbeschlusses auf höherer Ebene die mikropolitische Ausgangslage der Parteifrauen günstiger als in den untersuchten Kreisverbänden sein, mit der Folge, dass tatsächlich etwas häufiger ein Drittel über die Reserveliste der CDU abgesichert werden<sup>41</sup>, aber bei personalisierter Verhältniswahl sind die Parteifrauen bei Landtags- und Bundestagswahlen weiterhin – über die Direktkandidaturen – auf das Nominierungsverhalten der Kreisverbände angewiesen. Dass sich in der CDU in den (erfolgversprechenderen) Wahlkreisen ganz überwiegend männliche Direktkandidaten für Landtags- und Bundestagswahlen durchsetzen<sup>42</sup>, überrascht angesichts der zumindest in den Fallstudien skizzierten schwierigen Ausgangslage der CDU-Frauen in den Kreisverbänden wenig.

39 Vgl. *Elke Wiechmann / Lars Holtkamp*, Politische Unterrepräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik, in: *GiP – Gleichstellung in der Praxis*, 6. Jg. (2010), H. 1, S. 9 – 14.

40 Vgl. *André Kaiser / Annika Hennl*, a.a.O. (Fn. 6); *Louise K. Davidson-Schmich*, a.a.O. (Fn. 25).

41 Vgl. *Joanna McKay*, Women in German Politics: Still Jobs for the Boys?, in: *German Politics*, 13. Jg. (2004), H. 1, S. 56 – 80.

42 Vgl. *André Kaiser / Annika Hennl*, a.a.O. (Fn. 6); *Maria Böhmer*, „Mut zur Macht in Frauenhand“ – Die Arbeit der Frauen Union in der CDU, in: *Die politische Meinung*, 53. Jg. (2008), H. 2, S. 19 – 23.