

böll.brief

DEMOKRATIE & GESELLSCHAFT #11

März 2019

Politik ist (k)ein Männergeschäft?

Eine genderfokussierte
Analyse der parteilichen
Kandidierenden-Auswahl
zu Bundestagswahlen

DR. BENJAMIN HÖHNE

 **HEINRICH BÖLL STIFTUNG**

*Das **böll.brief – Demokratie & Gesellschaft** bietet Analysen, Hintergründe und programmatische Impulse zu Demokratieentwicklung und Politikforschung. Der Fokus liegt auf den Feldern Partizipation, Öffentlichkeit, Digitaler Wandel und Zeitgeschichte.*

*Das **böll.brief** der Abteilung Politische Bildung Inland der Heinrich-Böll-Stiftung erscheint als E-Paper im Wechsel zu den Themen «Teilhabe-gesellschaft», «Grüne Ordnungspolitik» und «Demokratie & Gesellschaft».*

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Kandidierenden-Auswahl: Schlüssel für eine geschlechtergerechte Repräsentation?	4
2 Repräsentation, Parteien und Geschlecht als Gegenstand der Forschung	6
3 Personalbestand: Frauen als Kandidierende	9
4 Personalpool: Mitgliedschaftsstruktur und innerparteiliches Engagement	13
5 Personalauswahl: Geschlecht als Auswahlkriterium	18
6 Zusammenfassung und Ausblick: gemächliche Veränderungen in den Parteien, drängender Anpassungsbedarf bei der Parlamentszusammensetzung	21
Literaturverzeichnis	25
Der Autor	28
Impressum	28

Zusammenfassung

Politik sollte kein Männergeschäft sein – schon gar nicht im Deutschen Bundestag, dem Herz der bundesrepublikanischen Demokratie. Tatsächlich ist Politik aber vielfach ein Männergeschäft. 100 Jahre nach der Einführung des Wahlrechts für Frauen in Deutschland hat die Debatte um eine paritätische Teilhabe an Macht aufgenommen, denn: Frauen sind in Parteien, Parlamenten und Regierungen zu selten vertreten. Warum das so ist, wird in diesem böll.brief anhand der Kandidatenaufstellungen aller sieben Bundestagsparteien analysiert. Dazu werden die Rekrutierungsetappen invers rekonstruiert, d.h. von den Abgeordneten über die Kandidierenden bis hin zu den Parteimitgliedern mit ihrem innerparteilichen Engagement und ihren Auswahlpräferenzen. Zudem werden konkrete Ansatzmöglichkeiten zur Schließung des *gender gap* empfohlen.

1 Kandidierenden-Auswahl: Schlüssel für eine geschlechtergerechte Repräsentation?

Nur 30,9 Prozent der Bundestagsabgeordneten sind Frauen (Stand amtliches Endergebnis der Bundestagswahl 2017), obwohl gut die Hälfte der Wahlberechtigten weiblich ist. Eine paritätische Repräsentation der Geschlechter liegt damit in weiter Ferne (vgl. Bukow/Voß 2018). Auch wenn sich der Frauenanteil in den Parlamenten auf Bundes- und Landesebene gegenüber den 1980er Jahren verdoppelt hat (vgl. Edinger 2017: 7): Nach dem Höchstwert der Bundestagswahl 2013 – immerhin 36,5 Prozent – ist der Frauenanteil nun wieder auf den Wert von 1998 gefallen. Und das, obwohl sich die öffentlichen Diskurse und die gesellschaftlichen Ansprüche hinsichtlich einer geschlechtergerechten Vertretung in den Parlamenten verändert haben, wie etwa die aktuellen Debatten zu 100 Jahren Frauenwahlrecht und das im Januar 2019 verabschiedete Paritäts-Gesetz des Landes Brandenburg verdeutlichen (vgl. Tagesspiegel, 01.02.2019, S. 1).

Die geschlechtergerechte Präsenz im Parlament wird als Ziel breit anerkannt, wobei die Wege zur ihrer Erreichung ebenso vielfältig wie umstritten sind. Kritisch diskutiert werden u.a. wahl- und parteirechtliche Ansätze, darunter feste Quoten, sowie finanzielle Anreize im Rahmen der staatlichen Parteienfinanzierung.

Diese Untersuchung konzentriert sich auf die Angebotsseite der Politik, d.h. auf ihre Herausbildung bei den Kandidatenaufstellungen der politischen Parteien. Mit Blick auf das beschriebene Ungleichgewicht stehen zwei Fragen im Mittelpunkt:

- Wie ist die deskriptive Repräsentationslücke zu erklären?
- Wo lässt sich in den Parteien selbst ansetzen, um diese Lücke zu schließen?

Zur Beantwortung dieser beiden Fragen greift diese Analyse auf Daten des Bundeswahlleiters und des Instituts für Parlamentarismusforschung in Berlin (IParl) zurück. Die Leitfrage der verwendeten IParl-Datenerhebung ist, wer in Parteien wen, wie und warum als Kandidat/in zur Bundestagswahl 2017 aufgestellt hat. Die Daten wurden zwischen September 2016 und Juli 2017 direkt vor Ort erhoben, also auf zufällig ausgewählten Aufstellungsversammlungen in den Wahlkreisen und für die Landeslisten. Bei den Befragten handelte es sich um Personen, die im Vergleich zum «einfachen» Mitglied überhaupt oder aber intensiver in das Parteileben eingebunden sind (vgl. Spier et al. 2011). Die so Befragten sind damit repräsentativ für die aktiv engagierten Mitglieder der im Bundestag vertretenen Parteien. Nur diese Parteien – CDU, SPD, AfD, FDP, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen und CSU – sind Gegenstand dieser Untersuchung und gemeint, wenn von den Parteien die Rede ist. Nähere Informationen zum IParl und zum Forschungsprojekt, das die Grundlage dieser Studie darstellt und von der Stiftung Wissenschaft und Demokratie in Kiel (SWuD) finanziert wurde, sind unter www.iparl.de abrufbar.

Auf Basis dieser Datengrundlagen können im vorliegenden böll.brief empirisch fundierte, parteien- und genderfokussierte Vergleiche gezogen werden, wobei sich diese auf eine Unterscheidung von Männern und Frauen konzentrieren: Die in der Befragung ebenfalls mögliche «dritte Kategorie» (divers) wurde nicht in für empirische Analysen ausreichendem Umfang genutzt. Im Kern geht es also in der nachfolgenden Betrachtung um die Frage, wie der *gender gap* in der Repräsentationskette «Gesellschaft – Parteien – Parlamente» entsteht und wie er geschlossen werden könnte.

2 Repräsentation, Parteien und Geschlecht als Gegenstand der Forschung

Die beiden Leitfragen dieser Untersuchung, die nach der Entstehung und die nach der Schließung der Repräsentationslücke, knüpfen an den Forschungszweig «Gender und Politik» an, der seinem anfänglichen Nischendasein längst entwachsen und inzwischen kaum noch in all seinen Stoßrichtungen in verschiedenste Forschungsbereiche hinein zu überschauen ist (vgl. z.B. Dahlerup 2006; Deiss-Helbig 2017; Hoecker 2013; Holtkamp/Schnittke 2010; Ross 2017). Allerdings haben selbst in diesem nunmehr sehr breiten Forschungszweig die Wahlbewerber/innen-Nominierungen der politischen Parteien bislang nicht die Beachtung gefunden, die ihnen angesichts ihrer herausgehobenen Bedeutung eigentlich gebühren müsste. So bleibt deren Einfluss auf die personelle Zusammensetzung eines Parlaments in der Debatte über Repräsentationsdefizite zumeist unterbelichtet (für Ausnahmen vgl. Caul 1999; Vandeleene 2014). Damit fehlt aber bisher ein wichtiges Puzzleteil sowohl zum Verständnis des Problems ungleicher Repräsentation als auch beim Beschreiten adäquater Reformpfade.

Konzeptionelle Grundlage: deskriptive und substanzielle Repräsentation

Hanna F. Pitkin (1967) hat sich in «The Concept of Representation» mit dem diffizilen, weil mehrdimensionalen, interaktiven und in der konkreten Erscheinung fluiden Phänomen der politischen Repräsentation grundlegend auseinandergesetzt. Ihr Werk bildet bis in die heutige Zeit hinein eine hervorstechende theoretische Referenz in der Debatte um die Funktionsweisen, -defizite und potenziellen Lösungsansätze demokratischen Regierens (siehe zu dieser z.B. jüngst Bukow/Voß 2018). Pitkin verstand Repräsentation als einen komplexen Gesamtzusammenhang und unterteilte ihn in mehrere Dimensionen, so dass Zugänge zu ihrem besseren Verständnis geschaffen wurden. Das *standing for* und das *acting for* sind zwei davon, die innerhalb dieser Untersuchung eine besondere Rolle spielen und deshalb eingangs näher betrachtet werden.

Während mit *standing for* die deskriptive Repräsentation verstanden wird, fällt unter *acting for* die substanzielle. Bei der ersten stehen Abgeordnete mit einer bestimmten Eigenschaft sinnbildlich für die Wähler/innen mit derselben Eigenschaft. Entscheidend ist das Kriterium der Präsenz bzw. Sichtbarkeit. Nun ist es im Parlament aber aller Erfahrung nach nicht so, dass sich Frauen nur für Frauen oder Männer nur für Männer engagieren würden. Welche Bevölkerungsgruppen tatsächlich durch legislative Entscheidungen adressiert werden, ist Gegenstand der zweiten Repräsentationsdimension, dem *acting for* (für empirische Analysen dazu vgl. Brunsbach 2011 oder Brouard et al. 2018). Auch wenn beide Dimensionen weder in der Theorie noch in der Praxis parlamentarischer Repräsentation voneinander losgelöst betrachtet werden können, lassen sich doch interessante Dynamiken in ihrem Verhältnis zueinander ausmachen.

Historische Einordnung: Repräsentation im Wandel

Beide Spielarten politischer Repräsentation waren in der Entstehungsphase des Parlamentarismus auf das Engste miteinander verbunden (vgl. Schüttemeyer 2018). Zwar vertraten die Abgeordneten in den bürgerlichen Honoratiorenparlamenten nur einen kleinen Ausschnitt der Bevölkerung, diesen dafür aber deskriptiv wie substantiell.

Mit dem Aufkommen der modernen Parteien auf einer Massenmitgliederbasis in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts änderte sich der vorherrschende Repräsentationsmodus epochal. Die deskriptive Repräsentation verlor an Bedeutung. Entscheidend für die Repräsentationssubstanz im Parlament waren nunmehr Parteien. Abgeordnete wurden zu Trägern von Beschlüssen der Parteien, die von einem führenden Vertreter der klassischen Parteienstaatslehre deshalb als die Sprachrohre der Gesellschaft bezeichnet wurden (vgl. Leibholz 1966). Diese Entwicklung kann insofern als großer Fortschritt für die Demokratie gelten, weil sie Repräsentationsleistungen unabhängiger von einzelnen Vertretern (und in Deutschland ab 1919 auch wenigen Vertreterinnen) in den Parlamenten machte und sie auf breitere gesellschaftliche Füße stellte.

Die dritte Wandlung, die bis heute andauert, setzt mit dem Abstieg der Parteien als engmaschig gesellschaftlich verwurzelte Organisationen ein (vgl. Korte et al. 2018). Die Gesellschaft differenziert sich aus, zugleich nehmen Erwartungshaltungen gegenüber der Politik zu (vgl. Mannewitz 2015). Interessen werden multipler, nicht bloß im Aggregat, sondern bereits auf der Ebene des Individuums. Folglich sind sie schwieriger zu identifizieren und durch Parteien zu aggregieren. In der Konsequenz dieser intermediären Vermittlungsdefizite wird auch die substantielle Repräsentation schwieriger.

Umso mehr bietet eine deskriptive Repräsentation, die es vermag, diese Vielfalt in der Summe ihrer Vertreter/innen möglichst authentisch abzubilden, die Chance, das *acting for* und das *standing for* wieder mehr zusammenzuführen und so letzten Endes die repräsentativ verfasste Demokratie zu vitalisieren. Wer sich deskriptiv vertreten fühlt, könnte auch ein nachsichtigeres Verständnis für die Schwierigkeiten der substantiellen Repräsentation durch Politiker/innen ausbilden. Aus diesem Grund ist ein vielfältigeres *standing for*, also eine verbesserte deskriptive Repräsentation etwa von Frauen, mit Blick auf die Akzeptanz repräsentativdemokratischer Institutionen und Entscheidungsfindungsprozesse ein erstrebenswertes Anliegen. Die neue Relevanz deskriptiver Repräsentation verdeutlichen zudem die aktuellen Debatten um die geschlechterparitätische Teilhabe im Parlament, in denen unabhängig von Fragen der substantiellen Repräsentation die deskriptive Repräsentation als politisch-normativer Selbstzweck gefordert wird.

Zielsetzung: verbesserte deskriptive Repräsentation von Frauen im Parlament

Für eine geschlechtergerechtere Parlamentszusammensetzung ließe sich an verschiedenen Stellschrauben justieren. Das Wahlrecht könnte so reformiert werden, dass Frauen häufiger in Wahlkreisen und/oder auf Listen vertreten sein müssten (vgl. Steg 2018; Bieber 2016). Dies würde jedoch einen gesetzlichen Eingriff in die Autonomie der Parteien bedeuten, wie die Debatte um das in Brandenburg verabschiedete «Parité-Gesetz» zeigt. Dieses sieht eine Änderung des Wahlgesetzes vor, um so «ein paritätisches Wahlvorschlagsverfahren im Vorfeld der Landtagswahlen für alle Parteien und politischen Vereinigungen» vorzugeben (Landtag Brandenburg 2018: 3). Gesetzliche Vorgaben sind jedoch nicht nur politisch, sondern auch rechtlich umstritten (vgl. etwa Morlok/Hobusch 2019), so dass die Verfassungskonformität des Brandenburger Gesetzes wahrscheinlich gerichtlich zu prüfen sein wird – Ausgang ungewiss.

Grundlegende Eingriffe im Bund, die die Frage der paritätischen Geschlechtervertretung berücksichtigen, sind aktuell nicht zu erwarten. Trotz erster Debatten im Frühjahr 2019 sind deren Realisierungschancen gering: Nur die Parteien oder besser ihre Fraktionen im Bundestag können das Wahlrecht (mit einfacher Mehrheit) verändern. Zwar mehren sich die Stimmen aus der Politik für eine solche Regelung, darunter jüngst zum Beispiel die Bundesjustizministerin und Spitzenkandidatin der SPD zur Europawahl 2019 Katarina Barley oder der niedersächsische Ministerpräsident Stephan Weil (siehe SPIEGEL online, 11.01.2019; F.A.Z., 12.01.2019, S. 6). Aber ungeachtet davon lässt sich seit geraumer Zeit beobachten, wie schwer es den Parteien schon fällt, das geltende Bundestagswahlrecht an Änderungsvorgaben des Bundesverfassungsgerichts anzupassen (vgl. Hellmann 2016).

Ein geeigneterer Ansatzpunkt könnte demgegenüber die Aufstellung der Parteibewerber/innen sein. Parteien unterbreiten bei Wahlen bekanntlich nicht nur ein programmatisches Angebot, sondern auch ein personales. Darüber bestimmen sie entscheidend, wer konkret im Bundestag sitzt, denn: Faktisch werden in erster Linie Parteien und nicht Personen gewählt. Den Wählerinnen und Wählern obliegt die Wahl, nicht jedoch die Auswahl von Abgeordneten. Selbst im Wahlkreis entscheidet meist die Parteizugehörigkeit über den Wahlerfolg. Parteiunabhängige Erfolge von Einzelbewerber/innen im Wahlkreis gibt es in Deutschland nicht. Insofern tragen die Parteien die Verantwortung für die Abbildung gesellschaftlicher Vielfalt im Parlament (vgl. Höhne 2017). Als solche sind sie demnach auch der Schlüssel für eine Verbesserung der weithin als defizitär wahrgenommenen deskriptiven Repräsentation im Bund (wie in den Ländern und im Europäischen Parlament). Damit ist der Blick in die Parteien zu richten und zu fragen, wie es um Frauen in Parteien und als Kandidierende bestellt ist und an welcher Stelle Repräsentationsdefizite entstehen: Werden Frauen in den Parteien nicht in ausreichendem Maße aufgestellt, oder beginnt das Problem schon beim Übergang von der Gesellschaft in die Parteien, also bei der Mitgliedschaft und beim innerparteilichen Engagement?

3 Personalbestand: Frauen als Kandidierende

Wirft man zunächst einmal nur einen Blick auf die Bewerber/innen bei der jüngst stattgefundenen Bundestagswahl, bietet sich ein erfreuliches Bild: An engagierten Parteimitgliedern mangelt es nicht. In den 299 Wahlkreisen haben CDU, SPD, AfD, FDP, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen und CSU fast ausnahmslos eine Kandidatin oder einen Kandidaten nominiert. Lediglich in den Diaspora-Gebieten der kleineren Parteien, z.B. bei der Linken in ländlich geprägten (westdeutschen) Wahlkreisen in Baden-Württemberg, konnte es manchmal schwerfallen, Kandidat/innen aufzustellen. Von den 2.516 Wahlbewerber/innen der Bundestagsparteien nahmen nach der Wahl nur 709 im Plenarsaal Platz. Die Erfolgsquote einer Kandidatur lag damit im Mittel bei 28,2 Prozent. Bewerber/innen ohne Parteinominierung blieben chancenlos.

(Nicht nur) parteiliche Unterschiede zwischen Wahlkreis- und Listenkandidaturen

Beim Verhältnis der Geschlechter unter den Kandidierenden trübt sich das erfreuliche Ausgangsbild merklich ein. Insgesamt kandidierten nur 809 Frauen, aber 1.707 Männer – mehr als doppelt so viele. Der Frauenanteil bei den Kandidierenden betrug somit 32,2 Prozent, knapp über dem späteren Anteil im Parlament (+1,3 Prozentpunkte). Die Erfolgsquote (von der Kandidatur ins Parlament) lag damit bei Frauen etwas unter dem Durchschnitt (27,1 zu insgesamt 28,2 Prozent) und bei Männern leicht darüber (28,7 zu insgesamt 28,2 Prozent). Dies verdeutlicht, dass das deskriptive Ungleichgewicht im Parlament bereits im Zuge der Kandidierenden-Auswahl entsteht. Seine weitere Verschärfung bei der Wahl ist dadurch zu erklären, dass besonders erfolgversprechende Kandidaturpositionen häufiger von Männern als von Frauen eingenommen werden.

Bemerkenswert ist bei einer genaueren Betrachtung der Kandidaturen (siehe [Tabelle 1](#)), dass sich deutliche Unterschiede im Frauenanteil zeigen, sowohl zwischen den Aufstellungsmodi, d.h. der Wahlkreis- bzw. Landeslistenkandidatur (vgl. nachfolgend [1](#)), als auch, überlappend dazu, zwischen den Parteien (vgl. nachfolgend [2](#)).

- (1) Der Anteil an Frauen bei den Kandidaturen auf Wahlkreisebene liegt bei nur 27,4 Prozent, während von den Landeslistenplätzen immerhin 36,2 Prozent mit Frauen besetzt sind. Ihr Anteil auf den Listen liegt damit um 9 Prozentpunkte höher, aber: Frauen und Männer werden alles in allem weder in den Wahlkreisen noch auf den Landeslisten paritätisch nominiert. Entscheidend, gerade mit Blick auf die spätere parlamentarische Vertretung, sind Doppelkandidaturen – also Kandidaturen, bei denen eine Person sowohl im Wahlkreis wie auch auf der Landesliste antritt. Mit einer solchen doppelten Kandidatur sind 86,9 Prozent aller Abgeordneten (616 von 709) in den Bundestag eingezogen. In dieser Gruppe liegt der Frauenanteil bei 31,9 Prozent. Damit befindet er sich etwa auf dem Niveau der Kandidaturen insgesamt (31,9 zu 32,2 Prozent) und leicht über dem Niveau der später Gewählten (31,9 zu 30,9 Prozent).

(2) Deutliche Unterschiede in den Geschlechterverhältnissen zeigen sich nicht nur zwischen den Kandidaturebenen bzw. -arten, sondern auch zwischen den Parteien. Betrachtet man zunächst die Gesamtsituation, dann kommen die Grünen und die SPD mit einem Frauenanteil von insgesamt 46,9 bzw. 40,7 Prozent einer paritätischen Besetzung am nächsten (siehe [Tabelle 1](#)). Dagegen haben die AfD (12,1 Prozent), die CSU und die FDP (beide ungefähr 22 Prozent) prozentual die wenigsten Kandidatinnen nominiert. Die Linke und die CDU liegen mit jeweils ca. 36 Prozent dazwischen.

Tabelle 1: Abgeordnete und Kandidierende (Bundestagswahl 2017)

	Gesamt	CDU	SPD	AfD	FDP	LINKE	GRÜNE	CSU
Abgeordnete								
Frauen (Gesamt)	219 (709)	41 (200)	64 (153)	10 (92)	19 (80)	37 (69)	39 (67)	8 (46)
Frauenanteil	30,9 %	20,5 %	41,8 %	10,9 %	23,8 %	53,6 %	58,2 %	17,4 %
Kandidierende								
Frauen (Gesamt)	809 (2.516)	172 (477)	195 (479)	47 (388)	79 (367)	127 (355)	169 (360)	20 (90)
Frauenanteil	32,2 %	36,1 %	40,7 %	12,1 %	21,5 %	35,8 %	46,9 %	22,2 %
Wahlkreisebene (reine Wahlkreis- sowie Doppelkandidaturen)								
Frauen (Gesamt)	487 (1.779)	56 (253)	113 (299)	30 (286)	58 (299)	97 (298)	125 (298)	8 (46)
Frauenanteil	27,4 %	22,1 %	37,8 %	10,5 %	19,4 %	32,6 %	41,9 %	17,4 %
Landeslistenebene (reine Landeslisten- sowie Doppelkandidaturen)								
Frauen (Gesamt)	729 (2.013)	169 (425)	194 (475)	30 (235)	76 (336)	99 (194)	141 (274)	20 (74)
Frauenanteil	36,2 %	39,8 %	40,8 %	12,8 %	22,6 %	51,0 %	51,5 %	27,0 %
Doppelkandidaturen								
Frauen (Gesamt)	407 (1.276)	53 (201)	112 (295)	13 (133)	55 (268)	69 (137)	97 (212)	8 (30)
Frauenanteil	31,9 %	26,4 %	38,0 %	9,8 %	20,5 %	50,4 %	45,8 %	26,7 %

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG

Quelle: eigene Berechnung; Datengrundlage: Angabe des Bundeswahlleiters zum Wahltag.

Teilweise kann diese Differenz zwischen den Parteien mit unterschiedlichen innerparteilichen Regelungen für Listenaufstellungen erklärt werden. Während die Grünen, die Linke und die SPD schon länger überwiegend gute Erfahrungen mit einer verbindlichen Frauenquote in Höhe von 50 bzw. 40 Prozent (bei den Sozialdemokraten) gemacht haben, ist bei CDU, CSU und FDP (sowie AfD) keine Frauenquote verankert (vgl. Bukow 2013: 145). Allerdings nimmt die Sensibilität für eine solche Regelung auch in diesen Parteien zu. So wurde von den Christsozialen vor einigen Jahren eine Frauenquote für die Parteigremien auf der Bezirks- und der Landesebene beschlossen. Und auch bei den Liberalen ist das Problembewusstsein gegenüber der Männerdominanz immerhin gestiegen, so dass unter ihrem Vorsitzenden Lindner einige jüngere Frauen Spitzenpositionen der Partei übernehmen konnten (vgl. Höhne/Jun 2019).

Am Beispiel der Linken (wie auch der Grünen) wird jedoch ersichtlich, dass die Frauenquote bzw. das damit verankerte Parteiziel für sich allein genommen noch keine Repräsentationsgerechtigkeit bei der Verteilung der Kandidaturen insgesamt garantiert.

Die parteieigenen Ziele können in der Praxis unterschritten werden, da die Quote derzeit nur bei Parteilisten, nicht jedoch auf der Wahlkreisebene greift. Unter dem Gesichtspunkt, dass die Satzung einen paritätischen Ausgleich zwischen den Geschlechtern vorsieht, muss der realisierte Anteil weiblicher Parlamentsbewerber bei der Linken in besonderer Weise enttäuschen. Nur bei den Listenkandidaturen, also wenn das formale Instrument «Quote» tatsächlich greift – und nicht bloß im Sinne einer parteilichen Willensbekundung –, gelingt der Ausgleich. So liegt der Frauenanteil in den Wahlkreisen bei der Linken bei einem Drittel. Einen gegenläufigen Fall bilden, wenngleich auf deutlich niedrigerem Niveau, die Christdemokraten: Hier werden die parteieigenen Mindestziele (Ein-Drittel-Quote) auf den Listen um einige Prozentpunkte überschritten.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass es immer auch auf das Handeln einerseits der Kandidierenden selbst ankommt, sie also sozusagen «ihren Hut in den Ring werfen» müssen, und andererseits auf die für Selektionsentscheidungen Verantwortlichen in den zuständigen Untergliederungen der Parteien (vgl. Krook 2009). Dass die selbstgesetzten, in Quoten fest verankerten Ziele bei Linken und Grünen auf der Wahlkreisebene verfehlt werden (weit besser in der Zielerreichung ist hier die SPD), schlägt am Ende freilich nicht übermäßig zu Buche. Da die Wahlkreise für die tatsächliche Wahl bei diesen Parteien nur in einigen wenigen Fällen eine Rolle spielen, werden die Quoten im Parlament wieder (über-)erfüllt. Das Problem einer innerparteilich ungleichen Vergabe von Kandidaturen in der Fläche bleibt jedoch bestehen.

Herausforderung Einerwahlkreise

Kandidatenaufstellungen sind komplexe Vorgänge, die auf individuellen Anreiz- und Bewertungssystemen basieren. Dabei sind gerade auf Wahlkreisebene, formale Vorgaben qua Parteisatzung schwer möglich: Als Einerwahlkreise konzipiert, wird hier bei Bundestagswahlen nach dem *Winner-Takes-It-All*-Prinzip nominiert und gewählt. Nur eine Person kann nach der innerparteilichen Kandidatenkür bei der eigentlichen Wahl ins Rennen gehen (und ggf. gewählt werden). Dass dabei den Männern in allen Parteien noch stärker Vorrang eingeräumt wird als auf den jeweiligen Listen, zeigt [Tabelle 1](#) ebenfalls. Am deutlichsten ist die Differenz bei der CDU. In den Wahlkreisen liegt der Frauenanteil bei nur 22,1 Prozent und damit 14 Prozentpunkte unter dem Anteil auf den Listen, und auch bei der CSU ist der Frauenanteil auf Wahlkreisebene mit 17,4 Prozent sehr gering. Dieser *gender gap* auf Wahlkreisebene ist gerade bei den Unionsparteien folgenreich: Bei der Bundestagswahl 2017 gewannen die CDU und CSU zusammen 77,3 Prozent aller Direktmandate, so dass die übergroße Mehrheit der Unionsabgeordneten über ein Wahlkreismandat in den Bundestag eingezogen ist (siehe [Tabelle 2](#)). Die Abgeordneten der anderen Parteien dagegen wurden meistens oder gänzlich über die Parteilisten in den Bundestag gewählt. Demzufolge wirkt bei diesen Parteien ein niedriger Frauenwert in den Wahlkreisen parlamentarisch weniger verzerrend.

Tabelle 2: Wahlkreismandate (Bundestagswahl 2017)

	Gesamt	CDU	SPD	AfD	FDP	LINKE	GRÜNE	CSU
Mandate (gesamt)	709	200	153	94	80	69	67	46
davon Wahlkreismandate	299	185	59	3	0	5	1	46
Anteil Wahlkreismandate	42,2 %	92,5 %	38,6 %	3,2 %	0 %	7,2 %	1,5 %	100 %

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG

Quelle: eigene Berechnung; Datengrundlage: Angabe des Bundeswahlleiters zum Wahltag.

Festgehalten werden kann somit, dass Frauen nicht nur im Parlament, sondern bereits bei der Kandidatenaufstellung nicht zu gleichen Teilen wie Männer vertreten sind. Der Frauenanteil ist bei den Kandidaturen leicht, aber nicht durchweg höher als im Parlament. Lediglich auf den Listen von Grünen und Linken nehmen Frauen die absolute Mehrheit ein. Deren innerparteiliche Quotenregelungen greifen jedoch nicht in den Wahlkreisen.

Daher ist nun zu fragen, woran dieses Ungleichgewicht bei den Kandidaturen liegt und ob innerparteiliche Diskriminierungsmuster Frauen bei der Kandidatenauswahl systematisch behindern. Herausgearbeitet wird, auf welcher Basis Parteien ihre Vertreter/innen im Parlament rekrutieren und welche Chancen oder Restriktionen bestehen, um zu parlamentarischer Präsenzgerechtigkeit zwischen den Geschlechtern zu gelangen.

4 Personalpool: Mitgliedschaftsstruktur und innerparteiliches Engagement

«Frauen engagieren sich einfach viel seltener als Männer in meiner Partei», so eine Aussage, die man oft in den Parteien vernehmen kann. Tatsächlich spiegelt sich dieses Bild in der Mitgliederstatistik der Parteien wider (siehe [Tabelle 3](#)). Demnach waren am 31. Dezember 2017 in allen Bundestagsparteien männliche Mitglieder in der Mehrheit. Am wenigsten ungleich verteilt stellt sich die Situation bei den Grünen und der Linken dar, bei denen im Bundesschnitt etwa vier von zehn Mitgliedern weiblich sind. Bei der SPD sind immerhin noch etwa ein Drittel Frauen. Deutlich geringer fallen die Anteile bei CDU, FDP, CSU und AfD aus. Letztere hat weniger als ein Fünftel weibliche Mitglieder.

Tabelle 3: Frauenanteil unter den Parteimitgliedern (Stichtag 31.12.2017)

	Gesamt	CDU	SPD	AfD	FDP	LINKE	GRÜNE	CSU
Männer	876.427	314.321	299.128	22.925	49.242	39.561	39.169	112.081
Frauen	351.654	111.588	144.024	4.696	13.808	22.740	25.896	28.902
Frauenanteil	28,6 %	26,2 %	32,5 %	17,0 %	21,9 %	36,5 %	39,8 %	20,5 %

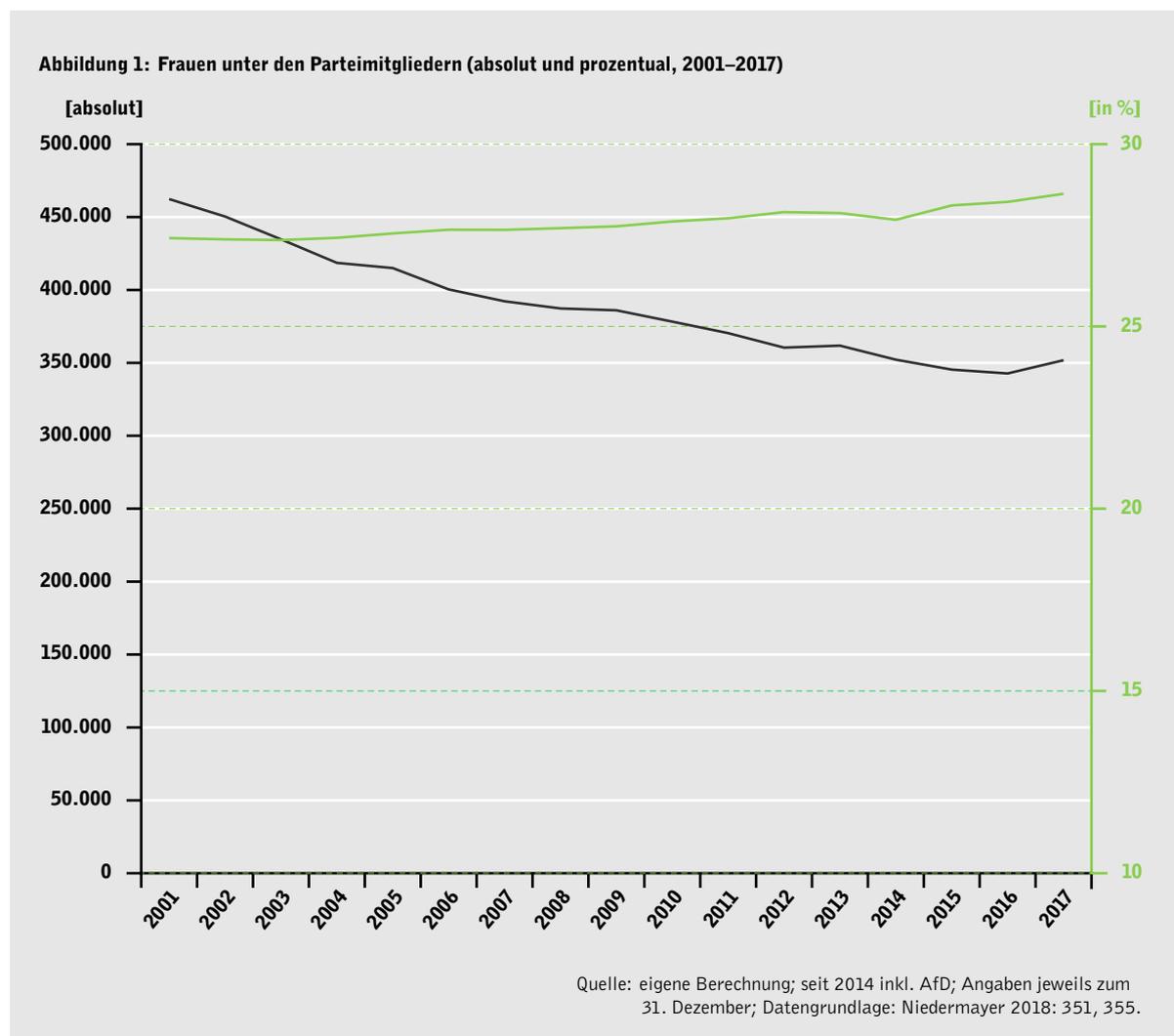
■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG

Quelle: eigene Berechnung; Datengrundlage: Niedermayer 2018: 351, 355.

Zwiespältig fällt das Bild aus, wenn man die Entwicklung im Zeitverlauf betrachtet (siehe [Abbildung 1](#)). Die absolute Zahl der Frauen, die über ein Parteibuch verfügen, ist dramatisch rückläufig. Waren vor anderthalb Jahrzehnten noch über 450.000 Frauen Mitglieder einer Partei, so sind es Ende 2017 nur noch ca. 350.000. Der innerparteilich verfügbare Personalpool schrumpft damit deutlich. Allerdings ist festzuhalten: Dieser Schwund ist keineswegs geschlechtsspezifisch. Vielmehr reiht sich die Entwicklung in eine allgemeine gesellschaftliche Abwendung von den Parteien ein, die vor allem die ehemaligen «Volksparteien» betrifft. Prognostiziert wird – als Folge der Überalterung und mangelnder Neueintritte – sogar noch eine Beschleunigung dieser Entwicklung in den kommenden Jahren (vgl. Wiesendahl et al. 2018). Parteien sind, ungeachtet immer mal wiederkehrender temporär begrenzter Aufwärtsbewegungen bei den Mitgliederzahlen, schrumpfende Organisationen.

Diesem absoluten Rückgang steht jedoch ein relativer Zuwachs von Frauen entgegen, was mit Blick auf die Repräsentation von Frauen positiv zu bewerten ist. So stieg der Anteil weiblicher Mitglieder im untersuchten Zeitraum von 26 auf 29 Prozent. Damit ist zwar bei weitem keine Parität erreicht, aber gleichwohl eine langsame Angleichung der Geschlechterverhältnisse in den Parteien erkennbar – was sich mittelfristig auch auf die Kandidaturen auswirken könnte.

Auch hier ist ein detaillierter, parteienvergleichender Blick geboten, denn: Hinter dem prozentualen Aufwärtstrend des Frauenanteils insgesamt verbergen sich gegenläufige Tendenzen innerhalb der einzelnen Parteien (vgl. Niedermayer 2018). Einen deutlichen Aufwuchs verzeichnen SPD und CSU mit einem Zuwachs von jeweils drei Prozentpunkten seit dem Jahr 2001. Auch bei den Grünen vergrößerte sich der Frauenanteil um zweieinhalb Prozentpunkte, allerdings ausgehend von einem höheren Niveau. Ein moderater Anstieg ist bei der CDU zu verzeichnen, die mit 26 Prozent nun leicht über den 25 Prozent zu Beginn der 2000er Jahre liegt. Es gibt aber auch Parteien, bei denen der Frauenanteil rückläufig ist, namentlich die FDP und die Linke. Während die Mitgliederkartei der Liberalen 2001 noch 24,2 Prozent Frauen auswies, waren es zuletzt nur noch knapp 22 Prozent. Die Linke (bzw. PDS) stürzte im selben Zeitraum von knapp 45,3 auf 36,5 Prozent ab. Damit befindet sie sich zwar immer noch über dem Durchschnitt, aber eben mit absteigendem Verlauf. Für die AfD als junge Partei sind noch keine Aussagen im langfristigen Trend möglich.



Vergleicht man den Frauenanteil im Parlament mit dem Frauenanteil in den Parteien, dann wird deutlich: Eine «gläserne Decke» ist nicht erkennbar. Das heißt, bezogen auf den Anteil der Frauen in den Parteien kann keineswegs die Rede davon sein, dass höhere Positionen weniger oft von Frauen als von Männern eingenommen werden (vgl. Eder et al. 2016; Höhmann 2017). Das Problem der – bezogen auf die Gesamtbevölkerung – unzureichenden Repräsentation im Parlament basiert also vor allem darauf, dass sich in Parteien generell zu wenig weibliche Mitglieder befinden. Zugleich gelingt es den Parteien aber auch nicht – bis auf wenige Ausnahmen – den Anteil der Kandidatinnen überproportional stark zu erhöhen, um diese Defizite innerhalb des Rekrutierungspools nachholend auszugleichen.

Innerparteiliches Engagement

Dass Frauen in den Parteien weniger häufig Mitglied sind als Männer, ist deutlich gemacht worden. Zu fragen ist nun, wie es um das innerparteiliche Engagement der Parteimitglieder bestellt ist: Sind Frauen, gerade im Kontext der Kandidatenauswahl, (1) häufiger/seltener und/oder (2) stärker/schwächer innerparteilich engagiert als Männer? Beides könnte, unabhängig von formalen Vorgaben, zur Erklärung ihrer innerparteilichen Aufstiegschancen beitragen.

Dabei ist die Kandidierenden-Auswahl ein geeigneter Gradmesser des innerparteilichen Lebens. Mit den Nominierungen wird eine der wichtigsten Entscheidungen der Partei getroffen, nämlich wer für sie die Gesichter beim bevorstehenden Bundestagswahlkampf sein und sie anschließend eventuell sogar als Abgeordnete in Berlin vertreten sollen. Für ein besseres Verständnis der folgenden Analysen ist noch anzumerken, dass Kandidatenaufstellungen entsprechend dem Wahlrecht entweder als Mitglieder- oder als Delegiertenversammlung stattfinden. Diesbezüglich wird angenommen, dass eine Delegierten- für Frauen grundsätzlich genauso leicht zugänglich ist wie eine Mitgliederversammlung, an der jedes wahlberechtigte Mitglied teilnehmen kann.^[1]

- (1) Aufschluss, in welchem Umfang Frauen an innerparteilichen Auswahlprozessen beteiligt sind, bietet zunächst die Betrachtung ihres Anteils unter den sich an den Aufstellungsversammlungen im Wahlkreis beteiligenden Mitgliedern (siehe [Tabelle 4](#)).

1 Die Analyse der Frauenanteile auf den untersuchten Delegierten- und Mitgliederversammlungen hat bei den Parteien, die beide Varianten anwenden, kein einheitliches Bild hervorgebracht. Zum Teil sind bei Delegierten- höhere Frauentile als bei Mitgliederversammlungen messbar (SPD: +6 Prozentpunkte; Linke: +10 Prozentpunkte). Zum Teil sind die Anteile niedriger (CDU: –2 Prozentpunkte). Die Fallzahlen sind aber gering und damit nicht allzu belastbar. Gerade auf Wahlkreisebene sind Delegiertenversammlungen jedoch die Ausnahme, nur bei CSU und SPD entscheiden ausschließlich bzw. größtenteils Delegierte über den Wahlkreiskandidierenden (für eine detaillierte Häufigkeitsverteilung dieser beiden Veranstaltungsformen nach Parteien siehe Höhne 2017: 234–328).

Demnach treten Frauen mit 28,6 Prozent kaum häufiger oder seltener auf dieser finalen Entscheidungsstufe aktiv in Erscheinung als es ihrem Anteil unter allen Mitgliedern entspricht. Von daher ist von keiner häufigeren, aber eben auch keiner selteneren Partizipation von Frauen im Kontext der Kandidatenauswahl auszugehen.

Tabelle 4: Frauenanteil auf den Aufstellungsversammlungen in den Wahlkreisen (Bundestagswahl 2017)

	Gesamt	CDU	SPD	AfD	FDP	LINKE	GRÜNE	CSU
Männer	2.605	901	652	108	212	185	244	303
Frauen	1.044	284	318	28	66	90	169	89
Frauenanteil	28,6 %	24,0 %	32,8 %	20,6 %	23,7 %	32,7 %	40,9 %	22,7 %

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG

Quelle: eigene Berechnung; Datengrundlage: IParl-Forschungsprojekt 2016/17 (Vollsample, Befragung auf 103 Wahlkreisversammlungen, N=3.649).

Bei den Landeslistenaufstellungen zeigt sich ein etwas anderes Bild in der Geschlechterpartizipation (siehe [Tabelle 5](#)): Der Frauenanteil fällt mit 34 Prozent gut 5 Prozentpunkte größer als bei den Wahlkreisnominierungen aus. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass in einigen Parteien (auch) die Delegiertenkontingente nach Geschlechtern quotiert werden. CSU und AfD sind die einzigen Parteien, bei denen der Frauenanteil auf der Landesebene unter das – bereits geringe – Niveau auf der Wahlkreisebene fällt. Dazu kann erstens angemerkt werden, dass die Bedeutung der Liste bei den Christsozialen, die in der Regel alle bayerischen Wahlkreise direkt gewinnen, relativ gering ist. Zweitens hat die AfD ihre Listen als einzige der Bundestagsparteien überwiegend auf Mitgliederversammlungen beschlossen (Ausnahmen waren die Landesverbände Nordrhein-Westfalen und Sachsen), während bei den anderen Parteien das Delegiertenprinzip klar dominiert. Angesichts differierender Bedeutungen einer Wahlkreis- vs. Listenkandidatur sowie unterschiedlicher Versammlungsformen zur Aufstellung der Kandidierenden zwischen den Parteien, aber auch innerhalb der einzelnen Parteien, muss auf weiterführende Betrachtungen an dieser Stelle verzichtet werden.

Tabelle 5: Frauenanteil auf den Aufstellungsversammlungen in den Landesverbänden (Bundestagswahl 2017)

	Gesamt	CDU	SPD	AfD	FDP	LINKE	GRÜNE	CSU
Männer	3.277	461	463	712	644	310	640	47
Frauen	1.678	229	381	140	194	263	460	11
Frauenanteil	33,9 %	33,2 %	45,1 %	16,4 %	23,2 %	45,9 %	41,8 %	19,0 %

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG

Quelle: eigene Berechnung; Datengrundlage: IParl-Forschungsprojekt 2016/17 (Vollsample, Befragung auf 51 Listenversammlungen, N=4.955).

(2) Zur Analyse des innerparteilichen Engagements von weiblichen und männlichen Parteimitgliedern werden zwei Teilaspekte herangezogen. Gefragt wurde zum einen nach der Zeit, die «regelmäßig für die ehrenamtliche Parteiarbeit» aufgewendet wird (ohne die nur zeitlich befristeten Wahlkampfaktivitäten). Damit wurde auf das allgemeine, oft langfristige Engagement in der Partei abgezielt. Zum anderen wurde gefragt, wie stark sich die Mitglieder im Vorfeld der untersuchten Kandidatenaufstellung persönlich engagiert haben. Damit sollten die eher kurzfristigen Aktivitäten im Vorfeld der Kandidierenden-Auswahl erfasst werden.

Das Ergebnis ist bemerkenswert: Signifikante geschlechtsspezifische Unterschiede sind nicht erkennbar. Von den 7.907 Befragungsteilnehmenden (auf der Wahlkreis- und der Landes-ebene) gaben beispielsweise rund 41 Prozent sowohl der Frauen wie auch der Männer an, nicht mehr als 10 Stunden pro Monat in die Parteiarbeit investiert zu haben. Auch bei einem ansteigenden Umfang des Engagements sind keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Geschlechtern ersichtlich. Damit zeigt sich zugleich, dass der zeitliche Aufwand für das Parteiengagement generell für einen großen Teil der aktiven Mitglieder moderat ausfällt. Auf die Frage «Wie stark haben Sie sich persönlich im Vorfeld der heutigen Kandidatenaufstellung engagiert?» antworten 40,1 Prozent der Frauen bzw. 41,3 Prozent der Männer «stark» oder «sehr stark» (N=8.446). Auch hier sind die Unterschiede zwischen Frauen und Männern also sehr gering. Für beide Geschlechter bestätigt die Befragung zudem, dass Kandidierenden-Auswahlprozesse die engagierten Parteimitglieder bewegen.

Festzuhalten ist, dass Frauen unter den Mitgliedern zwar unterrepräsentiert sind, sie sich aber in ihrem Partizipationsverhalten – gemessen an der Teilnahme an der Kandidierenden-Auswahl und beim allgemeinen innerparteilichen Engagement – nicht nach einem einheitlichen parteiübergreifenden Muster von den männlichen Mitgliedern unterscheiden. Damit sind auf dieser Ebene keine signifikanten Differenzen, d.h. auch keine systematischen Diskriminierungen erkennbar.

5 Personalauswahl: Geschlecht als Auswahlkriterium

Frauen sind in den Parteien zu selten vertreten. Hinsichtlich des Kandidatur- und des Beteiligungsverhaltens unterscheiden sie sich im Ergebnis aber nicht wesentlich von ihren männlichen Parteikollegen, -freunden, -genossen, -kameraden oder wie auch immer deren parteispezifische Terminologie ist. Vor diesem Hintergrund wird nun untersucht, inwieweit das Geschlecht als ein für sich selbst stehendes Auswahlkriterium im Rekrutierungsprozess betrachtet werden kann. Kurzum: Wie bedeutsam ist dieses Merkmal in den Parteien, wenn es zur Kandidierenden-Auswahl kommt?

Das Geschlecht kann dann die Stellung eines expliziten oder impliziten Auswahlkriteriums einnehmen. Explizit ist es vor allem, wenn bestimmte Plätze einer Liste nur für Frauen vorgesehen sind. Implizit bedeutet, dass das Geschlecht z.B. bei der Besetzung eines Wahlkreises eine Rolle spielen kann, ohne dass darüber ausdrücklich gesprochen wird. Dass man dabei offen nach einer Frau suchen würde, ist eher die Ausnahme. Zumeist werden politische Kompetenzen in den Mittelpunkt gestellt, so die Einschätzung auf Basis der Beobachtungsprotokolle aller seitens des IParl besuchten Aufstellungsversammlungen. Vorweggeschickt sei mit Blick auf die folgenden Befragungsergebnisse zudem, dass man sich prinzipiell für Geschlechtergerechtigkeit aussprechen, jedoch in einem konkreten Fall trotzdem dem Mann den Vorzug geben kann, weil die kandidierende Frau z.B. als ungeeignet bewertet wurde.

In der IParl-Studie wurde in 51 per Zufallsstichprobe ausgewählten Landesverbänden auf den Nominierungsversammlungen für die jeweilige Listenaufstellung nach Kriterien gefragt, die den an der Kandidatenaufstellung beteiligten Parteimitgliedern bei der Besetzung der Landesliste wichtig sind. In allen Parteien – mit Ausnahme der AfD – wird der Ausgleich zwischen den Geschlechtern auf den Landeslisten von einer Mehrheit der Befragten als «wichtig» oder sogar «sehr wichtig» erachtet (siehe [Tabelle 6](#)).

Es liegen jedoch deutliche Akzeptanzunterschiede zwischen den Parteien vor, die nicht unwesentlich auf Einstellungsunterschieden der befragten Frauen und Männer zurückzuführen sind. Männer weisen gegenüber Frauen in allen Parteien ein signifikant geringeres Unterstützungsniveau auf. Dies kann insofern handfeste Folgen haben, als dass sie – wie weiter oben gezeigt (siehe [Tabelle 4](#) und [5](#)) – bei den Aufstellungen aller Parteien in größerer Zahl beteiligt sind als Frauen.

Tabelle 6: Wichtigkeit des Geschlechterausgleichs auf den Landeslisten

	Gesamt	CDU	SPD	AfD	FDP	LINKE	GRÜNE	CSU
Männer	60,0 %	53,7 %	75,6 %	31,8 %	53,2 %	80,6 %	82,1 %	46,8 %
Frauen	81,5 %	77,7 %	90,7 %	37,0 %	68,1 %	86,9 %	91,8 %	90,9 %
Gesamt	67,2 %	61,6 %	82,3 %	32,6 %	56,6 %	83,4 %	86,1 %	55,1 %

Angabe: «(sehr) wichtig» auf die Frage: «Auf einer Landesliste können unterschiedliche Kandidatenprofile berücksichtigt werden. Bitte geben Sie an, ob Ihnen ein Ausgleich zwischen den Geschlechtern <sehr wichtig>, <wichtig>, <weniger wichtig> oder <gar nicht wichtig ist>».

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG

Quelle: eigene Berechnung; Datengrundlage: IParl-Forschungsprojekt 2016/17 (Vollsample, Befragung auf 51 Listenversammlungen, N=4.851).

Die Abweichung zwischen den Geschlechtern fällt bei diesem Aspekt am deutlichsten bei der CSU mit einer Differenz von 44 Prozentpunkten aus. Dies weist auf eine gespaltene Partei beim Thema «Frauen und Parteiarbeit» hin (vgl. auch schon Kürschner 2009). Am wenigsten weit voneinander entfernt sind die Geschlechter bei der AfD. Allerdings haben beide Parteien gemeinsam, dass für eine Mehrheit ihrer männlichen Mitglieder der Geschlechterausgleich «weniger wichtig» oder «gar nicht wichtig» ist. Dieser Befund gewinnt sogar noch an Brisanz, wenn man bedenkt, dass die Fragebogenfrage bewusst unscharf formuliert wurde, denn «Ausgleich» bedeutet nicht zwangsläufig paritätisch. Sieht man von CSU und AfD ab, so findet sich in allen Parteien unter den männlichen Mitgliedern eine Mehrheit, die eine wie auch immer ausgestaltete Form des Geschlechterausgleichs als «wichtig» oder sogar «sehr wichtig» erachtet. Die Zustimmung variiert zwischen gut 50 Prozent (CDU und FDP) und um die 80 Prozent (SPD, Linke, Grüne).

Bei der Würdigung dieser Befragungsergebnisse ist zu bedenken, dass die Entscheidung, wer die oder der Kandidat/in werden soll, zwar von den auf der Nominierungsversammlung anwesenden Parteimitgliedern getroffen wird. Aber keine Aufstellung findet ohne vorbereitende Prozesse statt, die hochgradig strukturierende Wirkungen entfalten können (vgl. Schüttemeyer/Sturm 2005). Einerseits sondieren Mitglieder von Parteigremien den infrage kommenden Personenkreis. Andererseits loten an einer Kandidatur interessierte Mitglieder ihre Chancen und ihren innerparteilichen Rückhalt aus. Dass dabei allein schon numerisch gesehen zumeist Männer mit Männern interagieren, denen auch das Verfolgen eigennutzorientierter Machtinteressen unterstellt werden kann, dürfte nicht ohne Folge für das Ergebnis dieser Entscheidungsfindungen bleiben. Im Lichte eines realistischen Blicks auf die innerparteiliche Demokratie bei der Personalauswahl lässt sich die Diskrepanz zwischen der in der Befragung bekundeten Wichtigkeit eines Ausgleichs der Geschlechter und deren tatsächlicher Ungleichverteilung unter den Kandidierenden somit verständlicher machen.

Zugleich ist aber auch nicht davon auszugehen, dass sich in Folge dieses Musters stets Männer durchsetzen. Es gibt auch gegenteilige Beispiele und ergebnisoffene Verfahren, wie beispielsweise die Kandidatenaufstellung der CDU im Wahlkreis Cloppenburg-Vechta

im Februar 2017. Die dortige Wählerschaft sowie die Parteiorganisation selbst sind ländlich und katholisch geprägt, der Wahlkreis damit fest in Hand der CDU. Dort setzte sich im Rahmen einer Mitgliederversammlung mit über 2.000 Mitgliedern am Ende eine Frau gegenüber drei männlichen Mitbewerbern durch (siehe Höhne et al. 2017).

Dennoch ist dieses Beispiel eine Ausnahme und nicht die Regel. Alles in allem gelingt es den Parteien kaum, eine «positive Diskriminierung» von Frauen strukturell zu etablieren, die zunächst einen verstärkten Beitrittsanreiz darstellen und in längerer Hinsicht den Anteil der Frauen in den Parlamenten verbessern könnte. Es bleibt festzuhalten, dass die Bedeutung der geschlechtergerechten Beteiligung in den Parteien zwar weitgehend mehrheitlich geteilt wird, es aber insgesamt betrachtet nicht gelingt, Mitglieder, Kandidierende bei Wahlen und Abgeordnete paritätisch zu rekrutieren.

6 Zusammenfassung und Ausblick: gemächliche Veränderungen in den Parteien, drängender Anpassungsbedarf bei der Parlamentszusammensetzung

Ausgangspunkt dieser Studie war der Befund, dass sich der *gender gap* im Deutschen Bundestag bei der Wahl 2017 vergrößert, zugleich aber die Herausforderung «Geschlechterparität» in der aktuellen gesellschaftlichen und politischen Debatte an Bedeutung gewonnen hat. Daher richtete diese Studie den Blick auf die Parteien selbst, als den zentralen Anbietern von Kandidatinnen und Kandidaten für die Parlamente.

In drei Schritten wurde untersucht, wie der geringe Frauenanteil im Bundestag erklärt werden kann. Im Fokus der Analyse standen die innerparteilichen Prozesse der Kandidierenden-Auswahl. Zuerst wurde aufgezeigt, dass sich strukturelle Faktoren negativ oder positiv auf die Frauenrepräsentation auswirken können: Auf Wahlkreisebene sind Frauen in allen Parteien unterrepräsentiert, auf Landeslisten sind sie zumindest in den Fällen, in denen Quotenverfahren vorgesehen sind, entsprechend dieser Vorgaben vertreten. Anschließend wurde danach gefragt, ob geringeres innerparteiliches Engagement zu einer minderen Präsenz im Parlament führt und anders herum. Dabei konnte ein quantitativer, aber kein qualitativer Effekt herausgearbeitet werden: Frauen sind seltener Mitglied einer Partei als Männer. Aber wenn sie Mitglied sind, beteiligen sie sich nicht signifikant weniger oder schwächer an den Selektionsprozessen. Somit kann nicht von einer mangelnden Beteiligung der weiblichen Parteimitglieder ausgegangen werden, wohl aber von ihrem Mangel generell. Abschließend wurde geprüft, inwieweit eine geschlechterausgleichende Auswahl von Kandidatinnen und Kandidaten (auf Landeslistenebene) als wichtig erachtet wird. Hier konnte gezeigt werden, dass mit Ausnahme der AfD in allen Parteien deren Bedeutung mehrheitlich bejaht wird, auch wenn teilweise massive Unterschiede zwischen den Einstellungen von Männern und Frauen innerhalb einer Partei zu verzeichnen sind.

Damit ist zu konstatieren, dass in den Parteien das Problem weitgehend erkannt, aber nicht erfolgreich in Angriff genommen wurde. Darauf hinzuweisen ist aber auch, dass in den Parteien – wie auch in den dahinterliegenden Wähler/innenmilieus – die Relevanz der Geschlechterrepräsentation unterschiedlich bewertet wird. Dies bedeutet, auf den Ausgangspunkt dieser Studie zurückkommend, dass die Chance, kurz- bis mittelfristig über innerparteiliche Veränderungen in die Nähe einer Geschlechterparität in den Parlamenten zu gelangen, als eher gering einzuschätzen ist. Dennoch sollten innerparteiliche Reformen angegangen werden, nicht zuletzt um gesetzliche Vorgaben zu vermeiden. Welche Wege beschritten werden können, erstens in kurzfristiger und zweitens in langfristiger Hinsicht, wird abschließend skizziert.

Kurzfristiger Ansatz: mehr Wettbewerb

Kandidierenden-Aufstellungen sind Stabilitätsmechanismen zu eigen, die bei ernstgemeintem politischen Veränderungswillen, aber unveränderten Regeln (parteiinternen wie gesetzlichen) eine schnelle Angleichung des parlamentarischen Geschlechterverhältnisses nicht erwarten lassen. Ein Stabilitätsfaktor ist die Wiederaufstellung von Abgeordneten, die bei den Kandidatenaufstellungen aller Parteien eine dominante Stellung einnehmen (vgl. Schüttemeyer/Sturm 2005). In der Regel werden sie renominiert, herausgefordert werden sie nur äußerst selten (und setzen sich auch dann üblicherweise durch).

Die vorherrschende männliche Zusammensetzung des Bundestags kann sich von daher nur sehr langsam verändern. Erst wenn ein Abgeordneter nicht mehr antritt, öffnet sich ein *window of opportunity* für Veränderung. Inwieweit dieses Fenster für Frauen und Männer gleichermaßen geöffnet ist, ist jedoch fraglich. In den Parteien sind nach wie vor jahrelange Lern- und Sozialisationsprozesse die Voraussetzung dafür, für eine Bundestagskandidatur in Frage zu kommen. Zumindest die Chance, sich in diesem Prozess durchzusetzen, besteht für Frauen wie Männer im Prinzip gleichermaßen, sie muss freilich ergriffen werden (können). Dass bei einer ganzheitlichen Würdigung dieser Problematik auch Gender- und Feminismus-Zugänge jenseits des engeren Politikbereichs einzubeziehen wären, ist naheliegend, aber hier nicht der Fokus.

Für kurzfristige Veränderungen gilt es jedenfalls, in den Parteien die Tradition der Mandatsfortschreibung zu durchbrechen und vorzeitige Wechsel im innerparteilich-demokratischen Diskurs nicht auszuschließen, sondern vielmehr aktiv für eine echte Bewerber/innen-Auswahl zu sorgen. Daher wäre es zweifelsohne ein lohnenswerter Ansatzpunkt, bei den Kandidatenaufstellungen in den Wahlkreisen den Wettbewerb zu fördern, auch durch eine Öffnung für Bürger/innen ohne Parteibuch. Allerdings sollte dabei bedacht werden, dass Parteien ihre Stellung als Rekrutierungsinstanzen nicht verlieren – sind sie doch aufgrund ihrer Rekrutierungsfunktion eine höchst wirksame Säule der repräsentativen Demokratie. Eine Rückkehr zur deskriptiven Repräsentation im Stile parteipolitisch freischwebender Honoratioren wäre keine passende Antwort auf die steigenden Professionalitäts- und Aggregationsanforderungen heutiger wie zukünftiger Politik.

Langfristiger Ansatz: Bottom-up- und Top-down-Instrumente kombinieren

Für eine langfristige angelegte Reformperspektive zur Schließung des *gender gap* unter den Bundestagsabgeordneten sind mit Bezug auf die Kandidatenaufstellungen verschiedene Pfade denkbar, die sich in *Bottom-up*- und *Top-down*-Ansätze unterscheiden lassen (zur Reformdiskussion siehe Höhne 2017: 244–246).

Wie ausgeführt besteht bei allen Parteien – besonders bei den Wahlkreisauflösungen – auf dem Weg hin zu einem gerechten Ausgleich zwischen den Geschlechtern viel «Luft nach oben». Dass dabei einzelne, vermeintlich einfache Vorgaben für sich genommen nicht

greifen, liegt auf der Hand. So würde die Einführung von Quoten auf der Wahlkreisebene kaum funktionieren, während sie bei Listen einen klaren Effekt haben. Zu berücksichtigen wären auch die Wechselwirkungen von Listen- und Wahlkreisnominierungen, schließlich werden Listenplätze primär mit Wahlkreis-Nominierten besetzt (vgl. Schüttemeyer/Sturm 2005; Höhne 2017). Zudem bzw. bei den Parteien ohne Quoten ließe sich über die Einführung positiver Anreize nachdenken. Beispielsweise könnten die Bundesparteien Nominierungen von Frauen (in aussichtsreichen Wahlkreisen) belohnen, indem sie den dortigen Wahlkampf auf Basis verbindlicher Zusagen personell und/oder finanziell unterstützen. Dies wäre ein wirksames und leicht umzusetzendes *Top-Down*-Mittel, das gerade dem Paritätsziel auf der Wahlkreisebene zuträglich sein dürfte.

Auch wenn es schwer nachzuweisen ist, kann davon ausgegangen werden, dass sich verbesserte Aufstiegskanäle innerhalb der Parteien in die Parlamente hinein förderlich auf die politische Partizipationsbereitschaft von Frauen generell auswirken. Allein das Wissen über gleichberechtigte Karrierechancen könnte ein wichtiger Parteibeitrittsimpuls sein. Für diesen Zusammenhang stehen die Grünen und die Linken, die zum einen vergleichsweise hohe Frauenanteile in der Mitgliedschaft und zum anderen formale, verbindliche Quotenregelungen verabschiedet haben. Jedoch zeigen diese Beispiele, dass feste Quoten und die damit verbundene «positive Diskriminierung» kein Allheilmittel sind. Schließlich haben beide in ihrer Mitgliedschaft keine Geschlechterparität erreicht bzw. entfernen sich – im Fall der Linken – sogar wieder von dieser.

Bottom-Up muss es deshalb darum gehen, die Parteiarbeit in den Orts- und Kreisverbänden attraktiver für Frauen auszugestalten. Nur wenn viele Frauen in den Parteien engagiert sind, werden auch mehr von ihnen politische Verantwortung übernehmen können und wollen, nicht nur, aber auch als Wahlbewerberin zur Bundestagswahl.

Bei dieser Wirkrichtung besteht in allen Parteien Handlungsbedarf. Dies betrifft gerade diejenigen Parteien, in denen Frauen überdeutlich unterrepräsentiert sind, also CDU, CSU, FDP und AfD. Alle vier wären gut beraten, entschieden mehr als bisher für Gleichstellungspolitik zu tun. Akzeptanzverluste in der Wählerschaft könnten dabei zur treibenden Kraft werden, denn warum sollten sich Wählerinnen mit Männermannschaften zufriedengeben, wenn sie ebenso gut für durchmischte Listen stimmen könnten (vgl. Górecki/Kukołowicz 2014)? Zwar sind schon heute immer wieder Appelle führender Vertreter, insbesondere aus CSU und FDP, zu vernehmen, die mehr Frauen in ihrer Partei fordern. Aber allzu oft bleiben diese Appelle ohne konkrete Folge. Findet dennoch Frauenförderung statt, erfolgt sie nicht selten nur vereinzelt, zufällig und/oder nach paternalistischer Manier. Unkoordinierte Manöver ohne strukturelle Basis reichen aber nicht aus, damit die Parteiarbeit für Frauen auf breiter Front substantiell an Attraktivität gewinnt. Bei Grünen, Linke und SPD besteht Handlungsbedarf vor allem auf der Wahlkreisebene. Deren parlamentarische Frauenanteile können nicht darüber hinwegtäuschen, dass weder in der Mitgliedschaft noch bei den Wahlkreiskandidaturen bislang Parität erreicht wurde.

Konkrete Reformvorschläge mit unterschiedlichen Stoßrichtungen liegen vor (siehe z.B. Bohne/Bukow 2018; Klimowicz 2018; Krause/Dedic 2015). Es ist an der Zeit, sie innerparteilich stärker wahrzunehmen, breit zu diskutieren, erfolgversprechende Ideen lokal und temporär begrenzt auszuprobieren und bewährte Reformen schließlich organisationsweit zu implementieren. Schließlich scheint eine Gesellschaft, in der Geschlechterfragen in Politik und anderswo von Niemandem mehr Bedeutung beigemessen werden müssen – auch angesichts der jüngst an Fahrt aufgenommenen öffentlichen Debatte über die Parität im Parlament – unverändert in weiter Ferne.

Literaturverzeichnis

- Bieber, Ina E. (2016): It's the electoral system, stupid! Einfluss des Wahlsystems auf die Wahlchancen von Frauen bei Bundestagswahlen 1953 bis 2009. In: Roßteutscher, Sigrid/Faas, Thorsten/Rosar, Ulrich (Hrsg.): Bürgerinnen und Bürger im Wandel der Zeit. 25 Jahre Wahl- und Einstellungsforschung in Deutschland. Wiesbaden, S. 35–65.
- Brouard, Sylvain/Deiss-Helbig, Elisa/Dageförde, Mirjam (2018): Do Candidates' Ethnic Background and Gender Matter? An Experimental Approach. In: Gabriel, Oscar W./Kerrouche, Eric/Schüttemeyer, Suzanne S. (Hrsg.): Political Representation in France and Germany. Attitudes and Activities of Citizens and MPs. Cham, S. 309–339.
- Brunsbach, Sandra (2011): Machen Frauen den Unterschied? Parlamentarierinnen als Repräsentantinnen frauenspezifischer Interessen im Deutschen Bundestag. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 42. Jg., H. 1, S. 3–24.
- Bohne, Maik/Bukow, Sebastian (2018): Selbstbewusstsein statt Unbehagen – Impulse zur Stärkung der repräsentativen Demokratie in Deutschland, Policy Brief. Heinrich-Böll-Stiftung/Das Progressive Zentrum. Berlin.
- Bukow, Sebastian (2013): Die professionalisierte Mitgliederpartei. Wiesbaden.
- Bukow, Sebastian/Voß, Fabian (2018): Frauen in der Politik: Der weite Weg zur geschlechtergerechten Repräsentation. www.boell.de/de/2018/03/02/frauen-der-politik-der-weite-weg-zur-geschlechtergerechten-repraesentation.
- Caul, Miki (1999): Women's Representation in Parliament. The Role of Political Parties. In: Party Politics, 5. Jg., H. 1, S. 79–98.
- Dahlerup, Drude (Hrsg.) (2006): Women, Quotas and Politics. London/New York.
- Eder, Christina/Fortin-Rittberger, Jessica/Kroeber, Corianna (2016): The Higher the Fewer? Patterns of Female Representation Across Levels of Government in Germany. In: Parliamentary Affairs, 69. Jg., H. 2, S. 366–386.
- Edinger, Michael (2017): Neue Politiker braucht das Land? Attraktivität und Besetzung politischer Ämter. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 14–15/2017, S. 4–9.
- F.A.Z., 12.01.2019, S. 6.
- Górecki, Maciej A./Kukołowicz, Paula (2014): Gender quotas, candidate background and the election of women: A paradox of gender quotas in open-list proportional representation systems. In: Electoral Studies, 36. Jg., H. S. 65–80.

- Hellmann, Daniel (2016): Weg vom Pfadabhängigkeitsproblem: Präferenzwahl in Mehrpersonenwahlkreisen als Reformoption des Bundeswahlrechts? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 47. Jg., H. 2, S. 389–410.
- Höhmann, Daniel (2017): Frauen in politischen Spitzenämtern. Die Ernennung von weiblichen Ministern in die Landeskabinette der deutschen Bundesländer. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 11. Jg., H. 3, S. 391–416.
- Höhne, Benjamin (2017): Wie stellen Parteien ihre Parlamentsbewerber auf? Das Personalmanagement vor der Bundestagswahl 2017. In: Koschmieder, Carsten (Hrsg.): Parteien, Parteiensysteme und politische Orientierungen. Aktuelle Beiträge aus der Parteienforschung. Wiesbaden, S. 227–253.
- Höhne, Benjamin/Berkhoff, Pia/Höhne, Romy/Kühne, Maria (2017): Beobachtungsprotokoll zur Aufstellungsversammlung der CDU im Wahlkreis 32, Cloppenburg-Vechta, 3. Februar 2017 in Vechta, IParl-Forschungsprojekt zur Bundestags-Kandidatenaufstellung 2016/17. Halle/Saale.
- Höhne, Benjamin/Jun, Uwe (2019): Die Wiederauferstehung der FDP. In: Korte, Karl-Rudolf/Schoofs, Jan (Hrsg.): Die Bundestagswahl 2017. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung. Wiesbaden (im Erscheinen).
- Hoecker, Beate (2013): Frauen und das institutionelle Europa. Politische Partizipation und Repräsentation im Geschlechtervergleich. Wiesbaden.
- Holtkamp, Lars/Schnittke, Sonja (2010): Die Hälfte der Macht im Visier. Der Einfluss von Institutionen und Parteien auf die politische Repräsentation von Frauen. Bielefeld.
- Klimowicz, Katarzyna Anna (2018): Network parties. A new model to democratise and digitise party politics?, Discussion paper. Das Progressive Zentrum. Berlin.
- Korte, Karl-Rudolf/Michels, Dennis/Schoofs, Jan/Switek, Niko/Weissenbach, Kristina (2018): Parteiendemokratie in Bewegung. Organisations- und Entscheidungsmuster der deutschen Parteien im Vergleich. Baden-Baden.
- Krause, Laura-Kristine/Dedic, Jessica (2015): It's a Man's World. Frauen in Parteien als strategisches Zukunftsthema, Discussion paper. Das Progressive Zentrum. Berlin.
- Krook, Mona Lena (2009): Quotas for Women in Politics. Gender and Candidate Selection Reform Worldwide. Oxford.
- Kürschner, Isabelle (2009): Den Männern überlassen wir's nicht! Erfolgreiche Frauen in der CSU. Baden-Baden.
- Landtag Brandenburg (2018): Inklusives Parité-Gesetz (Drittes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes), LT-Drs. 6/8210, Landtag Brandenburg. Potsdam.

- Leibholz, Gerhard (1966): Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert. Berlin.
- Mannewitz, Tom (2015): Politische Kultur und demokratischer Verfassungsstaat. Ein subnationaler Vergleich zwei Jahrzehnte nach der deutschen Wiedervereinigung. Baden-Baden.
- Morlok, Martin/Hobusch, Alexander (2019): Ade parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quotenregelungen bei Landeslisten. In: DÖV (Die Öffentliche Verwaltung), H. 1, S. 14–20.
- Niedermayer, Oskar (2018): Parteimitgliedschaften im Jahre 2017, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 49. Jg., H. 2, S. 346–371.
- Pitkin, Hanna F. (1967): The Concept of Representation. Los Angeles/Berkeley.
- Ross, Karen (2017): Gender, Politics, News: A Game of Three Sides. Hoboken.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (2018): Die Zukunft der parlamentarischen Demokratie, in: Mair, Stefan/Messner, Dirk/Mayer, Lutz (Hrsg.): Deutschland und die Welt 2030: Was sich verändert und wie wir handeln müssen. Berlin, S. 365–373.
- Schüttemeyer, Suzanne S./Sturm, Roland (2005): Der Kandidat – das (fast) unbekannte Wesen: Befunde und Überlegungen zur Aufstellung der Bewerber zum Deutschen Bundestag. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 36. Jg. H. 3, S. 539–553.
- SPIEGEL online, 11.01.2019: Lehnen, Eva: Da sitzt ein Meer von grauen Anzügen. www.spiegel.de/politik/deutschland/bundestag-katarina-barley-will-frauenanteil-erhoehen-a-1237820.html.
- Spier, Tim/Klein, Markus/Alemann, Ulrich von/Hoffmann, Hanna/Laux, Annika/Nonnenmacher, Alexandra/Rohrbach, Katharina (Hrsg.) (2011): Parteimitglieder in Deutschland. Wiesbaden.
- Steg, Christian (2018): Mehr Frauen braucht das Land. Wie ein Paritätsgesetz zur Gleichberechtigung in der Politik beiträgt. In: Liebold, Sebastian/Mannewitz, Tom/Petschke, Madeleine/Thieme, Tom (Hrsg.): Demokratie in unruhigen Zeiten. Baden-Baden, S. 345–354.
- Tagesspiegel, 01.02.2019, S. 1 (Metzner, Thorsten/Müller-Neuhof, Jost: Brandenburg bringt mehr Frauen ins Parlament).
- Vandeleene, Audrey (2014): Gender Quotas and «Women-Friendly» Candidate Selection: Evidence from Belgium. In: Representation, 50. Jg., H. 3, S. 337–349.
- Wiesendahl, Elmar/Höhne, Benjamin/Cordes, Malte (2018): Mitgliederparteien – Niedergang ohne Ende? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 49. Jg., H. 2, S. 304–324.

Der Autor

Dr. Benjamin Höhne ist stellv. Leiter des Instituts für Parlamentarismusforschung Berlin (IParl). Nach dem Studium an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg war er u.a. an den Universitäten Trier und Potsdam sowie in verschiedenen Sicherheitsinstitutionen wissenschaftlich-politikberatend tätig. Für seine Dissertation «Rekrutierung von Abgeordneten des Europäischen Parlaments. Organisation, Akteure und Entscheidungen in Parteien» wurde er 2015 mit dem Wissenschaftspreis des Deutschen Bundestages ausgezeichnet. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören Parteien innerhalb und außerhalb von Parlamenten.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Kontakt: Referat Politik- und Parteienforschung, Dr. Sebastian Bukow **E** bukow@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de

DOI: <https://doi.org/10.25530/03552.2>

Erscheinungsdatum: März 2019

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

Verfügbare Ausgaben unter: www.boell.de/de/boellbrief

Abonnement (per E-Mail) unter: boell.de/news

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.