

U n t e r r i c h t u n g

durch die Landesregierung

Zweiter Paritätsbericht
Politische Teilhabe von Frauen und Männern bei den allgemeinen
Kommunalwahlen am 26. Mai 2019 in Rheinland-Pfalz (§ 73 Abs. 3
Kommunalwahlgesetz)

Dem Präsidenten des Landtags mit Schreiben des Chefs der Staatskanzlei vom
19. Juli 2022 übersandt.
Federführend ist der Minister des Innern und für Sport.

19. Juli 2022

Zweiter Paritätsbericht

**Politische Teilhabe von Frauen und Männern bei den
allgemeinen Kommunalwahlen
am 26. Mai 2019 in Rheinland-Pfalz**

Bewertung und Handlungsempfehlungen

Vorwort

Einleitung

Gliederung

1. Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2020 und deren Bewertung
 - 1.1 Daten zur Aufstellung der Bewerberinnen
 - 1.2 Daten zu den gewählten Bewerberinnen
 - 1.3 Bewertung der Wahlergebnisse im Zeitvergleich
2. Parlamentarische Beratung des Ersten Paritätsberichts der Landesregierung vom Juli 2015 und Initiativen zur Förderung der politischen Teilhabe von Frauen in Rheinland-Pfalz seit 2014
 - 2.1 Parlamentarische Beratung des Ersten Paritätsberichts der Landesregierung vom Juli 2015
 - 2.2 Podiumsveranstaltung „100 Jahre Frauenwahlrecht – Mehr Frauen in die Kommunalpolitik?!“ des Ministeriums des Innern und für Sport am 22. November 2018
 - 2.3 Initiativen des Ministeriums für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz
3. Paritätsbestimmungen bei Wahlen – Entwicklungen
4. Frauenquoten als Sollvorschriften bei Kommunalwahlen
5. Wirksamkeit einer gesetzlichen Frauenquote auf der Grundlage des geltenden rheinland-pfälzischen Kommunalwahlsystems
6. Handlungsempfehlungen

Schlusswort

Vorwort

Die Einführung des Frauenwahlrechts war ein Meilenstein für die Gleichstellung von Frauen und Männern. Dabei hatten Frauen verschiedener Parteien, Schichten und Religionen die Einführung des Frauenwahlrechts gegen viele Widerstände hart erkämpft. Nach dem Ende des Ersten Weltkriegs und nach dem Zusammenbruch des Deutschen Kaiserreichs verkündete vor mehr als 103 Jahren, am 12. November 1918, der Rat der Volksbeauftragten das allgemeine und gleiche Wahlrecht für Frauen und Männer im Deutschen Reich. Am 19. Januar 1919 durften Frauen zum ersten Mal in Deutschland wählen und sich wählen lassen. Die Jahreswende 1918/1919 markiert damit einen bedeutenden Einschnitt in der deutschen Geschichte.

Heute ist das allgemeine Wahlrecht für Frauen ein anerkanntes Menschenrecht und eine Selbstverständlichkeit in Deutschland. Aber noch immer sind Frauen in den Parlamenten deutlich unterrepräsentiert und verfügen insofern nach über 103 Jahren Frauenwahlrecht noch immer über deutlich weniger politische Macht als Männer. Dies gilt im Besonderen für die Kommunalpolitik. Erneut bestätigt wird dies durch die Ergebnisse der allgemeinen Kommunalwahlen vom 26. Mai 2019 in Rheinland-Pfalz.

Bei diesen Kommunalwahlen wurde über dreiviertel der Mandate an Männer vergeben und nur knapp jedes vierte kommunale Mandat (23,8 Prozent) an eine Frau. Bei den Verhältniswahlen betrug der Frauenanteil 24,4 Prozent. Fünf Jahre zuvor lag der entsprechende Anteil bei den Verhältniswahlen bei 21,3 Prozent. Ferner beträgt der Anteil der ehrenamtlichen Bürgermeisterinnen nur 13,2 Prozent, der Bürgermeisterinnen der verbandsfreien Gemeinden sogar nur 3,4 Prozent, der Bürgermeisterinnen der Verbandsgemeinden nur 7,8 Prozent, der Oberbürgermeisterinnen der kreisfreien Städte nur 16,7 Prozent und der Landrätinnen ebenso nur 16,7 Prozent¹. Daher ist es dringend erforderlich, einen deutlich höheren Frauenanteil in der Politik und insbesondere in der Kommunalpolitik zu erreichen.

Um die Anzahl der Frauen in den kommunalen Vertretungskörperschaften transparenter zu machen, hat der Landesgesetzgeber in Rheinland-Pfalz die Landesregierung verpflichtet, einen Paritätsbericht zu den alle fünf Jahre stattfindenden allgemeinen Kommunalwahlen zu erstellen. Nunmehr wird der Zweite Paritätsbericht der Landesregierung vorgelegt. Statistische Grundlage sind die Daten der Paritätsstatistik

¹ Stand der Daten zum 1. Juni 2022.

des Statistischen Landesamtes², die der Darstellung und Bewertung der Chancen von Frauen und Männern bei den allgemeinen Kommunalwahlen am 26. Mai 2019 in Rheinland-Pfalz dienen. Neben der Bewertung der Wahlergebnisse enthält der Zweite Paritätsbericht Handlungsempfehlungen, um zukunftsgerichtet – aufbauend auf den Erkenntnissen der letzten allgemeinen Kommunalwahlen – mehr Geschlechterparität zu erreichen.

Die Ergebnisse der Kommunalwahlen zeigen, dass es wichtig ist, die Gründe für die deutliche Unterrepräsentanz von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften zu untersuchen und besser zu verstehen. So geben insbesondere zwei Kernaussagen der Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes zu den Kommunalwahlen am 26. Mai 2019 Anlass für nähere Untersuchungen:

„Fast alle Bewerberinnen und Bewerber, die um einen Platz auf den Wahlvorschlagslisten der jeweiligen Wahlvorschlagsträger kandidierten, wurden auch aufgestellt. Es besteht somit kein Hinweis darauf, dass sich in diesem Verfahrensschritt die geschlechtsspezifischen Chancen auf ein kommunalpolitisches Mandat verbessern oder verschlechtern.

.....

Bei den Verhältniswahlen werden zwar annähernd so viele Frauen aufgestellt, wie an den Aufstellungsversammlungen teilnehmen. Von den Wählerinnen und Wählern werden aber deutlich weniger Frauen in die kommunalen Parlamente gewählt.“³

Ziel muss es nunmehr sein, sachgerechte und effiziente Instrumente für eine Erhöhung der Frauenanteile in der Kommunalpolitik zu finden. Der Zweite Paritätsbericht der Landesregierung dient diesem Anliegen.

Katharina Binz
Ministerin

Roger Lewentz
Minister

² Vgl. Anlage 1, Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2020.

³ Vgl. Anlage 1, Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2020, S. 10.

Einleitung

Die Landesregierung ist seit dem Jahr 2013 gesetzlich verpflichtet, dem Landtag spätestens ein Jahr nach der öffentlichen Bekanntmachung der Wahlergebnisse zu den allgemeinen Kommunalwahlen einen Paritätsbericht vorzulegen⁴. Der nun vorgelegte Zweite Paritätsbericht bezieht sich auf die allgemeinen Kommunalwahlen am 26. Mai 2019 und umfasst die Wahlen zu den Gemeinderäten, Verbandsgemeinderäten und Kreistagen. Er beruht auf den Daten der Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2020⁵. Die Daten der Paritätsstatistik ermöglichen es, die Entwicklung der Frauenanteile bei den Verhältniswahlen und den Mehrheitswahlen mit einem zugelassenen Wahlvorschlag von der Teilnahme bei den Versammlungen zur Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber bis zum Wahlergebnis aufzuzeigen und zu bewerten.

Gegenüber der Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2015⁶ zu den Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 haben sich in der Erfassung zwei Änderungen ergeben. Die Wahl zum Bezirkstag des Bezirksverbandes Pfalz wurde nicht mehr in die statistische Erfassung einbezogen. Aufgrund des Verhältniswahlsystems mit starren Listen und der geringen Anzahl der zu vergebenden Mandate war die Auswertung der Daten der Wahl wenig aussagekräftig. Dagegen wurden erstmals zur Vervollständigung der statistischen Daten die Mehrheitswahlen, bei denen ein Wahlvorschlag zugelassen wurde, ausgewertet. Mit der zuletzt genannten Änderung wurde eine Handlungsempfehlung des Ersten Paritätsberichts der Landesregierung⁷ umgesetzt.

Der vorliegende Paritätsbericht beginnt mit einer Darstellung der Ergebnisse der allgemeinen Kommunalwahlen am 26. Mai 2019 und deren Bewertung. Dabei zeigt sich, dass die Frauenanteile in den kommunalen Vertretungskörperschaften zwar gestiegen sind. Die Steigerungen sind bei weitem nicht ausreichend, um in einem überschaubaren Zeitraum eine paritätische Vertretung von Frauen und Männern zu erreichen.

Im nachfolgenden Abschnitt werden die parlamentarische Beratung des Ersten Paritätsberichts der Landesregierung in der 30. Sitzung des Ausschusses für Gleichstellung und Frauenförderung des Landtags am 10. September 2015 sowie die Initiativen zur

⁴ Vgl. § 73 Abs. 3 KWG, eingefügt durch das Sechzehnte Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 8. Mai 2013 (GVBl. S. 139).

⁵ Vgl. Anlage 1, Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2020.

⁶ Vgl. Anlage 1 zum Ersten Paritätsbericht der Landesregierung, LT-Drucksache 16/5288.

⁷ Vgl. Erster Paritätsbericht der Landesregierung, Drucksache LT-Drucksache 16/5288, S. 32.

Förderung der politischen Teilhabe von Frauen in der rheinland-pfälzischen Kommunalpolitik seit dem Jahr 2014 dargestellt. Es folgen dann Ausführungen zu Entwicklungen von Paritätsbestimmungen bei Wahlen.

Der Paritätsbericht schließt mit Handlungsempfehlungen ab, die insbesondere die Erkenntnisse der allgemeinen Kommunalwahlen am 26. Mai 2019 berücksichtigen.

1. Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2020 und deren Bewertung

Die Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2020⁸ bezieht sich auf die Kommunalwahlen am 26. Mai 2019 und dient der Bewertung der jeweiligen Chancen der Geschlechter bei den personalisierten Verhältniswahlen und bei den Mehrheitswahlen, bei denen ein Wahlvorschlag zugelassen worden ist. Gegenüber der Paritätsstatistik vom April 2015 wurden somit in der Paritätsstatistik vom April 2020 auch die Mehrheitswahlen mit einem zugelassenen Wahlvorschlag ausgewertet. Damit wurde eine Empfehlung aus dem Ersten Paritätsbericht der Landesregierung zur politischen Teilhabe von Frauen und Männern bei den Kommunalwahlen umgesetzt⁹.

Um die Entwicklung der Geschlechterverteilung über den gesamten politischen Prozess darstellen zu können, wurden folgende Bereiche untersucht:

- Anzahl der Versammlungsteilnehmerinnen und Versammlungsteilnehmer,
- Anzahl der angetretenen Personen für die jeweiligen Wahlvorschlagslisten der Wahlvorschlagsträger, getrennt nach erster und zweiter Hälfte der jeweiligen Wahlvorschlagsliste,
- Anzahl der bei den Aufstellungsversammlungen der Wahlvorschlagsträger aufgestellten Personen,
- Anzahl der letztendlich gewählten Personen,
- Bewertung der Wahlergebnisse im Zeitvergleich.

Gegenüber den allgemeinen Kommunalwahlen 2014 wurde die Wahl zum Bezirkstag des Bezirksverbandes Pfalz nicht mehr ausgewertet, da diese Wahl als Verhältniswahl mit starren Listen durchgeführt wird, sodass paritätsbezogene Auswertungen weniger aussagekräftig sind. Insgesamt gingen 1.317 Kommunalwahlen in die Paritätsstatistik ein. Hiervon sind 334 Mehrheitswahlen, bei denen ein Wahlvorschlag zugelassen wurde, und 983 Verhältniswahlen.

⁸ Kommunalwahl 2019 Paritätsstatistik, Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, April 2020.

⁹ Erster Paritätsbericht, Politische Teilhabe von Frauen und Männern bei den allgemeinen Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 in Rheinland-Pfalz (§ 73 Abs. 3 Kommunalwahlgesetz), LT-Drucksache 16/5288.

1.1 Daten zur Aufstellung der Bewerberinnen

Versammlungsteilnehmerinnen

Die über alle kommunalen Ebenen zusammengefassten Ergebnisse der Versammlungsteilnehmenden in den Aufstellungsversammlungen für die Kommunalwahlen 2019 zeigen, dass landesweit nur 28,2 Prozent Frauen Versammlungsteilnehmerinnen waren.

Bei den Aufstellungsversammlungen für die Mehrheitswahlen mit einem Wahlvorschlag, die bei den Kommunalwahlen erstmals ausgewertet wurden, ist der Frauenanteil bei den Versammlungsteilnehmenden etwas höher als bei den Aufstellungsversammlungen für die Verhältniswahlen. Bei den Mehrheitswahlen mit einem Wahlvorschlag lag der Anteil bei 29,8 Prozent.

Obwohl im städtischen Bereich der Frauenanteil bei den Mandatsträgern höher als im ländlichen Bereich ist, ist der Frauenanteil an den Versammlungsteilnehmenden in größeren, eher urban geprägten Gemeinden gesunken. So ging er beispielsweise bei den großen kreisangehörigen Städten um 3,3 Prozentpunkte zurück (2019: 29,6 Prozent; 2014: 32,9 Prozent).

Betrachtet man die Teilnehmenden der Versammlungen, so ist festzustellen, dass in keiner Partei oder Wählergruppe eine paritätische Verteilung von Frauen und Männern besteht. Die meisten Frauen nahmen an den Versammlungen bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit 41,1 Prozent teil. Mit deutlichem Abstand folgen die übrigen Wahlvorschlagsträger. DIE LINKEN schließen sich mit 29,8 Prozent und die SPD mit 29,4 Prozent an. Dicht dahinter folgen die Wählergruppen mit 29,3 Prozent, die CDU mit 24,3 Prozent, die AfD mit 23,5 Prozent sowie die FDP mit 22,9 Prozent.

Insgesamt ist festzustellen, dass alle Wahlvorschlagsträger, mit Ausnahme der FDP, den Anteil der Frauen an den Aufstellungsversammlungen im Vergleich zu 2014 steigern konnten.

Angetretene Bewerberinnen

Die Paritätsstatistik gibt auch Auskunft darüber, ob Frauen, die an den Aufstellungsversammlungen der Wahlvorschlagsträger teilnehmen, sich um einen Platz auf den Wahlvorschlagslisten bewerben. Dabei ist festzustellen, dass im Durchschnitt fast jede

oder jeder Versammlungsteilnehmerin oder –teilnehmer bei den Aufstellungsversammlungen der Wahlvorschlagsträger sich für einen Listenplatz bewirbt. Von den an einer Aufstellungsversammlung teilnehmenden Frauen traten 101,2 Prozent¹⁰ an, bei den Männern waren es 98,6 Prozent.

Darüber hinaus zeigt die Paritätsstatistik, dass knapp drei von zehn Bewerberinnen und Bewerbern, die sich für einen Platz auf den Wahlvorschlagslisten der jeweiligen Wahlvorschlagsträger interessiert haben, weiblich sind (28,7 Prozent). Analysiert man die Frauenanteile auf den Listenplätzen, so waren Frauen auf den oberen (aussichtsreicheren) Listenplätzen mit 29,5 Prozent stärker vertreten als auf den hinteren Listenplätzen mit nur 27,7 Prozent.

Da bei den Kommunalwahlen am 26. Mai 2019 erstmals auch die Mehrheitswahlen mit einem Wahlvorschlag analysiert wurden, war von Interesse, ob es einen Unterschied zu den angetretenen Bewerberinnen bei den Verhältniswahlen gibt. Bei einem Vergleich sind solche Unterschiede deutlich zu erkennen. So bewarben sich Frauen bei Verhältniswahlen häufiger um einen Listenplatz (29,1 Prozent) als bei Mehrheitswahlen mit einem Wahlvorschlag (22,3 Prozent). Interessant ist auch, dass der Frauenanteil bei Mehrheitswahlen auf den vorderen Listenplätzen bei nur 20,3 Prozent liegt, dagegen im hinteren Teil der Liste bei 24,4 Prozent. Es wäre durchaus interessant näher zu analysieren, worin die Gründe für dieses unterschiedliche Verhalten der angetretenen Bewerberinnen liegen.

Ein Blick auf die Wahlvorschlagsträger zeigt auch hier, dass BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, wie bereits bei der Kommunalwahl 2014, erneut den höchsten Frauenanteil unter den angetretenen Personen realisieren konnten. Mit 47 Prozent erreicht diese Partei auf fast allen Verwaltungsebenen Parität. Mit großem Abstand folgen DIE LINKEN (34,4 Prozent) und die SPD (31 Prozent). Unterhalb der 30-Prozent-Grenze liegen die Wählergruppen (26,1 Prozent), die CDU (25,6 Prozent), die AfD (25 Prozent) und die FDP (24,4 Prozent). Bis auf die FDP konnten alle Parteien ihren Frauenanteil gegenüber 2014 steigern.

¹⁰ Ist eine Kandidatur für einen Listenplatz nicht erfolgreich, kann dieselbe Person für die Besetzung eines anderen Listenplatzes erneut kandidieren und wird dann erneut als angetretene Bewerberin oder angetretener Bewerber gezählt. Aus diesem Grund kann es teilweise dazu kommen, dass der Anteil der Angetretenen an den Versammlungsteilnehmerinnen und –teilnehmern 100 Prozent übersteigt.

Aufgestellte Bewerberinnen

Um ein Mandat in einem der kommunalen Räte zu erhalten, müssen die interessierten Frauen auch einen Listenplatz erhalten. Landesweit beträgt der Anteil der von der Versammlung aufgestellten Bewerberinnen 28,7 Prozent. Diese Zahl korreliert mit dem Anteil der angetretenen Frauen und zeigt, dass, wenn eine Frau auf einer Wahlliste kandidieren möchte, auch aufgestellt wird. Es gibt daher keine Hinweise auf eine geschlechtsspezifische Benachteiligung von Frauen zum Zeitpunkt der Listenaufstellung. Wesentlich geringer ist der Frauenanteil bei den Mehrheitswahlen mit einem Wahlvorschlag. Hier beträgt der Frauenanteil lediglich 21,7 Prozent. Auffällig ist auch, dass der Frauenanteil in der ersten Hälfte der Wahlliste mit 19,7 Prozent wesentlich niedriger ist als bei den Wahllisten für die Verhältniswahlen. Dort betrug der Frauenanteil in der ersten Hälfte der Wahllisten 29,9 Prozent.

Wie bereits bei den Kommunalwahlen im Jahr 2014 ist auch bei den Kommunalwahlen im Jahr 2019 ein Stadt-Land-Gefälle erkennbar, wenngleich sich dieses gegenüber 2014 etwas abgeschwächt hat. Während in den ländlich strukturierten Verbandsgemeinden (26,9 Prozent) die aufgestellte Zahl der Bewerberinnen unter dem Landesdurchschnitt liegt, lag der Frauenanteil in den eher städtischen Strukturen über dem Durchschnitt (große kreisangehörige Städte 34,4 Prozent; verbandsfreie Gemeinden 33,1 Prozent).

Auch führen bei den aufgestellten Bewerberinnen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit 47 Prozent Frauenanteil den Vergleich zwischen den Wahlvorschlagsträgern an. Die Frauenanteile der DIE LINKE und SPD liegen bei 34,6 Prozent bzw. 30,9 Prozent. Bei den Wählergruppen sind 26 Prozent der aufgestellten Bewerberinnen und Bewerber weiblich; es folgen die CDU mit 25,7 Prozent, AfD mit 25,5 Prozent und FDP mit 24,7 Prozent¹¹.

1.2 Daten zu den gewählten Bewerberinnen

Bei den Kommunalwahlen 2019 wurden rund 23.100 Personen gewählt. Davon waren etwas mehr als 5.500 Frauen. Dies entspricht einer Frauenquote von 23,8 Prozent (Verhältniswahlen sowie Mehrheitswahlen mit einem Wahlvorschlag). Bei den Verhältniswahlen betrug der Frauenanteil 24,4 Prozent. Im Vergleich zur Kommunalwahl 2014 fand eine Steigerung um 3,1 Prozentpunkte (2014: Frauenanteil von 21,3 Prozent) statt. Bei den Mehrheitswahlen mit einem Wahlvorschlag lag der Frauenanteil dagegen

¹¹ Vgl. Anlage 1, Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2020, S. 30, Tabelle T10.

bei 20,7 Prozent. Vergleicht man diese beiden Ergebnisse, so wird deutlich, dass die Verhältniswahlen Frauen bessere Chancen eröffnen, gewählt zu werden, als die Mehrheitswahlen mit einem Wahlvorschlag. Festzuhalten ist aber auch, dass in keiner der beiden Wahlsysteme bei den Kommunalwahlen 2019 annähernd eine Parität zwischen den Geschlechtern erreicht wurde.

Wie bereits im Ersten Paritätsbericht zur Kommunalwahl 2014 festgestellt wurde, spiegelt sich bei der Kommunalwahl 2019 die zunehmende Zahl der von den Wahlvorschlagsträgern aufgestellten Frauen (28,7 Prozent) nicht im gleichen Umfang bei den gewählten Frauen (23,8 Prozent) wider.

Werden die verschiedenen Ebenen der Vertretungskörperschaften gegenübergestellt, so fällt der Frauenanteil unter den Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern in den Stadträten der kreisfreien Städte und den Kreistagen mit 30,9 Prozent am höchsten aus. Erst mit erheblichem Abstand folgen die Gemeinde- und Stadträte sowie die Verbandsgemeinderäte (23,9 Prozent bzw. 23,5 Prozent). Insgesamt betrachtet hat der Frauenanteil gegenüber den Kommunalwahlen 2014 auf den verschiedenen Verwaltungsebenen jedoch leicht zugenommen.

Richtet man den Blick auf die Wahlvorschlagsträger so ist festzustellen, dass der höchste Frauenanteil unter den Mandatsträgerinnen und -trägern BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nachweisen können. Der Frauenanteil liegt hier bei 43,7 Prozent. Aber auch hier fällt der Anteil der gewählten gegenüber den aufgestellten Frauen (47 Prozent) niedriger aus.

1.3 Bewertung der Wahlergebnisse im Zeitvergleich

In einem 10-Jahres-Vergleich der Kommunalwahlen 2009 bis 2019 bezogen auf die Verhältniswahl ist der Frauenanteil bei den Bewerberinnen, die bei den Aufstellungsver sammlungen von den Wahlvorschlagsträgern gewählt wurden, stetig, aber nur geringfügig gestiegen. So erhöhte sich der Frauenanteil von 19,9 Prozent im Jahr 2009 über 21,3 Prozent im Jahre 2014 auf nunmehr 24,4 Prozent in 2019. Innerhalb von 10 Jahren ist dies eine Steigerung um 4,5 Prozentpunkte¹².

Auf allen Verwaltungsebenen ist erfreulicherweise eine durchgehende Zunahme der Frauenanteile von 2009 zu 2019 festzustellen. Bei den kreisfreien Städten, die den größten Frauenanteil aufweisen, stieg der Frauenanteil der Mandatsträgerinnen von

¹² Vgl. Anlage 1, Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2020, S. 52, Tabelle T27.

32,7 Prozent über 34,1 Prozent auf 35,8 Prozent. Obgleich die Verbandsgemeinderäte weiterhin das Gremium mit dem niedrigsten durchschnittlichen Frauenanteil sind, konnte auch dort im 10-Jahres-Vergleich ein leichter Anstieg beobachtet werden (von 17,9 Prozent über 20,3 Prozent auf 23,5 Prozent)¹³.

Insgesamt haben sich die Frauenanteile unter den Gewählten der Vertretungskörperschaften unterschiedlicher Verwaltungsebenen in den letzten zehn Jahren angenähert. Dadurch hat sich erfreulicherweise auch das Stadt-Land-Gefälle leicht verringert.

Seit 2009 stellen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den höchsten Frauenanteil bei den gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern (36,1 Prozent über 38 Prozent zu 43,7 Prozent). Abgefallen ist dagegen der bereits sehr niedrige Frauenanteil der FDP. Lag er 2009 bei 16,3 Prozent, so lag er 2014 bei 13,6 Prozent und nunmehr mit einer leichten Steigerung bei 15,7 Prozent¹⁴.

Die aufgezeigten Wahlergebnisse machen deutlich, dass der Frauenanteil zwar kontinuierlich, aber langsam steigt und immer noch gering ist. Von einer Parität der Geschlechter in den kommunalen Räten ist Rheinland-Pfalz noch deutlich entfernt. Auffallend ist auch, dass es einen Unterschied zwischen den Frauenanteilen bei den Verhältniswahlen sowie zu den erstmals ausgewerteten Mehrheitswahlen mit einem Wahlvorschlag gibt. Es wäre daher von Interesse, sich diese unterschiedlichen Wahlsysteme unter dem Blickwinkel der Steigerung der Frauenanteile genauer anzusehen.

Die vorliegenden Ergebnisse weisen darauf hin, dass selbst gegebene Quotenregelungen, wie beispielsweise die mindestens 50 Prozent-Quote bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen positiven Effekt auf die Zahl der errungenen Mandate hat. Dies spricht dafür, dass eine Frauenquote bei der Kandidatenaufstellung ein sinnvolles Instrument zur Steigerung des Frauenanteils bei den Mandaten sein kann.

Ebenfalls interessant ist, dass sich die Mitgliederstruktur der Parteien – bundesweit betrachtet – in den Zahlen der Mandatsträgerinnen der Parteien widerspiegelt. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN weisen einen Frauenanteil von 41 Prozent auf, gefolgt von den Linken

¹³ Vgl. Anlage 1, Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2020, S. 52, Tabelle T27.

¹⁴ Vgl. Anlage 1, Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2020, S. 53, Tabelle T28. Die Ergebnisse für die Kommunalwahlen 2009 und 2014 beziehen sich auf die Verhältniswahlen. Bei den Ergebnissen für die Kommunalwahlen 2019 sind die Ergebnisse der Mehrheitswahlen mit einem Wahlvorschlag einbezogen worden.

mit 36,4 Prozent, der SPD mit 32,8 Prozent, CDU mit 26,5 Prozent, FDP mit 21,6 Prozent, CSU mit 21,3 Prozent und der AfD mit 17,8 Prozent¹⁵.

¹⁵ Frauenanteile in den politischen Parteien Deutschlands 2019:
<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/192247/umfrage/frauenanteil-in-den-politischen-parteien/>.

2. Parlamentarische Beratung des Ersten Paritätsberichts der Landesregierung vom Juli 2015 und Initiativen zur Förderung der politischen Teilhabe von Frauen in Rheinland-Pfalz seit 2014

2.1 Parlamentarische Beratung des Ersten Paritätsberichts der Landesregierung vom Juli 2015

Der Erste Paritätsbericht der Landesregierung¹⁶ und die Ergebnisse der Kommunalwahlen 2014 aus frauenpolitischer Sicht wurden in der 30. Sitzung des Ausschusses für Gleichstellung und Frauenförderung des Landtags am 10. September 2015 beraten. Übereinstimmend wurde von den weiblichen und männlichen Abgeordneten Enttäuschung und Ernüchterung über die Ergebnisse sowie der Wunsch nach einer vertieften Diskussion geäußert. Die Meinungen und Erklärungen über die Gründe der Ergebnisse gingen im Einzelnen jedoch auseinander. So wurde die Ansicht vertreten, dass eine konservative Wählerschaft für die Ergebnisse verantwortlich sei, die die Bemühungen der politischen Parteien unterlaufen würde. Dann wurde darauf hingewiesen, dass das Wahlsystem mit den Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens zu überdenken sei. Festgehalten wurde auch, dass die Gesetzgebung an Grenzen stoße und die Probleme tiefer liegen würden. Das Wahlverhalten habe auch psychologische Aspekte und bei den Kommunalwahlen sei für die Erlangung eines Mandats der Bekanntheitsgrad entscheidend.

2.2 Podiumsveranstaltung „100 Jahre Frauenwahlrecht – Mehr Frauen in die Kommunalpolitik?!“ des Ministeriums des Innern und für Sport am 22. November 2018

Das Ministerium des Innern und für Sport veranstaltete am 22. November 2018 eine Podiumsdiskussion zu dem Thema „100 Jahre Frauenwahlrecht – Mehr Frauen in die Kommunalpolitik?!“ mit Vertreterinnen der Kommunalpolitik und eingeladenen Gästen. In die Vorbereitungen waren Schülerinnen des Maria Ward-Gymnasiums und Schülerinnen und Schüler des Willigis Gymnasiums einbezogen, die den Auftakt der Veranstaltung mit verschiedenen Plakaten und Bildern zum Thema gestalteten. Danach wurde die Podiumsdiskussion durch das Impulsreferat „Mehr Frauen in die Kommunalpolitik – wie das geht!“ von Frau Dr. Kletzing, Friedrich-Ebert-Stiftung, eröffnet, in dem über Zugänge von Frauen in die Kommunalpolitik gesprochen und die Frage aufgeworfen wurde, unter welchen Voraussetzungen Frauen in die Kommunalpolitik gehen können und unter

¹⁶ Vgl. Erster Bericht Paritätsbericht der Landesregierung, LT-Drucksache 16/5288.

welchen Voraussetzungen sie dies wollen. Anschließend berichteten in der Podiumsrunde amtierende und ehemalige Kommunalpolitikerinnen von ihren eigenen Erfahrungen in der Kommunalpolitik und ihren Ideen, den weiblichen Teil der Bevölkerung noch stärker für die Kommunalpolitik zu begeistern. Staatsminister Roger Lewentz warb in der Veranstaltung nachdrücklich für eine stärkere Beteiligung von Frauen in den kommunalpolitischen Gremien und Ämtern.

2.3 Initiativen des Ministeriums für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz

Frauen stellen rund die Hälfte der Bevölkerung. In politischen Gremien sind sie jedoch oft unterrepräsentiert, vor allem in der Kommunalpolitik, wie auch der vorliegende Zweite Paritätsbericht deutlich zeigt. Der Landesregierung von Rheinland-Pfalz ist es aber ein besonderes Anliegen, die politische Partizipation von Frauen zu fördern. Im Koalitionsvertrag „Zukunftsvertrag Rheinland-Pfalz – 2021 bis 2026, Koalition des Aufbruchs und der Zukunftschancen“, heißt es dazu:

„Wir streben eine stärkere Teilhabe von Frauen in Führungspositionen in Wirtschaft, Politik und Verwaltung an.“¹⁷

Unter dem Titel „Mit Mentoring vor Ort – mehr Frauen in die Kommunalpolitik“ wurde von 2010 bis zur Kommunalwahl 2014 ein politisches Mentoring-Programm für angehende Politikerinnen vom Frauenministerium unter Beteiligung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten initiiert und gefördert.

Die Evaluation des Programms zeigte, dass es sich sehr positiv auf die persönliche Entwicklung der Teilnehmerinnen und auf deren Netzwerkbildung vor Ort auswirkte. Bei den Kommunalwahlen 2014 wurde aber dennoch kein signifikanter Anstieg der Frauenanteile in den Räten erreicht. Daher wurde dieses Mentoring-Programm in der damaligen Form nicht mehr fortgeführt.

Gleichwohl werden politische Mentoring-Programme, die vor Ort in den Kommunen stattfinden auch weiterhin vom Frauenministerium gefördert. So zum Beispiel das Programm der Gleichstellungsstelle der Kreisverwaltung Alzey-Worms, die schon seit mehreren Jahren eine Seminarreihe durchführt, die sich an ehrenamtlich in Gremien

¹⁷ KOALITIONSVERTRAG „Zukunftsvertrag Rheinland-Pfalz – 2021 bis 2026, Koalition des Aufbruchs und der Zukunftschancen“, S. 139.

tätige Frauen richtet und das erklärte Ziel „halbe/halbe, 50 Prozent Frauenanteil auf allen Ebenen“ verfolgt.

Dem Frauenministerium ist es sehr wichtig, das Thema der Unterrepräsentanz von Frauen in den kommunalen Räten im Bewusstsein der Wählerinnen und Wähler zu halten. Daher wurden im Vorfeld der letzten Kommunalwahl interessante Publikationen wie Broschüren, Flyer oder Aufrufe „Frauen zu wählen“, die die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten erstellt hatten, auf der Homepage des Ministeriums für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz verlinkt, um sie allen Interessierten zugänglich zu machen. Daneben sollten sie als Anregung dienen, ähnliche Publikationen vor Ort zu erstellen.

Im Rahmen des Jubiläums zu „100 Jahre Frauenwahlrecht“ fanden unter Beteiligung des Ministeriums für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz zahlreiche Veranstaltungen statt. Beispielsweise sind eine gemeinsame Jahrestagung mit der Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten oder eine gemeinsame Festveranstaltung der Ministerpräsidentin Malu Dreyer und der damaligen Frauenministerin Anne Spiegel in der Staatskanzlei zu nennen.

Rund um das Jubiläum hat das Frauenministerium zudem Projekte und Veranstaltungen gefördert, die insbesondere von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten organisiert wurden. Diese zahlreichen Veranstaltungen haben nochmals den Blick auf den Frauenanteil in den Parlamenten und Räten gelenkt und für die Thematik sensibilisiert.

3. Paritätsbestimmungen bei Wahlen – Entwicklungen

Das Thema der Geschlechterparität bei Wahlen hat insbesondere in den letzten Jahren in Deutschland an Aktualität gewonnen¹⁸. In Rheinland-Pfalz hatte sich bereits die vom Landtag in der 16. Legislaturperiode eingesetzte Enquête-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ intensiv mit dem Thema beschäftigt¹⁹. Ergebnis der Beratungen war die Einführung von verschiedenen Paritätsregelungen im Kommunalwahlgesetz, wie beispielsweise die Verpflichtungen des Statistischen Landesamtes zur Erstellung der Paritätsstatistik und der Landesregierung zur Vorlage eines Paritätsberichts zu den allgemeinen Kommunalwahlen²⁰. Von einer gesetzlichen Frauenquote wurde nach Einholung eines Gutachtens zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Geschlechterquotierung von Wahlvorschlägen für die rheinland-pfälzischen Kommunalparlamente von Prof. Dr. Ingwer Ebsen²¹ angesichts von verfassungsrechtlichen Bedenken Abstand genommen.

Brandenburg und Thüringen verabschiedeten dagegen im Jahr 2019 gesetzliche Frauenquoten für ihre Wahlen zum Landtag. Die Verfassungsgerichte beider Länder erklärten die gesetzlichen Bestimmungen in den Landeswahlgesetzen im Jahr 2020 für nichtig. Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg begründete sein Urteil vom 23. Oktober 2020²² im Wesentlichen damit, dass die Vorgabe einer geschlechterparitätischen Besetzung der Wahllisten für Landtagswahlen die Parteienfreiheit, das Wahlvorschlagsrecht und die Chancengleichheit der politischen Parteien im Land Brandenburg verletzt. Darüber hinaus sei eine Verletzung des Grundrechts auf Gleichheit der Wahl und des Verbots der Ungleichbehandlung wegen des Geschlechts gegeben.

¹⁸ Vgl. Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes des Thüringer Landtags (WD 4/19) zu der Frage, ob die im Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum „Siebten Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung“ vom 20. März 2019 (Drucksache 6/6964) vorgesehene Pflicht zur alternierenden Besetzung der Wahllisten mit Männern und Frauen gegen Verfassungsprinzipien verstößt, LT-Drucksache 6/7525, S. 5 ff..

¹⁹ Zweiter Zwischenbericht der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung, LT-Drucksache 16/1300, S. 70 ff. und S. 95 und 96.

²⁰ Siehe Sechzehntes Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 8. Mai 2013 (GVBl. S. 139).

²¹ Prof. Dr. Ingwer Ebsen, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Geschlechterquotierung von Wahlvorschlägen für die rheinland-pfälzischen Kommunalparlamente, November 2012.

²² Urteil des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg im Organstreitverfahren vom 23. Oktober 2020, Az.: VfGBbG 9/19.

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof entschied mit Urteil vom 15. Juli 2020²³ und verwies darauf, dass die gesetzliche Verpflichtung der politischen Parteien, Landeslisten zur Wahl des Thüringer Landtags paritätisch zu besetzen, das Recht auf Freiheit und Gleichheit der Wahl nach Artikel 46 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Thüringen (ThürVerf) sowie das Recht der politischen Parteien auf Betätigungsfreiheit, Programmfreiheit und die Chancengleichheit der Parteien nach Artikel 21 des Grundgesetzes (GG) als in das Landesverfassungsrecht hineinwirkendes Bundesverfassungsrecht beeinträchtigt. Dem Urteil sind zwei ausführliche Sondervoten von drei Mitgliedern des Thüringer Verfassungsgerichtshofs beigelegt.

Zwischenzeitlich vereinbarten die Regierungsparteien des Bundes im aktuellen Koalitionsvertrag „MEHR FORTSCHRITT WAGEN“²⁴ die Einsetzung einer Kommission zur Reform des Bundeswahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, die sich auch mit dem Ziel einer paritätischen Repräsentanz von Frauen und Männern im Parlament befassen und die rechtlichen Rahmenbedingungen erörtern soll. Der Deutsche Bundestag beschloss am 16. März 2022 auf Antrag der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP²⁵ die Einsetzung der Kommission, die spätestens bis zum 30. Juni 2023 ihren Abschlussbericht vorlegen soll.

²³ Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 15. Juli 2020, Az.: VerfGH 2/20.

²⁴ MEHR FORTSCHRITT WAGEN – BÜNDNIS FÜR FREIHEIT, GERECHTIGKEIT UND NACHHALTIGKEIT, Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). S. 10.

²⁵ Bundestagsdrucksache 20/1023.

4. Frauenquoten als Sollvorschriften bei Kommunalwahlen

Bei Kommunalwahlen haben die Länder Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz geschlechterparitätische Soll-Vorschriften für die Aufstellung und die Einreichung von Wahllisten eingeführt. Die Regelungen unterscheiden sich zwar im Wortlaut, gemeinsames Ziel ist es aber, appellativ auf eine paritätische Besetzung der Wahlvorschläge hinzuwirken. Sie haben somit keinen rechtsverbindlichen Charakter und sind nicht Voraussetzung für die Zulassung der Wahlvorschläge. Die rheinland-pfälzische Regelung wurde vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seiner Entscheidung vom 4. April 2014 nicht beanstandet²⁶. In der Entscheidungsbegründung wurde u. a. ausgeführt, dass es sich nicht um eine verpflichtende Regelung handele, sondern lediglich um einen Appell²⁷.

Die Regelungen lauten wie folgt:

§ 9 Abs. 6 des Kommunalwahlgesetzes Baden-Württemberg

„Männer und Frauen sollen gleichermaßen bei Aufstellung eines Wahlvorschlages berücksichtigt werden. Dies kann insbesondere in der Weise erfolgen, dass bei der Reihenfolge der Bewerberinnen und Bewerber in den Wahlvorschlägen Männer und Frauen abwechselnd berücksichtigt werden. Die Beachtung der Sätze 1 und 2 ist nicht Voraussetzung für die Zulassung der Wahlvorschläge.“

§ 12 Abs. 1 Satz 2 des Hessischen Kommunalwahlgesetzes

„Bei der Aufstellung sollen nach Möglichkeit Frauen und Männer gleichermaßen berücksichtigt werden.“

§ 15 Abs. 4 des Kommunalwahlgesetzes Rheinland-Pfalz

„Frauen und Männer sollen gleichmäßig in Vertretungskörperschaften repräsentiert sein (Geschlechterparität). Bei der Aufstellung der Wahlvorschläge sind die Parteien und Wählergruppen aufgefordert, Geschlechterparität anzustreben. Mehrfachbenennungen zählen einfach.“

²⁶ Siehe Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 4. April 2014, Az.: VGH A 15/14 und VGH A 17/14; vgl. Urteil des Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz vom 15. Dezember 2014, Az.: VGH O 22/14.

²⁷ Siehe Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 4. April 2014, Az.: VGH A 15/14 und VGH A 17/14 –, Rdnr. 102, zitiert nach juris.

Im Hinblick auf die rheinland-pfälzische Soll-Vorschrift zeigen die Ergebnisse der allgemeinen Kommunalwahlen am 26. Mai 2019, dass die Regelung auch sechs Jahre nach deren Einführung nicht zu einer deutlichen Verbesserung des Frauenanteils führte. Der Anteil der aufgestellten Frauen beträgt bei den Kommunalwahlen lediglich 28,7 Prozent²⁸. Auch in Baden-Württemberg und Hessen konnten die Sollvorschriften keine wesentliche Änderung hin zu einer paritätischen Besetzung bewirken²⁹.

²⁸ Vgl. Anlage 1, Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2020, S. 29.

²⁹ Bericht der Landesregierung Brandenburg „Geschlechterparitätische Regelungen im Landtags- und Kommunalwahlrecht“, LT-Drucksache 6/9699, S. 17 und 18.

5. Wirksamkeit einer gesetzlichen Frauenquote auf Grundlage des geltenden rheinland-pfälzischen Kommunalwahlsystems

In keinem Bundesland gab oder gibt es bei Kommunalwahlen verpflichtende Frauenquoten. Neben den verfassungsrechtlichen Bedenken wird die Einführung einer solchen Frauenquote in Rheinland-Pfalz angesichts des geltenden Kommunalwahlsystems für schwierig angesehen. Diese Beurteilung ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Bei den Direktwahlen der Landrätinnen und Landräte, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher werden nach den geltenden Bestimmungen stets eine Bewerberin oder ein Bewerber aufgestellt. Eine gesetzliche Frauenquote setzt hingegen immer eine Personenvielzahl voraus³⁰.

Bei den Wahlen zu den kommunalen Vertretungskörperschaften haben die rheinland-pfälzischen Wählerinnen und Wähler aufgrund der Novellierung des Kommunalwahlsystems im Jahr 1989 die Möglichkeit, verstärkten Einfluss auf die Zusammensetzung der kommunalen Vertretungskörperschaften zu nehmen³¹. Die Wahlberechtigten haben so viele Stimmen, wie Mandate zu vergeben sind. Bei der personalisierten Verhältniswahl besitzen sie die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens und können damit gezielt auf die Bewerberaufstellung Einfluss nehmen und diese verändern. Das Votum der Wählerinnen und Wähler kann somit zu erheblichen Veränderungen der Wahlvorschläge führen. Paritätisch besetzte Wahlvorschlagslisten könnten daher eine paritätische Besetzung der kommunalen Vertretungskörperschaften nicht sicherstellen³².

Bei der Mehrheitswahl mit einem zugelassenen Wahlvorschlag können die Wählerinnen und Wähler neben dem Ankreuzen oder Kennzeichnen der auf dem Stimmzettel aufgeführten Bewerberinnen und Bewerber andere wählbare Personen eintragen und auch Bewerberinnen oder Bewerber streichen. Bei der Mehrheitswahl ohne einen Wahlvorschlag können die Wählerinnen und Wähler die wählbaren Personen selbst bestimmen. Eine gesetzliche Frauenquote kann damit von vornherein keine Wirkung entfalten.

Bei den allgemeinen Kommunalwahlen am 26. Mai 2019 fand in insgesamt 1.421 Ortsgemeinden die Wahl des Gemeinde- oder Stadtrats als Mehrheitswahl statt. Von den

³⁰ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung von 26. März 2018, Az.: Vf. 15-VII-16, Rdnr. 60.

³¹ Näher zum Kommunalwahlsystem in Rheinland-Pfalz: Erster Paritätsbericht der Landesregierung, LT-Drucksache 16/5288, S. 9 ff.

³² Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung von 26. März 2018, Az.: Vf. 15-VII-16, Rdnr. 152.

insgesamt 1.421 Mehrheitswahlen auf der Gemeindeebene wurde in 295 Gemeinden ein Wahlvorschlag zugelassen, in den übrigen Gemeinden (1.126) fand Mehrheitswahl ohne Wahlvorschlag statt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Wahlsysteme mit einer ausgeprägten Persönlichkeitskomponente keine Gewähr für eine geschlechterparitätische Zusammensetzung der zu wählenden Vertretungen bieten können, weil die personelle Zusammensetzung von den Wählerinnen und Wählern (mit)bestimmt wird³³. Daraus folgt, dass eine verpflichtende Frauenquote bei Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz voraussichtlich nur dann eine effiziente Wirkung entfalten könnte, wenn auch das bestehende Wahlsystem gravierend geändert würde.

³³ Bericht der Landesregierung Brandenburg „Geschlechterparitätische Regelungen im Landtags- und Kommunalwahlrecht“, LT-Drucksache 6/9699, S. 14.

6. Handlungsempfehlungen

Ziel der Landesregierung ist es, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in der Kommunalpolitik zu fördern und auf den Abbau bestehender Nachteile hinzuwirken. Zu diesem Zweck wurden in der Vergangenheit vielfältige Fördermaßnahmen und -programme durchgeführt. Trotz ihrer Einzelerfolge führten sie nicht zu einer strukturellen Verbesserung des Anteils von Frauen in der Kommunalpolitik. Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf die Ergebnisse der allgemeinen Kommunalwahlen am 26. Mai 2019 sowie der aktuellen Verfassungsrechtsprechung zu gesetzlichen Frauenquoten werden folgende Handlungsempfehlungen vorgeschlagen:

Bundratsinitiative zur Änderung des Grundgesetzes

Es wird davon ausgegangen, dass gesetzliche Frauenquoten bei Wahlen ein effektives Instrument sein können, zur Erhöhung des Frauenanteils in Parlamenten und kommunalen Vertretungskörperschaften beizutragen. Die Urteile des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 15. Juli 2020 und des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 23. Oktober 2020 bestätigen jedoch verfassungsrechtliche Bedenken gegen verpflichtende Frauenquoten. Da demokratische und rechtsstaatliche Wahlen die Grundlage für das kommunale und staatliche Gemeinwesen sind, müssen Bedenken und jeder Zweifel an der Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit von Wahlen vermieden und ausgeschlossen werden. Rechtspolitisch kommt eine ausdrückliche Regelung zu gesetzlichen Frauenquoten im Grundgesetz in Betracht. Dies ist eine Diskussion auf Bundesebene³⁴.

Eine entsprechende Grundgesetzänderung wird in der aktuellen Rechtslehre und Literatur kontrovers diskutiert. Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg wies in seinem Urteil vom 23. Oktober 2020³⁵ darauf hin, dass eine entsprechende Änderung des Wahlrechts einer offenbarenden Normierung im Sinne einer hinreichend bestimmten Grundlage auf der Ebene der Verfassung selbst bedarf, die ihrerseits den in Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG dem Grunde nach bundesverfassungsrechtlich festgelegten Wahlgrundsätzen zu entsprechen hätte.

³⁴ Auf die vom Deutschen Bundestag am 16. März 2022 eingesetzte Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung des Parlamentsrechts wird verwiesen.

³⁵ Siehe Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 23. Oktober 2020, Az.: VfGBbg 9/19 –, Rdnr. 169, zitiert nach juris.

Grundgesetzänderungen sind nicht schrankenlos zulässig. Die Schranken einer Grundgesetzänderung ergeben sich aus Artikel 79 Abs. 3 GG, zu denen auch die Grundsätze demokratischer Repräsentation gehören (Artikel 20 Abs. 1 und 2 GG, Artikel 28 GG). Von den Befürworterinnen und Befürworthern einer Grundgesetzänderung wird die Ansicht vertreten, dass durch die gesetzliche Frauenquote nicht in die Grundsätze der Volkssouveränität, der Herrschaft auf Zeit und des Mehrheitsprinzips eingegriffen wird, sodass die Verfassungsänderung als im Einklang mit der Verfassung beurteilt wird³⁶.

Diese Beurteilung wird durch einen Rechtsvergleich mit den französischen Paritätsregelungen bestätigt. Die geltenden französischen Paritätsregelungen wurden erst nach einer Änderung der französischen Verfassung im Jahr 1999 eingeführt und im Jahr 2000 vom Verfassungsrat gebilligt. Die Regelungen, die einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle standgehalten haben, konnten somit durch einen ausdrücklichen Förderauftrag gerechtfertigt werden.

- Es wird empfohlen zu prüfen, ob und mit welchem Inhalt eine Bundesratsinitiative zur Änderung des Grundgesetzes auf den Weg gebracht werden soll, um gesetzliche Frauenquoten bei Wahlen zur Erhöhung des Frauenanteils zu rechtfertigen und zu legitimieren. Bei der Prüfung sollten die Ergebnisse der vom Deutschen Bundestag am 16. März 2022 eingesetzten Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit berücksichtigt werden³⁷.

In welchem Umfang eine gesetzliche Frauenquote dazu beitragen kann, den Frauenanteil bei Wahlen zu erhöhen, hängt insbesondere vom jeweiligen Wahlsystem und der politischen Praxis ab. Beim Verhältniswahlrecht, das für die Zusammensetzung der Parlamente auf Bundes- und Länderebene und teilweise bei Kommunalwahlen gilt, kann die gesetzliche Frauenquote am effektivsten umgesetzt werden. Abweichungen von einer paritätischen Besetzung können sich jedoch insbesondere bei Kommunalwahlen ergeben, wenn die Wählerinnen und Wähler das Recht zum Kumulieren und Panaschieren ihrer Stimmen haben und somit die Reihenfolge der aufgestellten Bewerberinnen und Bewerber verändern können³⁸. Auch bei der personalisierten Verhältniswahl auf Bundes- und Länderebene ist eine paritätische Besetzung nicht zwingend gewährleistet, wenn die Hälfte der Sitze über Direktwahlkreise besetzt und

³⁶ Antje von Ungern-Sternberg, Parité-Gesetzgebung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, JZ 2019, S. 525, 533.

³⁷ Auf die Ausführungen in Gliederungspunkt 5 wird verwiesen.

³⁸ Siehe Gliederungspunkt 5.

deren paritätische Besetzung nicht vorgeschrieben wird. Beim Mehrheitswahlrecht, das für die Wahlkreismandate Anwendung findet, ist die gesetzliche Frauenquote schwieriger umzusetzen. Da nur ein Mandat zu vergeben ist, kann der jeweilige Wahlvorschlagsträger nach dem geltenden Recht auch nur eine Bewerberin oder einen Bewerber aufstellen. Um eine paritätische Besetzung zu erreichen, wären daher erhebliche weitere Änderungen des Wahlsystems erforderlich.

Trotz dieser Einschränkungen belegen statistische Daten über Wahlen, dass bei einem höheren Anteil von Frauen auf Wahlvorschlagslisten der Anteil von Frauen in Parlamenten und kommunalen Vertretungskörperschaften erhöht werden kann. Der Anteil der Frauen auf Wahlvorschlagslisten und der Anteil von Frauen in Parlamenten und kommunalen Vertretungskörperschaften korrelieren miteinander.

Keine Veränderung des geltenden Kommunalwahlsystems

Das im Jahr 1989 eingeführte Kommunalwahlsystem in Rheinland-Pfalz hat sich bewährt. Die Möglichkeiten des unmittelbaren Wählereinflusses auf die konkrete personelle Zusammensetzung der kommunalen Vertretungskörperschaften wurden damals gestärkt und sie werden als bedeutsame Vorteile des geltenden Wahlsystems angesehen.

- Es wird empfohlen, das geltende Kommunalwahlsystem beizubehalten und nicht in ein Verhältniswahlrecht mit „starrten Listenwahlvorschlägen“ abzuändern. Die geltende personalisierte Verhältniswahl mit den Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens soll beibehalten werden.

Dennoch sollten die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger die Auswirkungen des Wahlsystems für Frauen unbedingt im Blick behalten.

Verantwortung der Parteien für eine gezielte Frauenförderung

Die geringen Verbesserungen zugunsten der Anteile von Frauen bei den allgemeinen Kommunalwahlen 2019 konnten keine paritätische Besetzung der kommunalen Vertretungskörperschaften bewirken. Dies zeigt, dass die Strukturen und Gegebenheiten in der Kommunalpolitik fest verwurzelt sind. Bei folgenden Erkenntnissen, die sowohl für die Kommunalwahlen im Jahr 2014 und 2019 zutreffen, wird dies noch einmal besonders deutlich:

- Der Anteil der aufgestellten Frauen ist wesentlich geringer als der Anteil der aufgestellten Männer. Bei den allgemeinen Kommunalwahlen betrug im Jahr 2014 der Anteil von Frauen 27,2 Prozent³⁹. Bei den allgemeinen Kommunalwahlen 2019 belief sich der Anteil auf 29,1 Prozent⁴⁰.
- Fast alle Bewerberinnen und Bewerber, die um einen Platz auf den Wahlvorschlagslisten der jeweiligen Wahlvorschlagsträger kandidierten, wurden auch aufgestellt⁴¹. Es besteht somit kein Hinweis darauf, dass sich in diesem Verfahrensschritt die geschlechtsspezifischen Chancen auf ein kommunalpolitisches Mandat verbessern und verschlechtern.
- Für die Verhältniswahlen gilt, dass die von den Wahlvorschlagsträgern aufgestellten Bewerberinnen von den Wählerinnen und Wählern nicht in dem gleichen Umfang in die kommunalen Vertretungskörperschaften gewählt werden. Bei den Kommunalwahlen 2014 betrug der Unterschied zwischen dem Anteil der aufgestellten Bewerberinnen (27,2 Prozent) und dem Anteil der in die kommunalen Vertretungskörperschaften gewählten Bewerberinnen (21,3 Prozent) 5,9 Prozentpunkte⁴². Bei den Kommunalwahlen 2019 betrug der Unterschied zwischen dem Anteil der aufgestellten Bewerberinnen (29,1 Prozent) und dem Anteil der in die kommunalen Vertretungskörperschaften gewählten Bewerberinnen (24,4 Prozent) 4,7 Prozentpunkte⁴³.

Auch wenn die Parteien und Wählergruppen die Listen aufstellen, sind es letztendlich die Wählerinnen und Wähler, die durch Kumulieren und Panaschieren entscheiden, wer in ein kommunales Parlament einzieht. Hierbei spielt oft der Bekanntheitsgrad der Person eine Rolle. Ist sie bereits länger in der Politik und daher sehr präsent für die Wählerinnen und Wähler? Wie werden die kandidierenden Frauen von ihrer Partei oder Wählergruppe unterstützt bzw. gezielt gefördert?

In der Kommunalpolitik spielen die Ortsvereine der Parteien und politischen Vereinigungen eine entscheidende Rolle bei der Förderung von Frauen. Diese sollten gezielte Nachwuchsförderung betreiben, mit dem Ziel mehr Frauen zu gewinnen. So wäre

³⁹ Erster Paritätsbericht der Landesregierung, Drucksache 16/5288, S. 4.

⁴⁰ Anlage 1, Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2020, S. 19.

⁴¹ Erster Paritätsbericht der Landesregierung, LT-Drucksache 16/5288, S. 26; Anlage 1, Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2020, S. 10.

⁴² Vgl. Anlage 1 zum Ersten Paritätsbericht der Landesregierung, LT-Drucksache 16/5288, Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2015, S. 32, Tabelle 20.

⁴³ Anlage 1, Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2020, Tabelle T 27, S. 52.

es sinnvoll, Frauen persönlich auf die Übernahme eines politischen Amtes anzusprechen. Gerade Frauen aus zivilgesellschaftlichen Organisationen, wie Vereinen oder Verbänden (Sportvereine, engagierte Frauen in Kitas oder Kirchen usw.) sollten frühzeitig für eine Kandidatur gewonnen werden. Frauen sollten aber vor allem auch ermutigt werden, innerhalb der Partei oder Wählergruppe eine führende Rolle zu übernehmen.

Wichtig ist es, dass die Kandidatinnen aktiv von den jeweiligen Parteien und politischen Vereinigungen unterstützt, sie in das Blickfeld der Wählerinnen und Wähler gebracht und ihre Kompetenzen deutlich gemacht werden. Es muss deutlich werden, dass auch Frauen eine Leitungsfunktion in der Politik übernehmen können. Insofern genügt es nicht, Frauen zu ermutigen zu kandidieren, sondern sie sollten auch darin unterstützt werden, öffentlich gut sichtbar aktiv zu sein.

- Es wird deshalb empfohlen, zu den Ergebnissen der allgemeinen Kommunalwahlen 2024 eine Untersuchung zum Stimmverhalten der Wählerinnen und Wähler durchzuführen, um die geschlechtsrelevanten Auswirkungen und Veränderungen durch Kumulieren und Panaschieren differenziert betrachten zu können. Die Ergebnisse können Rückschlüsse erlauben, warum Frauen – gemessen an der rheinland-pfälzischen Gesamtbevölkerung – noch immer deutlich seltener gewählt werden als Männer.

Weitere flankierende Maßnahmen⁴⁴

Neben der Diskussion um eine gesetzliche Regelung und der gezielten Frauenförderung durch die Parteien und politischen Vereinigungen, sind jedoch noch weitere langfristige Maßnahmen notwendig, um einen spürbaren Effekt bei der paritätischen Besetzung von Parlamenten/Räten zu erreichen:

- Das Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration hat eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit relevanten Akteurinnen und Akteuren aus der kommunalen Familie und der Frauenpolitik eingerichtet, die im Jahr 2022 und 2023 Vorschläge zur wirksamen Frauenförderung im Vorfeld der Kommunalwahl 2024 erarbeiten wird.

⁴⁴ „Engagiert vor Ort – Wege und Erfahrungen von Kommunalpolitikerinnen“, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2014.

- Sinnvoll ist es auch, den Aufbau von parteiübergreifenden, regionalen wie bundesweiten Netzwerken für Frauen in kommunalen Führungspositionen voranzutreiben und zu unterstützen.
- Kommunalpolitisches Engagement muss für beide Geschlechter attraktiver werden. Dazu gehört beispielsweise die Anpassung und Begrenzung von Sitzungszeiten, eine Veränderung der Sitzungskultur (z. B. Beschränkung von Redezeiten) oder Angebote zur Kinderbetreuung bzw. Übernahme von anfallenden Kosten.
Auch können neue Kommunikationsmedien zur Zeitersparnis genutzt werden (z. B. Onlinekonferenzen/-gremiensitzungen) oder auch Homeoffice-Regelungen für kommunales Führungspersonal. Gerade für Frauen in der Familienphase sind abendliche Sitzungen im Rahmen ihres kommunalpolitischen Engagements oft schwer vereinbar. Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass Ratssitzungen online möglich sind. Diese Möglichkeit sollte auch in Zeiten nach der Corona-Pandemie möglich bleiben. Dreh- und Angelpunkt in Bezug auf eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Ehrenamt und damit verbunden dem Anliegen, mehr Frauen für die Kommunalpolitik zu gewinnen, ist jedoch eine gerechte Arbeits- und Rollenverteilung zwischen Frauen und Männern. Nur wenn die Sorgearbeit gerechter verteilt wird, kann sich auch die mit einem Ehrenamt verbundene Belastung für Frauen und Männer angleichen.

Schlusswort

Trotz mehr als 103 Jahre Frauenwahlrecht und erfolgreichen Frauen in der Politik ist die politische Welt immer noch männlich geprägt. Das Zuschreiben von Rollenbildern und die immer noch stattfindende strukturelle Diskriminierung von Frauen sind mitverantwortlich für die geringe Präsenz von Frauen in den Parteien und den Parlamenten.

In Artikel 17 der rheinland-pfälzischen Verfassung heißt es:

„Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Der Staat ergreift Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Staat und Gesellschaft, insbesondere im Beruf, in Bildung und Ausbildung, in der Familie sowie im Bereich der sozialen Sicherung. Zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten sind Maßnahmen, die der Gleichstellung dienen, zulässig.“

Entsprechend diesem verfassungsrechtlichen Auftrag wird die Landesregierung Rheinland-Pfalz weiterhin der strukturellen Diskriminierung von Frauen – gerade auch in der Politik – entgegenwirken. Die Landesregierung wird weiterhin die Sichtweisen von Frauen gezielt einbeziehen und die Auswirkungen von Maßnahmen auf die Geschlechter im Rahmen des Gender Mainstreaming-Ansatzes in allen Politikbereichen in den Blick nehmen, damit die Sichtweisen und Kompetenzen von Frauen in alle politischen Entscheidungen einfließen. Die politische Teilhabe von Frauen ist essentiell für eine gerechte Gesellschaft.