

## Das Zusammenspiel von Wahlrecht, Frauenquoten und Wahlverhalten in Deutschland

Lars Holtkamp<sup>1</sup>/Elke Wiechmann<sup>2</sup>

Die politische Frauenrepräsentanz stagniert in Deutschland seit Ende der 1990er Jahre auf allen politischen Ebenen auf einem nahezu konstanten Niveau von ca. einem Drittel, wenn man für die Kommunen nur die Großstädte berücksichtigt, während die Kommunalparlamente in Kleinstädten noch deutlich darunter liegen. Das Wahlrecht gilt in der internationalen Reformdiskussion neben den Quotenregelungen als zentraler Hebel zur Steigerung der politischen Frauenrepräsentanz. „The electoral system is the strongest contributor to women’s representation“ (Studlar/McAllister 2002, 247). Je nach Wahlrecht unterscheiden sich auch die Nominierungsprozesse der Parteien. Als entscheidendes Hemmnis für eine ausgewogene parlamentarische Frauenrepräsentanz stehen in Deutschland insbesondere die Direktkandidaturen in der Kritik, die vor allem von den Parteien CDU und SPD mit den größten Wahlchancen überwiegend an Männer vergeben werden. Unter anderem deswegen stehen die Wahlsysteme in der Kritik und gelegentlich auf dem Prüfstand, wie zuletzt die Wahlrechtsreform für den Deutschen Bundestag im Frühjahr 2023 gezeigt hat. Nur ca. ein Viertel der Frauen sind bei der Bundestagswahl 2021 über Direktmandate eingezogen. Die jetzt verabschiedete Wahlrechtsreform mit der Abschaffung von Ausgleichs- und Überhangmandaten, die über die Listen einziehen, könnte das Gewicht der listenpriorisierten Wahlkreismandate bei den nächsten Bundestagswahlen anteilig noch vergrößern, was zu einer Senkung des Frauenanteils führen könnte (ZWD Politikmagazin 16.01.2023).

Deutlich wurde in der Wahlrechtsdiskussion aber auch, dass es keine Regierungsmehrheit für ein Paritätsgesetz gibt. Trotz Stärkung der Verhältniswahl im neuen Wahlrecht werden die einer Partei nach dem Zweitstimmenergebnis zustehenden Mandate vorrangig an die nach wie vor kandidierenden „Wahlkreisbesten“ vergeben, deren Stimmenergebnisse die Listenreihenfolge determinieren. Von einem solchen Verständnis der letzten Wahlrechtsreform geht auch Laskowski (2023, 2f.) aus.

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Lars Holtkamp ist Professor für das Lehrgebiet Politik und Verwaltung an der Fernuniversität Hagen mit den Arbeitsschwerpunkten lokale Politikforschung, Parteien, Verwaltungs- und Demokratiereformen.

<sup>2</sup> Dr. Elke Wiechmann ist Akademische Oberrätin am Lehrgebiet Politik und Verwaltung an der Fernuniversität Hagen mit den Arbeitsschwerpunkten lokale Politikforschung, Gender- und Partizipationsforschung.

Darüber hinaus zeigte sich in der Wahlrechtskommission, dass die Verfassungskonformität von Paritätsgesetzen im juristischen und politischen Raum sehr umstritten ist. Die Mehrheit der juristischen Expert\_innen in den Anhörungen plädierte gegen eine Einführung von Paritätsgesetzen, weil sie einige Wahlrechtsgrundsätze des Grundgesetzes verletzen würde. Mit Rückgriff auf das Grundgesetz stehen im politischen und juristischen Diskurs um ein Paritätsgesetz drei Verfassungsnormen im Widerstreit: Art. 3 Abs. 2 GG: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“. Art. 21 GG betrifft die Parteienfreiheit und Art. 38 GG die Grundsätze der Freiheit und Gleichheit der Wahl; die beiden Letzteren werden in den politischen und juristischen Einschätzungen in erster Linie herangezogen, um das Paritätsgesetz als nicht verfassungsgemäß zu bewerten, wenngleich das Bundesverfassungsgericht die drei Grundgesetzartikel als gleichrangig einstuft.

Im Abschlussbericht der Kommission (Deutscher Bundestag 2023) wird deutlich, dass die politischen Fronten in der Koalition zwischen SPD und Grüne als Paritätsbefürworterinnen und der FDP als Quotengegnerin verlaufen, worin wohl der entscheidende Grund liegt, dass der schließlich im Bundestag verabschiedete Regierungsentwurf für das neue Wahlrecht eine Paritätslösung gänzlich ausspart. Die aufgrund der Fragmentierung des Parteiensystems notwendigen lagerübergreifenden Koalitionen in Bund und Ländern sowie die tendenziell eher ablehnende Haltung der Verfassungsgerichte als Vetospieler sind bisher erhebliche Hürden für die Paritätsgesetzgebung. Sicherlich sind diese Urteile „keineswegs in Stein gemeißelt“ (Decker 2022, 240), wie auch die drei Gegenstimmen der Verfassungsrichter\_innen in Thüringen zeigen, aber es wird Zeit brauchen, den juristischen Diskurs zu verändern. Insofern wurde aus politikwissenschaftlicher Sicht nachvollziehbar argumentiert, dass es zunächst aussichtsreicher erscheint, bei der personalisierten Verhältniswahl anzusetzen und die Direktmandate durch komplette Listenwahlen mit Kumulieren und Panaschieren grundgesetzkonform zu ersetzen (Rudolph et al. 2022) bzw. zumindest die Einerwahlkreise für die Direktmandate aufzuheben (Decker 2022, 242).

Die Stadtstaaten Bremen und Hamburg zeigen, dass eine Reform des personalisierten Verhältniswahlrechts nach den Wahlrechtsgrundsätzen des Grundgesetzes möglich ist. Hier wurde für die Landtagswahlen bereits in den 2010er Jahren die Einführung von Kumulieren und Panaschieren realisiert, so wie es die meisten Kommunalwahlgesetze vorsehen.

Auf diese Weise könnte die Frauenrepräsentanz in Bund und Ländern auch ohne Paritätsgesetz erhöht werden. Schließlich könnten auf diese Weise bessere Grundlagen gelegt werden, damit später einzuführende Paritätsgesetze tatsächlich wirken (Holtkamp/Wiechmann 2023). Denn bei den bislang kurzlebigen Paritätsgesetzen auf Landesebene in Thüringen und Brandenburg zeigte sich, dass die Wirkungen allein auf die Listenplätze begrenzt ist. Strecker (2019) weist in

einer Simulation nach, dass die SPD unverändert bei einem Männeranteil von 72% bleiben würde, was mit den überwiegend gewonnenen Direktmandaten zu tun hat (Holtkamp/Wiechmann 2023, 28). Auch die Landesliste der CSU bei der letzten Bundestagswahl 2021 belegt, dass die quotierte Liste keine gestiegene Frauenrepräsentanz bewirkt, da alle Abgeordneten der CSU über Direktmandate in den Bundestag einzogen, womit die Liste obsolet war. Da auch das zuletzt beschlossene Wahlrecht den von den Parteien zu nominierenden Wahlkreiskandidaturen Priorität bei der Zuteilung der Listenmandate einräumt, ändert sich an diesem Befund nichts. Daraus folgt, dass sich eine Paritätsgesetzgebung auf Direktmandate bzw. Wahlkreiskandidaturen und auf Listen beziehen muss, um eine stärkere Wirkung zu entfalten (Ahrens/Lang 2023, 106). Die naheliegendste Lösung wäre, die Direktmandate bzw. Wahlkreiskandidaturen gänzlich abzuschaffen und die Abgeordneten nur noch über Listen in Form der Verhältniswahl zu rekrutieren. Allerdings plädieren wir nicht für ein Verhältniswahlrecht mit starren Listen (vgl. Bieber 2021), weil diese, wie wir noch zeigen werden, von der Wählerschaft grundlegend abgelehnt werden.

Da eine Paritätsgesetzgebung nach den gegenwärtigen politischen und juristischen Auseinandersetzungen und Einschätzungen aktuell nicht in Sicht ist, schlagen wir auf der Grundlage vor allem kommunaler Erfahrungen vor, die Verhältniswahl mit offenen Listen (Kumulieren und Panaschieren) auf Bundes- und Länderebene zu etablieren (Holtkamp/Wiechmann 2023), womit allerdings auch das personelle Wahlverhalten der Bürger\_innen ins Spiel kommt. Hierzu liegen bereits Erfahrungen aus den Landesparlamenten der Stadtstaaten Hamburg und Bremen vor, die aktuell die meisten Frauen in ihren Parlamenten haben.

Zu Kumulieren und Panaschieren liegen bereits viele Studien vor, die aber auch zu widersprüchlichen Aussagen kommen. So wird in der Frauenforschung nach wie vor von „der Hartnäckigkeit patriarchaler Einstellungen“ der Wählerschaft ausgegangen (Hoecker 1998, 396; Hoecker 2008), weshalb der Wählerschaft kein stärkerer Einfluss auf die Zusammensetzung der Listen gegeben werden soll, weil sie Frauen nach unten wählen würde (Bieber/Wingerter 2020, 18). Unterschätzt werden dabei allerdings die Rekrutierungsmuster der Parteien. Dagegen kommen an den Rational-Choice-Institutionalismus angelehnte empirische Kommunalstudien zu dem Ergebnis, dass die Wählerschaft Frauen nicht negativ diskriminiert und zum Teil sogar eher nach oben wählt (Mechtel 2013).

In diesem Beitrag wollen wir als erstes das Zusammenspiel von freiwilligen bzw. gesetzlichen Quoten mit dem jeweiligen Wahlrecht skizzieren (1). Anschließend wird der Forschungsstand zu den Auswirkungen von Kumulieren und Panaschieren auf die parlamentarische Frauenrepräsentanz in deutschen Kommunen und Stadtstaaten beschrieben (2) und abschließend werden die für die Frauenrepräsentanz wohl schwierigsten Bedingungen – gewissermaßen als „Härtetest“ – in

den Parlamenten von Kleinstädten empirisch untersucht, sowie das kommunale Wahlverhalten beschrieben (3). Hierbei werden auch die gravierenden Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland berücksichtigt.

## 1. Das Zusammenspiel von Wahlrecht und Quoten

In den letzten Jahren standen weniger normative Ansätze im Fokus der Politikwissenschaft, sondern es ging stärker darum, durch empirisch analytische Theorieansätze die Unterrepräsentanz von Frauen in Parlamenten und politischen Führungspositionen zu erklären. Um die parlamentarische Frauenrepräsentanz aus einer fokussierteren Perspektive empirisch zu untersuchen, eignen sich Erklärungsansätze der international vergleichenden Nominierungsforschung und des Rational-Choice-Institutionalismus (Norris 2004), die bis 2010 nur selten auf bundesdeutsche Parlamente angewendet wurden (vgl. zu ersten Ansätzen Hennl/Kaiser 2008; Geißel 2008; Holtkamp/Schnittke 2010). Mittlerweile ist dieser Erklärungsansatz aber Standard bzw. ‚gesichertes Wissen‘ in der deutschen Genderforschung, und insbesondere institutionelle Lösungen werden zur Steigerung der Frauenrepräsentanz präferiert (Davidson-Schmich/Kürschner 2011; Dahlerup 2018, 41ff; Ahrens et al. 2020).

Aus der Perspektive des Rational-Choice-Institutionalismus lässt sich die Mandatsverteilung in Parlamenten als Ergebnis eines Marktprozesses begreifen, bei dem Wähler\_innen eine Auswahl aus dem Kandidatenangebot treffen, das ihnen von Parteien bereitgestellt wird. Das Entscheidungshandeln von Wähler\_innen, Parteien und Kandidat\_innen unterliegt dabei jedoch speziellen Institutionen (Wahlrecht, Quotierung etc.), die nach Bundesländern und Parteien erheblich variieren können.

Institutionen sind danach eine der wesentlichen Erklärungsvariablen für das Verhalten von individuellen und kollektiven Akteur\_innen. Sie setzen Anreize für Bürger und Bürgerinnen, sich als Kandidat\_innen für eine Wahl zur Verfügung zu stellen, beeinflussen die strategische Ausrichtung von Parteien bei der Aufstellung der Listen und prägen das Wahlverhalten in der Bevölkerung. Zentral zur Erklärung der Frauenrepräsentanz ist dabei insbesondere das Verhalten der Parteien als die wesentlichen *gate keeper*.

Aus der Perspektive des Rational-Choice-Institutionalismus, der bei Akteur\_innen grundsätzlich ein rationales Verhalten mit nutzenmaximierender und risikominimierender Orientierung annimmt, lassen sich institutionelle Konfigurationen finden und aktiv gestalterisch entwickeln, die in kürzester Zeit zu einer paritätischen parlamentarischen Repräsentanz führen können (‚fast track‘). Durch gesetzliche Kandidatinnenquoten können die Parteien bei ausreichenden Sanktionen und Anreizen dazu motiviert werden, paritätische Kandidatenlisten aufzustellen, die

dann bei reiner Verhältniswahl mit starren Listen von der Wählerschaft bestätigt werden (Norris 2004, 258). Ausgehend davon, dass es ein wesentliches Ziel von Politiker\_innen und Parteien ist, wieder gewählt zu werden, können diese relativ unproblematisch zu einer paritätischen Repräsentanz motiviert werden. Z.B. könnten die Listen nicht zur Wahl zugelassen werden, falls sie den verbindlichen Frauenanteil von 50% unterschreiten, wie es etwa für das französische Kommunalwahlrecht gilt. Beim Verhältniswahlrecht mit starren Listen determiniert dieses paritätische Nominierungsverhalten der Parteien anschließend die Parlamentszusammensetzung, wenn auf ein abweichendes Nominierungsverhalten die stärksten Sanktionen folgen. Listen mit abweichendem Nominierungsverhalten werden bei den französischen Kommunalwahlen erst gar nicht zur Wahl zugelassen, so dass auch die männlichen Amtsinhaber ein ausgeprägtes Eigeninteresse an der Implementation von paritätischen Listen haben. Insgesamt lässt sich für französische Kommunen das folgende Fazit ziehen:

„When elections are run with PR and parties must present lists that alternate men and women candidates, parity has been nearly achieved – on municipal councils at 42.4% in 2020 (and 50% in municipalities with more than 1000 inhabitants) up from 21.7% in 2000“ (Achin et al. 2023, 216).

Mit diesen in den Wahlgesetzen verankerten Kandidat\_innenquoten ist also in den französischen Kommunalparlamenten eine paritätische Repräsentanz erreicht worden, und nicht wenige Länder haben mit ähnlichen Quoten den deutschen Bundestag hinsichtlich der Frauenrepräsentanz überholt. Unter diesen institutionellen Bedingungen ist die Hälfte der politischen Macht also tatsächlich möglich, zumindest wenn darunter die politische Parität in den Parlamenten verstanden wird. Damit liegt der Nutzen dieses aus dem Rational-Choice-Institutionalismus ableitbaren Erklärungsmodells in der Erklärungskraft, mit nur wenigen Variablen die politische Unterrepräsentanz zu erklären, der hier vor allem die Parteien in den Fokus nimmt.

Allein das reine Verhältniswahlrecht mit Listen ohne begleitende Wahlkreiskandidaturen erbringt, ohne gesetzliche Kandidatenquoten, im Durchschnitt eine deutlich höhere Frauenrepräsentanz. Wenn Parteien, bedingt durch dieses Wahlrecht, Kandidat\_innenpakete zentral aufstellen, dann werden sie deutlich stärker auf sozial ausgewogene Angebote achten („ticket balancing“), als wenn dezentral lediglich ein oder zwei Kandidaturen in kleinen Wahlbezirken für Direktmandate aufgestellt werden (Norris 2004, 189; Hennl/Kaiser 2008, 328) oder Wahlkreiskandidaturen zusätzlich mit Vorzugsplätzen auf der Liste ausgestattet werden. Zudem lässt sich die Frauenquote auf diese Weise auf alle Kandidaturen anwenden und die überwiegend männlichen Amtsinhaber mit Direktmandaten können parteiinterne oder gesetzliche Quoten nicht aushebeln.

Die bei Mehrheitswahlrecht in einem Wahlbezirk gegebenen ‚Duellsituationen‘ machen es Frauen schwerer, sich durchzusetzen, weil die Machtzentren der

Parteien meist von ‚old-boy-networks‘ bereits auf der Ebene der Ortsvereine bzw. Ortsverbände und Kreisverbände kontrolliert werden, in denen die überwiegend männlichen Vorsitzenden in der Regel die zentrale Rolle spielen. Daraus erklärt sich u. a. der bereits skizzierte niedrige Frauenanteil unter den siegreichen Direktkandidaturen bei der Bundestagswahl 2021. An diesem Befund würde sich vermutlich nicht viel ändern, wenn zwar – wie nach dem derzeit geltenden Wahlrecht – in den Wahlkreisen keine Direktmandate nach dem System der relativen Mehrheitswahl mehr vergeben werden, aber die Reihung der Listenplätze in der Reihenfolge des relativen Erststimmenergebnisses der Wahlkreisbewerber\_innen erfolgt und erst nach Berücksichtigung der siegreichen Wahlkreisbewerber\_innen die der Partei nach dem Zweitstimmenergebnis möglicherweise noch zustehenden restlichen Mandate über die Landeslisten in der dort festgelegten Reihenfolge vergeben werden.

Allerdings dürfte das Beispiel der französischen Kommunen nicht auf Deutschland übertragbar sein, weil das Verhältniswahlrecht mit starren Listen nur in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen bestand, aber in den 2010er Jahren auf Volksinitiative hin zur Verhältniswahl mit Kumulieren und Panaschieren transformiert wurde. Die bundesdeutsche Wählerschaft will nicht weniger Einfluss auf die Kandidatenauswahl als bei der personalisierten Verhältniswahl über die Direktmandate, sondern teilweise noch mehr Einfluss haben (Jankowski et al. 2019, 240). Andernfalls wäre bei der Einführung von starren Listen zu erwarten, dass auf Länderebene dagegen erfolgreiche Volksentscheide durchgeführt würden und die Regierung auch mit elektoralen Sanktionen zu rechnen hätte. Dementsprechend bleibt lediglich das Verhältniswahlrecht mit Kumulieren und Panaschieren als Reformoption, allerdings mit dem möglichen Nachteil, dass die Wählerschaft quotierte Listen ‚durcheinanderwirbeln‘ kann, wenn sie Frauen negativ diskriminiert (Probst 2022, 278). Das ist allerdings eine empirische Frage, die wir im folgenden Abschnitt behandeln werden.

## **2. Der Forschungsstand zu Kumulieren und Panaschieren in deutschen Städten**

Die deutsche Genderforschung ging traditionell davon aus, dass eine patriarchale politische Kultur dominiert und die Bürger\_innen deshalb Politikerinnen diskriminieren bzw. nicht wählen, wenn man ihnen über das Wahlrecht die Möglichkeit dazu gibt. Kumulieren und Panaschieren war immer das Musterbeispiel dafür, während demgegenüber das Verhältniswahlrecht mit geschlossenen Listen empfohlen wurde.

Diese Fehleinschätzungen des Verhältniswahlrechts mit Präferenzstimmen durch die bundesdeutsche Genderforschung kommen dadurch zustande, dass die ursprüngliche Platzierung von Frauen auf den Parteilisten zu wenig berücksichtigt wird und die Angebotseffekte dieses Verhältniswahlrechts ganz ausgeblendet

bzw. dem Wahlrecht nicht zugeordnet werden. Zu Beginn wurde die Platzierung auf der Parteiliste zumeist gar nicht erfasst (z.B. Holuscha 1999, 307).

Die Plätze wurden später dann zwar mit aufgenommen, allerdings kam man immer noch zu dem Ergebnis, dass Frauen von den Wähler\_innen nach unten gewählt würden (Magin 2011, 49) und dadurch insgesamt angeblich die Frauenrepräsentanz durch dieses Wahlrecht gesenkt wurde (ebd., 51). Auch eine aktuelle Studie kommt zu dem Ergebnis, dass unter Kumulieren und Panaschieren die Wählerschaft Frauen systematisch stark nach unten wählt (Bieber/Wingerter 2020, 18).

Dass sich in all den Jahren weiter eine starke patriarchale politische Kultur in Deutschland seitens der Wählerschaft gehalten und sogar gefestigt hat, ist angesichts der empirischen Befunde der internationalen Genderforschung eher unwahrscheinlich. Die politische Kultur Deutschlands im Hinblick auf Einstellungen zu Politikerinnen gilt seit den 2000er Jahren als besonders egalitär (Inglehart et al. 2002; Davidson-Schmich 2006, 213). Somit ist kaum zu erwarten, dass die Wählerschaft in starkem Maße Frauen nach unten wählt – also die positiven Angebotseffekte (ticket balancing und bessere Anwendbarkeit der freiwilligen Parteiquoten) des Wahlrechts durch eine negative Wählernachfrage vollständig eliminiert werden.

Das lässt den Schluss zu, dass die Ergebnisse der deutschen Genderforschung eher auf methodische Probleme bzw. Artefakte zurückzuführen sind. So wurde die Platzierung auf den Parteilisten zwar berücksichtigt, aber nicht, dass diese Platzierungen sehr unterschiedliche Aufmerksamkeiten bei den Wähler\_innen erzeugen. So ist beispielsweise gerade der letzte Platz eine verhältnismäßig gute Platzierung und führt häufiger dazu, dass viele Wähler\_innen diese Kandidatur wählen, die dann nicht selten vom letzten Platz in den Rat einzieht. Ganz ähnliches gilt für die ersten drei Plätze. Die Sichtbarkeit der Plätze führt dazu, dass sie von vielen Wähler\_innen deutlich stärker wahrgenommen und dann gewählt werden, als wenn man von Platz neun oder zehn aus startet.

Auch dieses Phänomen erklärt sich am besten aus der Rational-Choice-Perspektive. Die Wähler\_innen versuchen die Informationskosten zu senken, auch weil sie viele der Kandidat\_innen gar nicht kennen. Dann ist es durchaus rational, sich zuerst auf die ersten Plätze zu konzentrieren und sich zur Korrektur dann noch die letzten Plätze anzuschauen, während man die Informationskosten für alle anderen Kandidat\_innen spart (vgl. etwa Jankowski 2017).

Werden diese Effekte berücksichtigt und in Regressionsanalysen konstant gehalten, haben alle Studien aus der Rational-Choice-Perspektive für Deutschland im Durchschnitt kein negatives diskriminierendes Wahlverhalten gegen weibliche Kandidaten festgestellt (Mechtel 2013; Friedhoff et al. 2016; Baskaran/Hessami 2022), sondern Frauen haben oft bessere Chancen.

Selbst wenn in Mittelstädten möglicherweise doch eine Diskriminierung vorliegt, ist der Effekt sehr schwach (Friedhoff et al. 2016). Das Verhältniswahlrecht führt zudem zu einem positiven Angebotseffekt auch in dieser Gemeindegrößenklasse. So erweist sich in direktem Vergleich der NRW-Städte mit personalisierter Verhältniswahl mit den mittleren und großen Kommunen anderer Bundesländer mit Verhältniswahlrecht, dass im starken und hoch signifikanten Maße, auch bei Drittvariablenkontrolle, in NRW die Frauenrepräsentanz im Stadtrat niedriger ausfällt (Holtkamp et al. 2013; vgl. ganz ähnlich Fortin-Rittberger et al. 2017, 62f.). Allerdings wurden Kleinstädte bisher kaum gesondert untersucht, in denen durch die politische Kultur in Deutschland zumindest in ländlichen Gebieten eher eine geringere Frauenrepräsentanz erwartet wird:

„In the countryside, traditional gender roles – which ascribe the public sphere to men and the private sphere to women – would discriminate against politically active women to a greater degree“ (Bieber/ Wingerter 2020, 537; vgl. ähnlich Deiss-Helbig 2017, 394).

Zudem sind gerade die Wählergemeinschaften im ländlichen Raum häufig sehr stark, die in der Regel keine Frauenquoten haben, weshalb auch weniger Kandidatinnen aufgestellt werden als von den eher linken Quotenparteien (vgl. Holtkamp/Schnittke 2010; Deiss-Helbig 2017: 408; Holuscha 1999, 307). Bei eher konservativer Wählerschaft in ländlichen Kommunen dürften die Quotenparteien jedoch deutlich schlechter abschneiden, womit die Frauenrepräsentanz in Kleinstädten weiter sinken könnte (Deiss-Helbig 2017, 408; für die Schweiz Derungs et al. 2022, 90).

Im folgenden Kapitel soll daher das Verhältniswahlrecht mit offenen Listen diesem „Härtetest“ in Kleinstädten unterzogen werden.

### **3. Kumulieren und Panaschieren: Frauenrepräsentanz in Kleinstadtparlamenten**

In Kleinstädten zwischen 5.000 und 20.000 Einwohner\_innen leben Ende 2021 mehr als ein Viertel der Gesamtbevölkerung (27%) (Statista 2023b). Kleinstädte haben also in Punkto Wählerschaft und Kandidaturen ein großes Gewicht für alle politischen Ebenen.

Als Grundlage unserer Untersuchung (Holtkamp et al. 2023a) der deskriptiven Repräsentation und des relativen Wahlerfolgs der Ratskandidierenden wurden im Zeitraum vom 01.03.2022 – 15.06.2022 die offiziellen Ergebnisse der jeweils jüngsten Ratswahl in 80 nach dem Zufallsprinzip selektierten niedersächsischen und sachsen-anhaltischen Kommunen zusammengetragen. Für die Frage, inwiefern weibliche Kandidaturen von den Wähler\_innen tendenziell eher nach unten gewählt werden, wurden zunächst die ursprünglichen Listenplätze aller Kandidierenden sowie die von diesen erhaltenen absoluten Stimmen erhoben.

Diese Daten wurden zunächst über eine Internetrecherche unter Nutzung frei zugänglicher Quellen (insb. Ratsinformationssysteme und kommunale Homepages) gesammelt. Fehlende bzw. nicht frei verfügbare Angaben wurden bei den zuständigen Organisationseinheiten der Verwaltungen der Fallkommunen abgefragt. Letztendlich konnte für alle 40 Kleinstädte in Niedersachsen (NDS) sowie für 39 von 40 Kommunen in Sachsen-Anhalt (ST) ein Datensatz generiert werden. Insgesamt sind darin 1.155 weibliche ( $N_{\text{NDS}} = 559$ ;  $N_{\text{ST}} = 596$ ) und 3.571 männliche ( $N_{\text{NDS}} = 1.678$ ;  $N_{\text{ST}} = 1.893$ ) Ratskandidaturen enthalten.

Der relative Wahlerfolg von Kandidierenden, als zentrale zu erklärende Variable in der quantitativen Auswertung, wurde – gemäß der Definition nach Herbolsheimer und Wüst (2012) – berechnet. Dementsprechend wurden die absoluten Stimmzahlen der einzelnen Kandidierenden mit den Ergebnissen der zwei oberen und der zwei unteren Listennachbar\_innen vergleichend in Beziehung gesetzt. An der errechneten Kennzahl ließ sich ablesen, ob die jeweiligen Kandidierenden, im Vergleich zu den Listennachbar\_innen, eher bessere oder eher schlechtere Wahlerfolge erzielt haben. Die genutzte Rechenformel lautete:

$$\frac{\text{Stimmen Kandidierende}/r \times 4}{\text{Stimmen Nachbar}/in 1 + \text{Stimmen Nachbar}/in 2 + \text{Stimmen Nachbar}/in 3 + \text{Stimmen Nachbar}/in 4}$$

Als erstes wollen wir auf Niedersachsen und den westdeutschen Vergleich eingehen, weil die Untersuchung Ostdeutschlands schwieriger ist, da hier überall das Verhältniswahlrecht mit offenen Listen die Szenerie dominiert und somit ein Wahlrechtsvergleich für Ostdeutschland nicht möglich ist. Anders hingegen sieht es in Westdeutschland aus, wo wir neben Niedersachsen zusätzlich 40 zufällig selektierte Kleinstädte in Nordrhein-Westfalen (NRW) unter personalisiertem Verhältniswahlrecht untersucht haben.

In Niedersachsen zeigt sich, dass die Wählerschaft Frauen im signifikanten Maße eher nach unten wählen, wobei die Effektstärke aber eher gering ausfällt.

Dieser negative Nachfrageeffekt in den Kleinstädten von Niedersachsen führt aber insgesamt im Vergleich zu NRW nicht zu einem geringeren Frauenanteil (NDS 25,2 %; NRW 24,7%), was sich auch mit einem anderen Rekrutierungsmuster für Direkt- und Listenmandate der Parteien in NRW erklären ließe. Das bedeutet, dass der negative Nachfrageeffekt durch positive Angebotseffekte in Niedersachsen überkompensiert wird, wie wir es schon für größere Kommunen nachgewiesen haben (Friedhoff et al. 2016; Holtkamp et al. 2013). Damit hat sich gezeigt, dass Kumulieren und Panaschieren auch den „Härtetest“ in Kleinstädten bestanden hat und somit (hier im kleinen Maße) die Frauenrepräsentanz eher forciert.

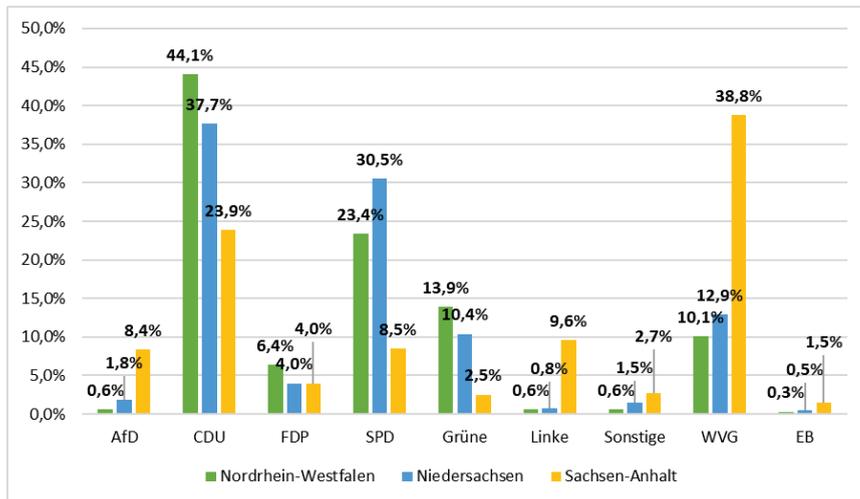
In Sachsen-Anhalt können die Effekte des Wahlrechts mangels Varianz nicht eingeschätzt werden. Allerdings ist ein Vergleich mit Niedersachsen möglich. Das ist

auch deshalb wichtig, weil in unserem Genderranking deutscher Großstädte die Frauenrepräsentanz unter Ratsmitgliedern in Ostdeutschland konstant unter dem westdeutschen Durchschnitt liegt (Holtkamp et al. 2023), was sich auch für die Kleinstädte in Sachsen-Anhalt bestätigt. Sie erreichen einen Frauenanteil in den Kleinstadtparlamenten von 20,5% und liegen damit deutlich hinter Niedersachsen (25,2%). In fünf der vierzig betrachteten Kommunen in Sachsen-Anhalt lag der Frauenanteil im Gemeinderat sogar nur bei 10% oder darunter.

Die Ursachen hierfür wurden seit den 2000er Jahren bisher kaum systematisch untersucht. Wir konnten zumindest zwei mögliche Ursachen für die Ost-West-Unterschiede untersuchen. Erstens war zu fragen, ob die niedrigeren Frauenanteile auf eine stärkere negative Nachfrage der Ostdeutschen bei Kandidatinnen zurückzuführen sind. Im Ergebnis zeigt sich, dass in Sachsen-Anhalt im ähnlich signifikanten Maße wie in Niedersachsen Frauen leicht nach unten gewählt werden. Eine Besonderheit der politischen Kultur im Ost-West-Vergleich konnte bei diesem Indikator also nicht verzeichnet werden.

Zweitens war zu untersuchen, ob ein anderes Parteiensystem in Ostdeutschland erklärt, warum der Frauenanteil deutlich kleiner ist.

**Abbildung: Durchschnittlicher Anteil aller Ratssitze (nach Wahlgruppen und Bundesland)**



Quelle: Eigene Erhebung; WVG = Wählervereinigung; EB = Einzelbewerbung.

In Sachsen-Anhalt zeigt sich, dass die Quotenparteien sehr schlechte Wahlergebnisse erzielen und trotz der stärkeren Linken in Ostdeutschland nur knapp über 20% weibliche Ratsmitglieder stellen (in NDS knapp über 40%). Auffällig ist insbesondere der hohe Anteil der Wählergemeinschaften (WG) in Sachsen-Anhalt. Dieser Effekt auf die Frauenrepräsentanz ist besonders groß, weil die Wählerge-

meinschaften in Sachsen-Anhalt mit 7,5% zugleich den mit Abstand niedrigsten Frauenanteil stellen (NDS Frauenanteil WG 19,5%; NRW 20,8%). Nur die AfD hat mit 7,1% einen noch geringeren Frauenanteil unter den Ratsmitgliedern in Sachsen-Anhalt bei deutlich höheren Stimmenanteilen für diese Partei im Vergleich zu Westdeutschland. Schließlich zeigt sich in der Regressionsanalyse in Sachsen-Anhalt und Niedersachsen ein stark positiver Zusammenhang zwischen den Ratsanteilen der Quotenparteien und der Höhe der Frauenrepräsentanz im Stadtrat. Somit können die Unterschiede im Gender-Gap zwischen Ost und West weniger auf eine andere politische Kultur im Hinblick auf die Akzeptanz von Kandidatinnen, sondern eher auf die Schwäche der Quotenparteien bei den Kommunalwahlen in Ostdeutschland zurückgeführt werden.

#### 4. Fazit

Mit einer Wahlrechtsreform sollte der Bundestag einerseits die Abgeordnetenanzahl begrenzen und andererseits die Frauenrepräsentanz steigern. Im Ergebnis stärkt die Wahlrechtsreform von 2023 die Verhältniswahl (Zweitstimme) und schwächt die Bedeutung der Wahlkreiskandidaturen (Erststimme), die nun nur noch anteilig nach dem Zweitstimmenergebnis („Wahlkreisbestenliste“) in den Bundestag einziehen. Bei gleichbleibender Nominierungspraxis der Parteien für die Wahlkreiskandidat\_innen ist anzunehmen, dass diese von den Parteien noch stärker als zuvor zusätzlich über Vorzugsplätze auf der Liste abgesichert werden, womit die „alte“ Bedeutung der Direktkandidaturen wieder hergestellt wäre. Zu vermuten ist, dass die Frauenrepräsentanz dann eher sinkt.

Das Grundgesetz schreibt kein Wahlsystem verpflichtend vor, so dass bereits in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg auf Volksinitiative hin das Verhältniswahlrecht mit offenen Listen in den 2010er Jahren eingeführt wurde. Damit wurde das nur dort geltende Verhältniswahlrecht mit starren Listen abgeschafft, das zwar immer wieder von der Genderforschung empfohlen wurde, sich aber bei der Wählerschaft offensichtlich keiner großen Beliebtheit erfreut. So wurde auf der Ebene der Bundesländer ein neuer Pfad beschritten, der auch als Vorlage für weitere Volksinitiativen in anderen Bundesländern dienen kann, wobei dieser Pfad allerdings auf Bundesebene nicht durch den direktdemokratischen Mechanismus beschritten werden kann. Zumindest ist aber auch auf dieser Ebene die Einführung dieses Wahlrechts im Einklang mit dem Grundgesetz möglich.

Der Forschungsstand hat gezeigt, dass mit diesem Wahlrechtsmodell eine höhere Frauenrepräsentanz erreicht werden kann. Hamburg hat mit Abstand den höchsten Frauenanteil unter den Landesparlamenten (Statista 2023a) und in vielen Untersuchungen auf kommunaler Ebene konnte nachgewiesen werden: Wenn der Effekt der Platzierung durch Nominierung konstant gehalten wird, werden Frauen durchschnittlich nicht stärker nach unten gewählt als Männer. Deshalb

bietet sich dieses Modell an, um insbesondere die für die Frauenrepräsentanz negativen Direktmandate in Einerwahlkreisen der personalisierten Verhältniswahl abzuschaffen, die nach wie vor für die meisten Landtage und das kommunale Wahlrecht in NRW gilt. Damit könnten auch die positiven Angebotseffekte dieses Wahlrechts (bessere Anwendbarkeit der Quote auf alle Mandate und „ticket balancing“) genutzt werden, während kein größerer negativer Nachfrageeffekt der Wählerschaft zu erwarten wäre (vgl. zu den empirisch positiven Wirkungen von Paritätsgesetzen in Kombination mit dem Verhältniswahlrecht mit offenen Listen in Polen (Jankowski/Marcinkiwicz 2019).

Allerdings bezogen diese Untersuchungen kaum die kleineren Kommunen mit ein bzw. untersuchten nicht gesondert den Effekt des Wahlrechts für deutsche Kleinstädte zwischen 5.000 und 20.000 Einwohner\_innen. Da hier davon auszugehen war, dass sich mit deutlich sinkender Gemeindegröße das Wahl- und Nominierungsverhalten für eine paritätische Repräsentation verschlechtern könnte („Härtetest“ des Wahlrechts), wurden jeweils 40 Kleinstädte in Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und NRW genauer untersucht. Deutlich wurde im westdeutschen Vergleich der Kleinstädte, dass die Wählerschaft beim Kumulieren und Panaschieren in Niedersachsen Frauen im signifikanten Maße nach unten wählt, aber insgesamt der Frauenanteil im Kommunalparlament etwas größer ist als beim personalisierten Verhältniswahlrecht in NRW, was auf positive Angebotseffekte dieses Wahlrechts hindeutet. Mit den im Forschungsstand skizzierten zahlreichen Kommunalstudien, die den Effekt der Platzierung konstant halten, ist festzuhalten, dass Kumulieren und Panaschieren im Vergleich zur personalisierten Verhältniswahl die deskriptive Repräsentanz von Frauen in deutschen Parlamenten nicht verringert, sondern steigert.

Der Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland bei konstantem Wahlrecht verdeutlicht aber die Probleme von freiwilligen Parteiquoten. Dort wo die Quotenparteien sehr schlechte Wahlergebnisse erzielen, wie in Sachsen-Anhalt, führt Kumulieren und Panaschieren zu einer deutlich niedrigeren Frauenrepräsentanz als in Niedersachsen mit starken Quotenparteien. Das verdeutlicht, dass gesetzliche Frauenquoten kombiniert mit dem Verhältniswahlrecht die Frauenrepräsentanz am ehesten steigern könnte, wie es sich mit Blick auf die französischen Kommunalparlamente gezeigt hat. Mit Kumulieren und Panaschieren hätte man als ersten Schritt eine rechtssichere Möglichkeit, die Frauenrepräsentanz mit regionalen Einschränkungen zu steigern und könnte den Weg für eine Paritätslösung ebnen. Dass letztlich nur ein Paritätsgesetz für ein ausgewogenes politisches Geschlechterverhältnis sorgt, zeigt sich in ostdeutschen Kommunen, wo der Handlungsdruck besonders groß ist, zumal die wachsende Popularität der AfD in Umfragen zukünftig eine weiter sinkende Frauenrepräsentanz erwarten lässt.

## Literatur

- Ahrens, Petra/Chmielewski, Katja/Lang, Sabine/Sauer, Birgit**, 2020: Gender Equality in Politics. Implementing Party Quotas in Germany and Austria. Cham.
- Ahrens, Petra/Lang, Sabine**, 2023: From Party Quotas to Parity? Legislative Gender Representation in Germany at a Crossroads. In: Lang, Sabine/Meier, Petra/Sauer, Birgit (Hg.): Party Politics and the Implementation of Gender Quotas. Gender and Politics. Palgrave Macmillan, Cham., 91-112. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-08931-2\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-031-08931-2_5).
- Achin, Catherine/Lévêque, Sandrine/Mazur, Amy**, 2023: Twenty Years of Parité Under the Microscope in France: Parties Play with Rather Than by the Rules. In: Lang, Sabine/Meier, P., Sauer, B. (Hg.) Parteipolitik und die Umsetzung von Geschlechterquoten. Geschlecht und Politik. Palgrave Macmillan, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-08931-2\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-031-08931-2_11), 2011-229.
- Baskaran, Thushyanthan/Hessami, Zohal**, 2022: The gender recontest gap in elections. In: European Economic Review. 145. Internet: <https://www.science-direct.com/science/article/abs/pii/S0014292122000514> (12.8.2023).
- Bieber, Ina E.**, 2021: Noch immer nicht angekommen? Strukturelle Geschlechterungleichheit im Deutschen Bundestag. In: Politische Vierteljahresschrift. 63, 89-109.
- Bieber, Ina E./Wingerter, Luisa**, 2020: Is It All a Question of the Electoral System? The Effects of Electoral System Types on the Representation of Women in German Municipal Councils. In: German Politics. 29/Special Issue, o. S.
- Dahlerup, Drude**, 2018: Has Democracy Failed Women? Cambridge.
- Davidson-Schmich, Louise K.**, 2006: Implementation of Political Party Gender Quotas: Evidence from the German Länder 1990-2000. In: Party Politics. 2 (6), 211-232.
- Davidson-Schmich, Louise K./Kürschner, Isabelle**, 2011: Stößt die Frauenquote an ihre Grenzen? Eine Untersuchung der Bundestagswahl 2009. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. 42 (1), 25-34.
- Decker, Frank**, 2022: Das personalisierte Verhältniswahlsystem zwischen Pfadabhängigkeit und Reformbedarf. In: Zeitschrift für Politik (ZfP). 69 (2), 217-242.
- Deiss-Helbig, Elisa**, 2015: Does ethnic background matter? Using a mixed-method approach to study party selectors' preferences. Konferenzpapier.
- Derungs, Curdin/Nieffer, Ruth/Wälter, Raphael**, 2022: Effekte der Urbanisierung auf die Vertretung von Frauen in politischen Behörden von Schweizer Gemeinden. Yearbook of swiss administrative science Bd. 13, 77-94.

- Deutscher Bundestag**, 2023: Unterrichtung durch die Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit. Abschlussbericht, Drucksache 20/6400. Berlin
- Fortin-Rittberger**, Jessica/**Eder**, Christina/**Kroeber**, Corinna/**Marent**, Vanessa, 2017: How Party Systems Shape Local-National Gender Gaps. In: Government and Opposition. 54 (1), 1-23.
- Friedhoff**, Caroline/**Holtkamp**, Lars/**Wiechmann**, Elke, 2016: Frau Doktor steht zur Wahl: eine quantitative Analyse des bundesdeutschen Wahlverhaltens auf lokaler Ebene aus der Genderperspektive. In: Gender. 8 (1), 91-107.
- Geißel**, Brigitte, 2008: Germany: Successful Quota Rules in a gendered Society. In: Dahlerup, Drude/Freidenvall, Lenita (Hg.): Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe. Brüssel, 60-71.
- Hennl**, Annika/**Kaiser**, André, 2008: Wahlsysteme und Frauenrepräsentation. Ein Vergleich der deutschen Landesparlamente. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft. 18 (2), 167-184.
- Herbolsheimer**, Florian/**Wüst**, Andreas M., 2012: Untersuchung in süddeutschen Großstädten. Migrationshintergrund: Fluch oder Segen bei der Ratswahl? In: Stadtforschung und Statistik. 2 (2). 8-12.
- Hoecker**, Beate, 1998: Zwischen Macht und Ohnmacht: Politische Partizipation von Frauen in Deutschland. In: Hoecker, Beate (Hg.): Handbuch Politische Partizipation von Frauen in Europa. Opladen, 65-90.
- Hoecker**, Beate, 2008: 50 Jahre Frauen in der Politik: späte Erfolge, aber nicht am Ziel. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). 24-25, 10-18.
- Holtkamp**, Lars/**Schnittke**, Sonja, 2010: Die Hälfte der Macht im Visier – Der Einfluss von Institutionen und Parteien auf die politische Repräsentation von Frauen. Berlin.
- Holtkamp**, Lars/**Wiechmann**, Elke/**Friedhoff**, Caroline, 2013: Intersektionale Analyse der Parlamente – Repräsentation von MigrantInnen in bundesdeutschen Parlamenten. In: Fernuniversität Hagen: Polis 72. Hagen.
- Holtkamp**, Lars/**Meyer**, Alice/**Müller**, Frederik/**Wiechmann**, Elke, 2023a: Vielfalt auf dem Lande? Abschlussbericht. Forschungsförderung der Fernuniversität Hagen.
- Holtkamp**, Lars/**Wiechmann**, Elke (Hg.), 2023: Der politische Gender Gap: Analysen kommunaler und nationaler Repräsentation. Hildesheim.
- Holtkamp**, Lars/**Schick**, Clara/**Wiechmann**, Elke, 2023: Ranking deutscher Großstädte zur Frauenrepräsentanz 2022. In: Holtkamp, Lars/Wiechmann, Elke (Hg.) 2023: Der politische Gender Gap: Analysen kommunaler und nationaler Repräsentation. Hildesheim, 83-115.

- Holuscha**, Anette, 1999: Frauen und Kommunalpolitik: kommunalpolitische Partizipation von Frauen in Baden-Württemberg am Beispiel der Stadt Ludwigsburg. Reihe: Konstanzer Schriften zur Sozialwissenschaft Bd. 51. Konstanz.
- Inglehart**, Ronald/**Norris**, Pippa/**Welzel**, Christian, 2002: Gender Equality and Democracy. In: *Comparative Sociology*. 1 (3-4), 235-265.
- Magin**, Raphael, 2011: Women in local assemblies – rare guests or (almost) equal partners? An analysis of the causes of women’s under-representation in the German county councils. In: Pini, Barbara/McDonald, Paula (Hg.): *Women Representation Local Government: International Case Studies*. London/New York, 37-55.
- Mechtel**, Mario, 2013: It’s the occupation, stupid! Explaining candidates’ success in low-information elections. In: *European Journal of Political Economy*. 31 (1), 53-70.
- Jankowski**, Michael, 2017: Candidate Characteristics, Party Positions and Voter Heuristics. Analyzing the Political Supply- and Demand-Side of Politics. Dissertationsschrift. Oldenburg.
- Jankowski**, Michael/**Marcinkiwicz**, Kamil, 2019: Ineffective and Counterproductive? The Impact of Gender Quotas in Open-List Proportional Representation Systems. In: *Gender & Politics* 15, 1-33.
- Laskowski**, Silke Ruth, 2023: Gemeinsame Stellungnahme Laskowski/Ferner zu dem Gesetzentwurf BT-Drs. 20/5370: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes. Kassel. Internet: <https://www.bundestag.de/resource/blob/932590/9432c498ce5c28da3413e9559bea442a/20-4-169-data.pdf>.
- Norris**, Pippa, 2004: *Electoral Engineering – Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge.
- Probst**, Lothar, 2022: Wahlrecht und Wahlsystem in Bremen. In: Probst, Lothar/Güldner, Matthias, Klee, Andreas (Hg.): *Politik und Regieren in Bremen*. Wiesbaden, 273-280. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-34574-7\\_23](https://doi.org/10.1007/978-3-658-34574-7_23).
- Rudolph**, Lukas/**Däubler**, Thomas/Menzer, Jan, 2022: Das Potential offener Listen für die Wahl von Frauen zum Bundestag. Ergebnisse eines Survey-Experiments. In: *Politische Vierteljahresschrift*. 63, 441-468.
- Statista**, 2023: Frauenanteil in den Landesparlamenten der Bundesländer in Deutschland im Jahr 2023. Internet: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/741909/umfrage/frauenanteil-in-den-landesparlamenten-in-deutschland/> (11.08.2023).

- Statista**, 2023a: Frauenanteil in den Landesparlamenten der Bundesländer in Deutschland im Jahr 2023. Internet: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/741909/umfrage/frauenanteil-in-den-landesparlamenten-in-deutschland/> (12.8.2023).
- Statista**, 2023b: Verteilung der Einwohner in Deutschland nach Gemeindegrößenklassen. Internet: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/161809/umfrage/anteil-der-einwohner-an-der-bevoelkerung-in-deutschland-nach-gemeindegroessenklassen/> (16.08.2023).
- Strecker**, Christian, 2019: Wenn das Paritätsgesetz bereits bei der Landtagswahl in Brandenburg gegolten hätte. Eine kleine Simulation zur Bewertung der Effekte von Parité. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES). Mannheim. Internet: [https://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/misc/paritaet\\_bb2019.html](https://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/misc/paritaet_bb2019.html) (11.8.2023).
- Studlar**, Donley/**McAllister**, Ian, 2002: Does a critical mass exist? A comparative analysis of women's legislative representation since 1950. In: *European Journal of Political Research*. 41 (2), 233-253. Internet: <https://ejpr.online-library.wiley.com/doi/10.1111/1475-6765.00011> (12.8.2023).
- Wiechmann**, Elke, 2023: Der nationale Blick auf die politische Repräsentanz von Frauen – der nationale Blick auf die Parteien. In: Holtkamp, Lars/ Wiechmann, Elke (Hg.): *Der politische Gender Gap: Analysen kommunaler und nationaler Repräsentation*. Hildesheim, 225-262.
- ZDW Politikmagazin**, 16.01.2023: Wahlrechtsreform lässt befürchten: Weniger Frauen im nächsten Bundestag. Internet: <https://www.zwd.info/wahlrechtsreform-laesst-befuerchten-weniger-frauen-im-naechsten-bundestag-1.html> (11.8.2023).