

Geschlechterverteilung in kommunalen Führungspositionen

Geschlechtergerechtigkeit durch Lernen, Quote oder Wettbewerb?

Um Kommunalpolitik und -verwaltung zu geschlechtergerechteren Politikergebnissen zu motivieren, kann auf sehr unterschiedliche Strategien zurückgegriffen werden.

Lars Holtkamp, Sonja Schnittke

Gender Mainstreaming (GM) ist zumindest in der Programm- und Antragslyrik auf einen grundlegenden Organisationswandel durch Lernen angelegt, um die Geschlechtergerechtigkeit in allen kommunalen Politikfeldern zu berücksichtigen. GM will hierfür mit Zielen, Indikatoren, Sammlungen und Schulungen sensibilisieren.

Konkrete Projekte anstelle von Datenfriedhöfen

Das erste Problem von GM besteht bereits darin, dass angesichts begrenzter Zeit und hoher Komplexität Kommunalpolitik und -verwaltung in der Regel nicht die Aufgabe haben, mehr Informationen anzuhäufen, sondern gerade durch eingespielte Routinen stark zu vereinfachen, um überhaupt entscheidungsfähig zu bleiben. Ambitionierte ReformerInnen, das wissen wir aus durchaus ähnlich an-

spruchsvollen Reformbestrebungen (Neues Steuerungsmodell, Lokale Agenda etc.), tendieren demgegenüber immer zu mehr Informationen, Indikatoren und Evaluationen. Diese können aber in der Regel von den Entscheidungsträgern kaum verarbeitet werden. Die Folge sind kostenintensive Datenfriedhöfe, die die begrenzten Haushaltsmittel und Personalkapazitäten für konkretes Handeln weiter reduzieren. Erste Implementationsstudien zu GM kommen so auch wenig überraschend zu dem Ergebnis, dass „der GM-Strategie strukturelle Defizite zugrunde liegen, die ihre Umsetzung prekär machen“.¹ Nicht mit zuviel Aufwand Indikatoren erheben und Konzepte entwickeln, sondern konkretes Handeln in kleinteiligen genderorientierten Projekten unterstützen – das wäre gerade in Kommunen mit starken Haushaltsproblemen sicherlich sinnvoller.

Bei der Ressourcenverteilung hört der Gender-Spaß auf

Erschwerend kommt hinzu, dass viele Entscheidungsträger nichts grundlegend Neues lernen wollen und auch nicht müssen. Das sollte nicht als Wissensdefizit abgetan werden, dem mit noch mehr Schulung und noch besseren Indikatoren zu begegnen ist. Dieses Verhalten ist häufig durchaus rational. Viele Verwaltungsreformen wurden vor allem durch die Mikropolitik in der Verwaltung ausgehöhlt, hinter der GM-Modernisierungsfassade läuft alles „so wie vorher“.²

Reformen der zentralen Entscheidungsverfahren zielen nun 'mal auf die Umverteilung von Ressourcen und Kompetenzen ab. Sie bedrohen damit gerade die einflussreichen Ressorts und Akteure, die ein großes Stück vom Kuchen abbekommen. Schulungen motivieren wohl

Politikziele der Fraktionsvorsitzenden und der Bevölkerung						
	weibliche Vorsitzende		männliche Vorsitzende		Bürgerinnen	Bürger
	Mittelwert	Platz	Mittelwert	Platz	Mittelwert	Mittelwert
Gute Bedingungen für Industrie und Geschäftswelt	2,45	2	2,04	1	2,06	1,98
Erhalt als attraktiver Wohnort	2,61	3	2,77	2	2,91	2,8
Verwirklichung eines hohen Maßes an sozialer Gerechtigkeit	2,3*	1	2,94*	3	2,57*	2,92*
Förderung von Bürgerbeteiligung	3,76	4	3,92	5	3,97	3,96
Sicherung einer sparsam wirtschaftenden Gemeindeverwaltung	3,88*	5	3,37*	4	3,18	3,04

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Befragungen 2002; * = sig. < 0,05; vgl. zur Methodik Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Schwarz, Gudrun 2003: Das Reformmodell der Bürgerkommune, Berlin.

nur wenige dazu, ein Stück von ihrem Kuchen abzugeben. Auch deshalb haben mehr Informationen und neue Indikatoren häufig keinen Einfluss auf Entscheidungsverfahren und Ergebnisse. Reform-erfahrene MitarbeiterInnen wissen das häufig im Vorhinein, sitzen die Reformen bis zur nächsten Modewelle aus und setzen ihre Kraft besser für tatsächlich entscheidungsrelevante Vorgänge ein.

Frauen machen einen Unterschied

Aus dieser ernüchternden mikropolitischen Perspektive wäre es wohl lohnender, durch Druck, Wettbewerbsformen und normierte Quoten mehr Frauen in kommunale Führungspositionen zu bekommen. So ließen sich die Interessen der Mehrheit der Bevölkerung angemessener repräsentieren und andere inhaltliche Prioritäten setzen. Auch wenn Frauen nicht automatisch die besseren Kommunal- und Gleichstellungs-PolitikerInnen sind: Damit wird wohl mehr erreicht werden als mit elaborierten Indikatorensets und gendersensiblen Fortbildungstools.

Darauf deutet unser letztes Forschungsprojekt hin. Landesweit wurden in NRW und Baden-Württemberg den kommunalen Fraktionsvorsitzenden von SPD und CDU sowie BürgerInnen aus zwei Mittelstädten fünf Ziele der Stadtpolitik vorgelegt, die sie gewichten sollten. Die Tabelle zeigt gravierende Unterschiede zwischen weiblichen und männlichen Fraktionsvorsitzenden. Die weiblichen geben der Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit eine signifikant höhere Priorität. Dagegen ordnen sie die sparsam wirtschaftende Gemeindeverwaltung deutlich seltener als prioritär ein. Dies deckt sich teilweise mit den Antworten der BürgerInnen: Auch hier geben die Frauen der sozialen Gerechtigkeit eine höhere Priorität. Damit ist auch eine substanzielle Repräsentanz von Frauen belegt. Das bedeutet, dass weibliche Fraktionsvorsitzende auch stärker die inhaltlichen Ziele der weiblichen Wählerschaft vertreten als ihre männlichen Kollegen. Das belegen auch die Antworten zu konkreten Forderungen, von denen z.B. Mütter bei der strukturell ungleichen geschlechtsspezifischen Verteilung von Erwerbs- und Familienarbeit „profitieren“ könnten. Danach bejahen mit 28,9% die weiblichen Vorsitzenden deutlich häufiger den Ausbau des Gesamtschulangebots als die

aus juristischer sicht

Was lässt sich mit Quoten regeln?

Wie bei den Grünen seit eh und je guter Brauch, können Parteien und Wählergemeinschaften bei der Aufstellung von Wahlvorschlagslisten ebenso wie bei der Wahl zu internen Positionen freiwillig Quotenregelungen anwenden. Hiergegen wird aus juristischer Sicht überwiegend nichts eingewendet.¹ Denn die Entscheidung einer Partei für (oder gegen) die Quote ist Ausdruck ihrer Unabhängigkeit.

Eine andere Beurteilung ergibt sich für den Fall, dass Parteien gesetzlich zu einer Quotenregelung verpflichtet würden. Das gilt unabhängig von der Höhe der Quote (z.B. 50% oder Mindestquote von einem Drittel). Denn das Grundgesetz (GG) bestimmt in Art. 28 Abs. 1 Satz 2, dass Gemeinderäte, Kreistage und Landtage ebenso wie der Bundestag in allgemeiner und gleicher Wahl zu wählen sind. Daran könnte auch eine Verfassungsänderung nicht rütteln. Denn die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl gehören zu den Grundsätzen des Art. 20 GG und unterfallen deshalb der sog. „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG.²

Soweit der Wissenschaftliche Dienst des schleswig-holsteinischen Landtags meint, es lasse sich „gut vertreten“, dass eine gesetzliche Quotierung der Wahlvorschlagslisten von 50% möglich sei,³ berücksichtigt er nicht ausreichend, dass die Allgemeinheit und Gleichheit von Wahlen durch das 1994 in das Grundgesetz eingefügte Staatsziel Gleichberechtigung nicht eingeschränkt werden sollten. In der Gemeinsamen Verfassungskommission (1991-1993) bestand ganz im Gegenteil Einigkeit darüber, dass das neue Staatsziel starre Quoten nicht gestatten solle.⁴ Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.⁵

Die Quotierung herausgehobener Funktionsstellen (z.B. von DezernentInnen oder Ausschussvorsitzen) dürfte bezüglich hauptamtlicher Positionen an Art. 33 Abs. 2 GG scheitern. Denn danach muss jeder Deutsche nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung gleichen Zugang zu öffentlichen

Ämtern haben. Aber auch bei ehrenamtlichen Stellen stünde einer solchen Regelung die Mandatsfreiheit der Ratsmitglieder, Kreistags-, Landtags- bzw. Bundestagsabgeordneten entgegen. Diese ergibt sich für kommunale MandatsträgerInnen aus Art. 20 Abs. 1, 2 GG.⁶ Dass die Mandatsfreiheit durch das Staatsziel Gleichberechtigung eingeschränkt wäre, wird in der Rechtsprechung nicht diskutiert.⁷

Ebenfalls mit Blick auf die Freiheit des Mandats dürfte es nicht zulässig sein, den Ratsfrauen Vorrechte einzuräumen, wie dies etwa in § 4 des Frauenstatuts von Bündnis 90/Die Grünen der Fall ist (Frauenabstimmung und Vetorecht). Der Unterschied zwischen (zulässiger) parteiinterner Regelung und (unzulässiger) gesetzlicher Regelung ist hier ähnlich dem bei der Quotierung der Wahlvorschläge.

Das heißt: Die gesetzlich angeordnete starre Quote wird Wunschdenken bleiben. Frauen- und Gleichstellungspolitik muss auf anderer Ebene ansetzen.

Christopher Schmidt

Anmerkungen

1) Vgl. Klein in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. 3, Art. 21 Rn. 353 (Stand: 12/2007); Morlok in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 2. Auflage, Tübingen 2006; Lange, NJW 1988, 1174 ff.

2) Vgl. Niding, v., NVwZ 1994, 1171, 1176

3) In einem Schreiben an den dortigen Fraktionsvorsitzenden von Bündnis 90/Die Grünen vom 2.3.2007, online abrufbar unter www.sh.gruene-fraktion.de, Suchbegriff: Quotierung (20.8.2007)

4) Vgl. BT-Drs. 12/6000, S. 50

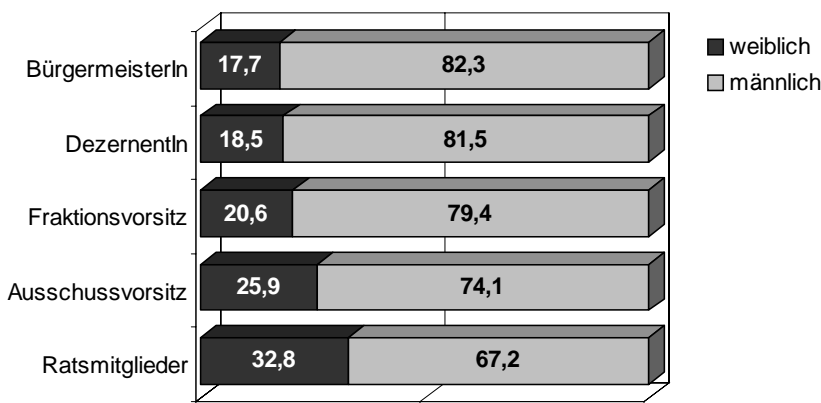
5) Vgl. insb. Klein, a.a.O. (gesetzliche Quotierung würde nach einhelliger Meinung abgelehnt)

6) Vgl. BVerwGE 90, 104 (105)

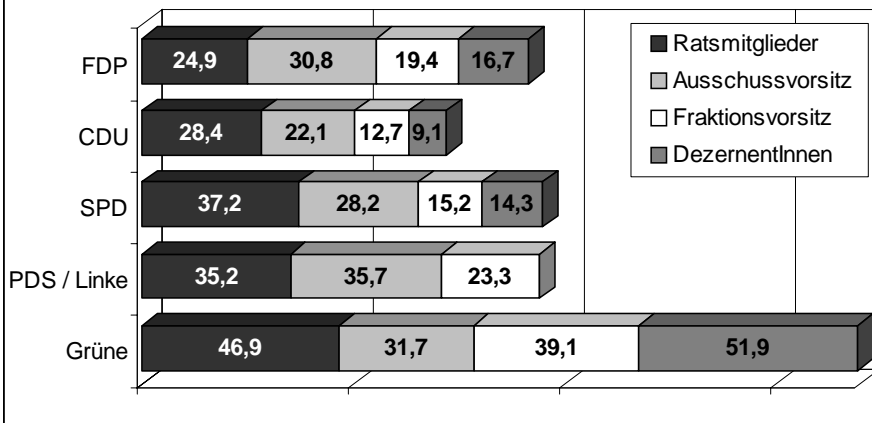
7) Vgl. Klein in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. 4, Art. 38 Rn. 218 (Stand: 12/2007). Das BVerfG (E 80, 188, 219) spricht davon, das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneter müsse Richtmaß bleiben

➔ Dr. iur. Christopher Schmidt ist Richter, seit 1997 Kreistagsabgeordneter des Landkreises Soltau-Fallingb., seit 1998 Mitglied des dortigen Kreisausschusses und Fraktionsvorsitzender. 2006 wurde er zum stellvertretenden Bürgermeister der Stadt Schneverdingen gewählt. In einer der nächsten AKP-Ausgaben beleuchtet er weitere juristische Instrumente, mit denen Kommunen an mehr Geschlechtergerechtigkeit arbeiten können

Geschlechterverteilung bei kommunalen Positionen in deutschen Großstädten



Frauenanteil bei kommunalen Positionen nach Parteien unterteilt



männlichen Kollegen (16%). Den Ausbau des Betreuungsangebots für Kinder unter drei Jahren begrüßen 57,9% der Frauen und 36,3% der Männer.

Männer dominieren die kommunalen Spitzenämter

Doch wieviele dieser kommunalen Führungspositionen werden von Frauen besetzt? Darüber wissen wir bisher so gut wie nichts: Weder aus den Genderberichten der Bundesregierungen noch aus der Wissenschaft, wo das große Interesse in den 1980er Jahren an der Frauenforschung stark nachgelassen hat. Diese Lücke ist Anlass eines von der Heinrich-Böll-Stiftung (HBS) geförderten Forschungsprojektes. Wir erhoben zunächst die Repräsentanz von Frauen in der großstädtischen Politik.³ Das Ergebnis ist eindeutig. Frauen sind dort unterrepräsentiert. Bei den „Hinterbänklern“ im Stadtrat ist dies etwas weniger ausgeprägt als

in den zentralen Führungspositionen. Oben wird in Großstädten die Luft für Frauen immer dünner. Wahldaten zeigen, dass in kleinen und mittleren Kommunen dieses Problem noch ausgeprägter ist. So beträgt der Frauenanteil beim Bürgermeisteramt in den NRW-Kommunen unter 100.000 EinwohnerInnen nur 6%.

Neben einer Ursachenanalyse planen wir im nächsten Schritt für die HBS ein Genderranking für alle deutschen Großstädte. Ein kontinuierlicher Städtevergleich wäre nicht nur öffentlichkeitswirksam, sondern hätte auch eine „weiche“ Steuerungsfunktion: Städte mit besonders wenig Frauen in Führungspositionen kämen unter Rechtfertigungsdruck und einzelne Parteien wären motiviert, mit mehr weiblichen Kandidatinnen besser punkten zu wollen. So können sich mittelfristig der Leistungswettbewerb, den wir aus interkommunalen Leistungsvergleichen kennen, und der Parteienwettbewerb

gegenseitig verstärken und eine höhere Repräsentanz von Frauen in der Politik mitinitiieren.

Grünes Alleinstellungsmerkmal

Mittlerweile versucht auf Bundesebene selbst die CDU, ihr Personal- und Programmangebot in der Frauen- und Familienpolitik zu modernisieren. Sanfter Druck kommt hierbei insbesondere von den Jungwählerinnen in den urbanen Zentren. Sie kehren Politikern alten Schlages wie Roland Koch den Rücken: Bei den unter 29-jährigen Wählerinnen hatte die CDU ein Minus von 25,1 Prozentpunkten in Hessen zu verbuchen. Auf kommunaler Ebene haben Bündnis 90/Die Grünen bei diesem Wettbewerb eine komfortable Ausgangsposition. Ihre Quote führt zu einer relativ hohen Frauenrepräsentanz. Das gilt nicht nur für die einfachen Ratsmitglieder, sondern weitgehend auch für die zentralen kommunalen Führungspositionen, die Grüne innehaben. Bei den anderen Parteien sind Frauen in Führungspositionen demgegenüber stark unterrepräsentiert. Wenn es ernst und die Konkurrenz größer wird, dann können sich in den anderen Parteien vorwiegend offensichtlich noch die Männer durchsetzen. Bemerkenswert ist auch, dass die Partei Die Linke, die wie die Grünen die 50%-Quote in ihren Satzungen vorschreibt, anscheinend nicht unerhebliche Umsetzungsprobleme hat.

Insgesamt kann deshalb – positiv gewendet – festgestellt werden, dass noch die (annähernd) geschlechtergerechte Repräsentanz von Frauen in Führungspositionen ein Alleinstellungsmerkmal von Bündnis 90/Die Grünen in den Großstädten ist und es bleibt abzuwarten, ob dies stärker im Parteienwettbewerb und Kommunalwahlkampf 2009 als Argument eingesetzt wird.

Anmerkungen

- 1) Vgl. Gwenaëlle Perrier 2007: Gender Mainstreaming in der lokalen Politik – Analyse der AkteurInnenstrategien, Saarbrücken, S. 82
- 2) Perrier 2007, S. 80
- 3) Hierzu wurden die Internetseiten der über 80 Großstädte systematisch ausgewertet und durch Vor-Ort-Recherchen ergänzt.

➔ Sonja Schnittke betreibt Frauenstudien an der Universität Dortmund und ist Mitarbeiterin des von der Heinrich-Böll-Stiftung geförderten Forschungsprojektes „Unterrepräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik“ durch die Fernuniversität Hagen. Dr. Lars Holtkamp vom Institut für Politikwissenschaft der Fernuniversität Hagen ist bündnisgrüner Kommunalpolitiker in Waltrop (NRW).