

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

durch die Landesregierung

### Erster Paritätsbericht

**Politische Teilhabe von Frauen und Männern bei den allgemeinen Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 in Rheinland-Pfalz (§ 73 Abs. 3 Kommunalwahlgesetz)**

#### Vorwort

#### Einleitung

#### Gliederung

1. Wahlsystem der allgemeinen Kommunalwahlen
2. Gesetzliche Grundlagen des Paritätsberichts und der Paritätsstatistik
3. Gesetzliche Historie
  - 3.1 Enquête-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“
  - 3.2 Gutachten „Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Geschlechterquotierung von Wahlvorschlägen für die rheinland-pfälzischen Kommunalparlamente“ von Prof. Dr. Ingwer Ebsen
  - 3.3 Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren
4. Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz zu Paritätsbestimmungen
5. Bisherige Maßnahmen zur Förderung der Partizipation von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften
6. Kernaussagen und Bewertungen
  - 6.1 Kernaussagen der Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2015 und deren Bewertung
    - 6.1.1 Daten zur Aufstellung der Bewerberinnen
    - 6.1.2 Daten zu den gewählten Bewerberinnen
  - 6.2 Bewertung der Kommunalwahlergebnisse von 1994 bis 2014
7. Handlungsempfehlungen

#### Schlusswort

---

Dem Präsidenten des Landtags mit Schreiben des Chefs der Staatskanzlei vom 14. Juli 2015 übersandt.  
Federführend ist der Minister des Innern, für Sport und Infrastruktur



## **Vorwort**

Der vorliegende Erste Paritätsbericht dient der Darstellung und Bewertung der Chancen von Frauen und Männern bei den allgemeinen Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 in Rheinland-Pfalz<sup>1</sup>. Er gibt ferner Handlungsempfehlungen, um das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern in diesem Politikbereich besser zu erreichen.

Der Anteil von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften ist bei den allgemeinen Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 in Rheinland-Pfalz erneut gestiegen. Er liegt im Landesdurchschnitt bei den Verhältniswahlen bei 21,3 Prozent und den Mehrheitswahlen bei 14,4 Prozent. Damit ist über die letzten zwanzig Jahre eine Steigerung der Frauenanteile zu beobachten. Diese positive Entwicklung kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Frauen in der Kommunalpolitik immer noch deutlich unterrepräsentiert sind.

Da diese Feststellung nicht neu ist, wurden bereits in der Vergangenheit vielfältige Fördermaßnahmen und -programme durchgeführt, um den Frauenanteil in kommunalen Vertretungskörperschaften zu erhöhen. Als auch nach den allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2009 keine zufriedenstellende Verbesserung erreicht wurde, war dies Anlass für politische und parlamentarische Diskussionen, in denen die Ursachen sowie verschiedene gesetzliche Maßnahmen zur Erhöhung der Frauenanteile erörtert wurden<sup>2</sup>. Ein Ergebnis dieser Beratungen war die Feststellung, dass die Gründe für die Unterrepräsentanz von Frauen bislang noch nicht hinreichend untersucht worden sind<sup>3</sup>.

Der rheinland-pfälzische Landesgesetzgeber griff diese Überlegung auf und schuf mit dem Sechzehnten Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 8. Mai 2013 (GVBl. S. 139) die gesetzlichen Grundlagen für den Paritätsbericht der Landesregierung und die Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes. Diese Regelungen stehen im engen Zusammenhang mit weiteren in das Kommunalwahlgesetz eingefügten Bestimmungen, die durch eine gesetzliche Aufforderung an Parteien und Wählergruppen,

---

<sup>1</sup> Vgl. zur Intention des Paritätsberichts: Änderungsantrag der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 13. März 2013, Landtagsvorlage 16/2325, S. 5.

<sup>2</sup> Vgl. Beratungen der Enquête-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“, Drucksache 16/1300, S. 70 ff.

<sup>3</sup> Vgl. u.a. Änderungsantrag der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 13. März 2013, Landtagsvorlage 16/2325, S. 5.

bei Aufstellung der Wahlvorschläge Geschlechterparität anzustreben, und durch Informationen den Anteil von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften erhöhen sollen.

Im Vergleich zu den bisherigen Auswertungen der Kommunalwahlen ist es nunmehr - auf der Grundlage der Daten der Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2015<sup>4</sup> - möglich, die Entwicklung der Frauenanteile bei den Verhältniswahlen von der Teilnahme bei den Versammlungen zur Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber bis zum Wahlergebnis aufzuzeigen. Für die Verhältniswahlen am 25. Mai 2014 können folgende zentralen Aussagen getroffen werden:

- Der Frauenanteil an den Versammlungen zur Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber beträgt landesweit 26,3 Prozent.
- Die Frauen, die an der Aufstellungsversammlung teilnehmen, treten auch zur Wahl der Bewerberinnen und Bewerber an. Der Anteil der angetretenen Bewerberinnen beträgt landesweit 27,4 Prozent.
- Der Anteil der aufgestellten Frauen beträgt landesweit 27,2 Prozent. In allen Parteien und Wählergruppen werden landesweit über 90 Prozent der angetretenen Frauen und Männer auch von der Aufstellungsversammlung als Bewerberinnen oder Bewerber gewählt.
- Die aufgestellten Bewerberinnen werden von den Wählerinnen und Wählern nicht in dem gleichen Umfang wie die aufgestellten Bewerber in die kommunalen Vertretungskörperschaften gewählt. Der Anteil der gewählten Bewerberinnen beträgt landesweit 21,3 Prozent.

Die erhobenen Daten zeigen, dass Frauen im Verfahren zur Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber durch die Wahlvorschlagsträger die gleichen Chancen wie Männer besitzen. Mit anderen Worten ausgedrückt: Wenn Frauen an der Aufstellungsversammlung teilnehmen, bewerben sie sich und werden auch von der Aufstellungsversammlung gewählt. Die wesentlichen Ursachen für die geringen Frauenanteile sind in anderen Bereichen zu suchen und sie werden zeitlich vor der Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber gelegt.

---

<sup>4</sup> Vgl. Anlage 1, Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2015.

Aufbauend auf diesen Erkenntnissen muss es nun Ziel sein, die Gründe für die Unterrepräsentanz von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften noch umfassender und besser zu untersuchen.

In der Vergangenheit haben beispielweise die Studien „Engagiert vor Ort – Wege und Erfahrungen von Kommunalpolitikerinnen“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend aus dem Jahr 2010 und „Ursachen für die Unterrepräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik“ des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung vom Januar 2013 das Thema unter verschiedenen Aspekten untersucht und hierzu wichtige Erkenntnisse erbracht. Die zuletzt genannte Studie, die die Situation in Baden-Württemberg analysiert, kommt u.a. zum Ergebnis, dass es bis zum heutigen Zeitpunkt für Baden-Württemberg schwierig ist, sicher festzustellen, welches die Ursachen für den geringen Frauenanteil in den kommunalen Vertretungskörperschaften sind und welche Maßnahmen erfolgreich diese Ursachen bekämpfen können<sup>5</sup>. So wird ebenso in der genannten Studie des Bundesfrauenministeriums ausgeführt, dass sich die statistische Datenlage zu Frauenanteilen in der Kommunalpolitik als unübersichtlich darstellt und hier dringender Handlungsbedarf besteht<sup>6</sup>. Um die Frauenanteile in der Kommunalpolitik zu erhöhen, wird in dieser Studie<sup>7</sup> ein übergreifender Ansatz gefordert, der sowohl die Parteikulturen und kommunalpolitischen Strukturen als auch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den Blick nimmt.

Die Landesregierung teilt diese Beurteilungen, die auch durch die bisherigen Erfahrungen in Rheinland-Pfalz bestätigt werden. Sie schlägt deshalb verschiedene Handlungsempfehlungen vor, deren zentrales Ziel die weitere und bessere Erforschung der Unterrepräsentanz von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften ist. Die Handlungsempfehlungen beruhen dabei auf den Ergebnissen und Bewertungen der Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes. Da den politischen Parteien und den Wählergruppen eine Schlüsselfunktion bei der Aufstellung der Bewerberinnen und

---

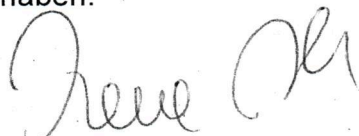
<sup>5</sup> „Ursachen für die Unterrepräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik“, Studie des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung im Auftrag der SPD-Landtagsfraktion Baden-Württemberg, Januar 2013, S. 33.

<sup>6</sup> „Engagiert vor Ort – Wege und Erfahrungen von Kommunalpolitikerinnen“, Studie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, November 2010, S. 140. Die Studie ist unter [http://frauen-macht-politik.de/fileadmin/eaf/Dokumente/Studie/Studie\\_Engagiert-vor-Ort\\_Langfassung.pdf](http://frauen-macht-politik.de/fileadmin/eaf/Dokumente/Studie/Studie_Engagiert-vor-Ort_Langfassung.pdf) abrufbar.

<sup>7</sup> „Engagiert vor Ort – Wege und Erfahrungen von Kommunalpolitikerinnen“, Studie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, a.a.O., S. 131.

Bewerber für die Kommunalwahlen zukommt, wird insbesondere empfohlen, deren Mitgliederstrukturen in Rheinland-Pfalz und deren Maßnahmen zur Förderung der Frauenanteile zu erforschen. Als weitere Maßnahme wird vorgeschlagen, das Wählerverhalten bei den Kommunalwahlen unter dem Aspekt, ob und inwieweit es Präferenzen für Bewerberinnen oder Bewerber gibt, zu analysieren. Von der Untersuchung dieser Themen werden wichtige Informationen und Rückschlüsse erwartet, die für die Erhöhung der Frauenanteile einen wichtigen Beitrag leisten können. Da der geringe Frauenanteil in kommunalen Vertretungskörperschaften kein landesspezifisches Phänomen in Rheinland-Pfalz ist, wird empfohlen, die weitergehenden Untersuchungen in Kooperation mit anderen Ländern zu beauftragen und durchzuführen.

Die Landesregierung setzt sich weiterhin konsequent dafür ein, dass der Anteil von Frauen in der Kommunalpolitik erhöht wird. Unser persönlicher Dank gilt deshalb allen Verantwortlichen in Parteien und Wählergruppen sowie in den Verwaltungen, die zur Erhöhung des Frauenanteils in kommunalen Vertretungskörperschaften beigetragen haben.



Irene Alt



Roger Lewentz

Ministerin

Minister

## **Einleitung**

Die Landesregierung hatte den Auftrag, dem Landtag spätestens ein Jahr nach der öffentlichen Bekanntmachung des Wahlergebnisses zu den Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 einen Paritätsbericht vorzulegen. Der vorgelegte Bericht ist der Erste Paritätsbericht, der in Rheinland-Pfalz zu allgemeinen Kommunalwahlen erstellt wurde und er umfasst die Wahlen zu den Gemeinderäten<sup>8</sup>, Verbandsgemeinderäten und Kreistagen sowie zum Bezirkstag des Bezirksverbands Pfalz (§ 73 Abs. 3 des Kommunalwahlgesetzes - KWG -). Statistische Grundlage des Paritätsberichts ist die Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2015, die der Bewertung der Chancen der Geschlechter bei den Verhältniswahlen dient (§ 73 Abs. 1 Satz 2 KWG).

Zu Beginn des Paritätsberichts wird das Wahlsystem bei den allgemeinen Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz dargestellt. Dieses ist von einer umfassenden Einflussmöglichkeit der wahlberechtigten Bevölkerung auf die Zusammensetzung der kommunalen Vertretungskörperschaften geprägt, sodass die erzielten Ergebnisse der Kommunalwahlen und mögliche Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Teilhabe von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften auch vor diesem Hintergrund zu beurteilen sind. Anschließend werden die Gesetzesgrundlagen des Paritätsberichts und der Paritätsstatistik, Gesetzesintention sowie deren Entstehungsgeschichte aufgezeigt. Die Regelungen wurden durch das Sechzehnte Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 8. Mai 2013 (GVBl. S. 139) eingeführt und gehören zu den so genannten Paritätsbestimmungen. Diese umfassen verschiedene gesetzliche Regelungen, die durch eine Aufforderung an die Parteien und Wählergruppen bei der Aufstellung der Wahlvorschläge Geschlechterparität anzustreben, sowie durch Informationen den Anteil von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften erhöhen sollen<sup>9</sup>.

In einem weiteren Abschnitt werden Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz zu Paritätsbestimmungen dargestellt. Der Verfassungsgerichtshof prüfte in mehreren Verfahren, ob angefochtene Paritätsbestimmungen im Einklang mit der Verfassung für Rheinland-Pfalz stehen.

---

<sup>8</sup> In den Städten führt der Gemeinderat die Bezeichnung „Stadtrat“ (§ 28 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung).

<sup>9</sup> Vgl. Änderungsantrag der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 13. März 2013, Landtagsvorlage 16/2325, S. 5.

Er bestätigte insbesondere die Verfassungsgemäßheit der Rechtsgrundlagen des Paritätsberichts und der Paritätsstatistik. Im Beschluss vom 4. April 2014<sup>10</sup> zeigte er allerdings auch die verfassungsrechtlichen Grenzen von Maßnahmen zur Frauenförderung bei Kommunalwahlen auf. Im Anschluss daran folgt eine Zusammenfassung der bisherigen Maßnahmen zur Förderung der Partizipation von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften. Kernelement des Paritätsberichts ist die Darstellung der Kernaussagen der Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2015 sowie deren Bewertung. Zur Vervollständigung werden die allgemeinen Wahlergebnisse bei den Kommunalwahlen im Überblick von 1994 bis 2014 dargestellt. Der Überblick umfasst auch die Ergebnisse der Wahlen, die nach dem Grundsatz der Mehrheitswahl durchgeführt wurden. Aufbauend auf den Ergebnissen und Erkenntnissen der Paritätsstatistik werden am Ende des Paritätsberichts Handlungsempfehlungen gegeben.

Dem Ersten Paritätsbericht kommt eine wesentliche Bedeutung zu, da die Gründe für die Unterrepräsentanz von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften bislang nicht hinreichend untersucht sind. Zwar gab es in der Vergangenheit geschlechtsdifferenzierte Statistiken über den Anteil der bei den Kommunalwahlen gewählten Frauen und Männer<sup>11</sup>. Es fehlten jedoch geschlechtsdifferenzierte Angaben zu den Wahlversammlungen der politischen Parteien und Wählergruppen sowie zur Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber. Die Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2015 enthält nunmehr im Hinblick auf die Verhältniswahlen solche statistischen Daten. Sie zeigt allerdings auch noch weiteren Untersuchungsbedarf im Hinblick auf die Mitgliederstrukturen der Parteien und Wählergruppen sowie auf das Wählerverhalten auf.

Der Paritätsbericht bietet die Grundlage für eine an aktuellen Zahlen orientierte politische Debatte. Mit dem Paritätsbericht kommt die Landesregierung ihrer Verpflichtung nach, die Wählerinnen und Wähler über den Stand der Verwirklichung des Verfassungsauftrages aus Artikel 17 Abs. 3 der Verfassung für Rheinland-Pfalz und aus Artikel 3 Abs. 2 des Grundgesetzes zu informieren.

---

<sup>10</sup> Beschluss vom 4. April 2014, Az.: VGH A 15/14, VGH A 17/14.

<sup>11</sup> Vgl. zu den Kommunalwahlen 2009: Julia König, „Frauen in der Kommunalpolitik“ in: Statistische Monatshefte 2009, S. 666ff.



## **1. Wahlsystem bei den allgemeinen Kommunalwahlen**

Seit den Kommunalwahlen im Jahr 1989 haben die rheinland-pfälzischen Wählerinnen und Wähler aufgrund der damaligen Novellierung des Kommunalwahlsystems die Möglichkeit, verstärkten Einfluss auf die Zusammensetzung der kommunalen Vertretungsorgane zu nehmen. Die Wahl findet als personalisierte Verhältniswahl mit offenen Listen statt, wenn mindestens zwei Wahlvorschläge zugelassen sind. Die Wahlberechtigten haben so viele Stimmen, wie Ratsmitglieder zu wählen sind. Von den zu vergebenden Stimmen dürfen sie bis zu drei Stimmen auf eine Bewerberin oder einen Bewerber konzentrieren (kumulieren); darüber hinaus dürfen sie Personen unterschiedlicher Wahlvorschläge kennzeichnen (panaschieren) (§ 32 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 KWG). Die Wahlberechtigten können somit gezielt auf das Wahlergebnis Einfluss nehmen und die Reihenfolge der Bewerberinnen und Bewerber auf den Wahlvorschlägen verändern. Bei der Auswertung der Kommunalwahlen im Jahr 2004 wurde festgestellt, dass das Votum der Wahlberechtigten zu erheblichen Veränderungen der Wahlvorschläge führte<sup>12</sup>. Landesweit hielten nur 20,4 Prozent der Bewerberinnen und Bewerber ihren ursprünglichen Listenplatz. Von den Bewerberinnen und Bewerbern konnten 36,3 Prozent ihre Position verbessern, in 43,3 Prozent der Fälle wurde diese verschlechtert<sup>13</sup>.

Bei den allgemeinen Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 fanden in 885 Gemeinden Wahlen nach dem Grundsatz der Verhältniswahl statt. Es wurden dabei insgesamt 14.264 Mandate vergeben.

Die Mehrheitswahl zu den kommunalen Vertretungskörperschaften findet statt, wenn nur ein oder kein Wahlvorschlag zugelassen ist (§ 22 KWG). Die Wahlberechtigten haben so viele Stimmen, wie Ratsmitglieder zu wählen sind (§ 33 Abs. 1 KWG). Ist kein Wahlvorschlag zugelassen worden, vergeben die wahlberechtigten Personen ihre Stimmen durch Eintragung auf dem Stimmzettel. Die Wahlberechtigten bestimmen somit in diesem Fall die zu wählenden Personen selbst. Ist dagegen ein Wahlvorschlag zugelassen worden, so vergeben sie ihre Stimmen durch Ankreuzen oder eine andere eindeutige Kennzeichnung der auf dem Stimmzettel aufgeführten Bewerberinnen und

---

<sup>12</sup> Landeswahlleiter Rheinland-Pfalz, „Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz am 13. Juni 2004, Auswertung des Wählerverhaltens“, S. 5, 20. Die Untersuchung ist auf der Internetseite des Landeswahlleiters Rheinland-Pfalz <http://www.wahlen.rlp.de/kw/info/pub/index.html> abrufbar. Eine entsprechende Auswertung wurde bei den Kommunalwahlen im Jahr 2009 nicht durchgeführt.

<sup>13</sup> Landeswahlleiter Rheinland-Pfalz, „Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz am 13. Juni 2004, Auswertung des Wählerverhaltens“, a.a.O., S. 6.

Bewerber (§ 33 Abs. 2 Satz 1 KWG). Sie können zudem auf dem Stimmzettel andere wählbare Personen eintragen und auch Bewerberinnen und Bewerber streichen (§ 33 Abs. 2 Satz 3 KWG).

Bei den allgemeinen Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 fanden in 1.420 Gemeinden Wahlen nach dem Grundsatz der Mehrheitswahl statt. In 1.125 Gemeinden wurde kein Wahlvorschlag, in 295 Gemeinden wurde ein Wahlvorschlag zugelassen. Bei den Wahlen wurden insgesamt 12.072 Mandate vergeben.

## **2. Gesetzliche Grundlagen des Paritätsberichts und der Paritätsstatistik**

Die gesetzlichen Grundlagen des Paritätsberichts der Landesregierung und der Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes wurden durch das Sechzehnte Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 8. Mai 2013 (GVBl. S. 139) geschaffen und traten nach Artikel 4 des Gesetzes mit Wirkung zum 1. März 2013 in Kraft. Vergleichbare Bestimmungen gibt es weder auf der Bundes- noch der Länderebene.

Die gesetzlichen Bestimmungen lauten im Einzelnen wie folgt:

### § 73 Abs. 1 Satz 2 und 3 KWG

*„Dabei wird mit Hilfe der geschlechtsspezifischen Auswertung der Wahlvorschläge und der paritätsbezogenen Angaben in den Niederschriften auch eine Statistik geführt, die der Bewertung der jeweiligen Chancen der Geschlechter bei den Verhältniswahlen dient (Paritätsstatistik). Diese soll insbesondere geschlechtsgetrennte Angaben über die Anzahl und prozentuale Verteilung der angetretenen Bewerber in der Wahlversammlung sowie der bei der Wahl gewählten Bewerber, getrennt nach der ersten und zweiten Hälfte der für die Vertretungskörperschaft zu vergebenden Plätze, enthalten.“*

### § 73 Abs. 3 KWG

*„Zu den Wahlen nach Absatz 1 Satz 1<sup>14</sup> legt die Landesregierung dem Landtag spätestens ein Jahr nach der öffentlichen Bekanntmachung des Wahlergebnisses einen Paritätsbericht vor.“*

Ziel des Paritätsberichts und der Paritätsstatistik ist es, dem Gesetzgeber Informationen zur Beurteilung der Chancengleichheit von Männern und Frauen bei den Kommunalwahlen zur Verfügung zu stellen<sup>15</sup>. Der Paritätsbericht umfasst die Wahlen zu den Gemeinderäten, Verbandsgemeinderäten und Kreistagen sowie zum Bezirkstag des Bezirksverbands Pfalz (§ 73 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 KWG).

---

<sup>14</sup> § 73 Abs. 1 Satz 1 KWG lautet wie folgt: Die Ergebnisse der Wahlen zu den Gemeinderäten, Verbandsgemeinderäten und Kreistagen sowie zum Bezirkstag des Bezirksverbands Pfalz sind vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz statistisch auszuwerten; das Ergebnis der Auswertung ist zu veröffentlichen.

<sup>15</sup> Vgl. Änderungsantrag der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 13. März 2013, Landtagsvorlage 16/2325, S. 5. Dieser Änderungsantrag kann zur Begründung der Bestimmungen herangezogen werden, da er zwar mit einigen Modifizierungen, aber im Wesentlichen unverändert durch den Landtag am 25. April 2013 verabschiedet wurde.

In der Begründung der Bestimmungen<sup>16</sup> wird ausgeführt, dass die Gründe für die Unterrepräsentanz von Frauen nicht hinreichend untersucht sind und bislang nur geschlechtsdifferenzierte Statistiken über den Anteil der gewählten Personen geführt wurden. Danach fehlten auch bisher geschlechtsbezogene statistische Angaben zur jeweiligen Anzahl der bei der Aufstellung der Wahlvorschlagslisten stimmberechtigten Personen und der bei der Aufstellung kandidierenden Personen. Weiterhin wurde nicht ausgewertet, wie sich das Stimmverhalten der Bürgerinnen und Bürger auf die aussichtsreichen Plätze auswirkt. Der Paritätsbericht soll - so die Begründung - auf bestehenden und neuen statistischen Erhebungen beruhen.

Nach § 73 Abs. 1 Satz 2 KWG ist die Paritätsstatistik begrenzt auf die Bewertung der jeweiligen Chancen der Geschlechter bei den Verhältniswahlen.

---

<sup>16</sup> Vgl. Fußnote 15.

### **3. Gesetzliche Historie**

Dem Inkrafttreten der Paritätsbestimmungen war eine intensive politische und parlamentarische Debatte über die Chancen von Frauen bei den allgemeinen Kommunalwahlen vorausgegangen. Ausgangspunkt dieser Diskussionen war der Umstand, dass der Frauenanteil in den kommunalen Vertretungskörperschaften nach den Kommunalwahlen im Jahr 2009 bei den Verhältniswahlen und Mehrheitswahlen im Durchschnitt bei 16,8 Prozent lag. Seit dem Jahr 1994 hatte es nur eine Steigerung von rund 4 Prozent gegeben<sup>17</sup>.

Nach der Landtagswahl am 27. März 2011 hatten die Regierungsparteien der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in ihrem Koalitionsvertrag 2011-2016 „Den sozial - ökologischen Wandel gestalten“ das Ziel formuliert, eine Gesellschaft zu schaffen, in der die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern durchgängiges Prinzip ist<sup>18</sup>. Als ein Schwerpunkt der Reformbestrebungen wurde die Verbesserung der politischen Teilhabe von Frauen auf kommunaler Ebene benannt. In diesem Zusammenhang sollte die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Festlegung von Quoten bei der Aufstellung von Wahllisten, um den Frauenanteil ab den nächsten allgemeinen Kommunalwahlen zu erhöhen, geprüft werden<sup>19</sup>. Ministerpräsidentin Malu Dreyer betonte in ihrer ersten Regierungserklärung am 30. Januar 2013, dass der Anteil von Frauen in kommunalen Vertretungsorganen deutlich erhöht werden müsse<sup>20</sup>. Deshalb seien Maßnahmen angestrebt, die für die anstehenden allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2014 greifen sollten.

#### **3.1 Enquête-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“**

Die vom rheinland-pfälzischen Landtag in der 16. Legislaturperiode eingesetzte Enquête-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ befasste sich im Jahr 2012 unter dem Thema „Gendergerechte Demokratie“ mit der politischen Teilhabe

---

<sup>17</sup> Vgl. zu den Kommunalwahlen 2009: Julia König, Frauen in der Kommunalpolitik“ in: Statistische Monatshefte 2009, S. 666ff.

<sup>18</sup> Koalitionsvertrag 2011- 2016, Rheinland-Pfalz, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, S. 72.

<sup>19</sup> Koalitionsvertrag 2011- 2016, Rheinland-Pfalz, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, S. 74.

<sup>20</sup> Regierungserklärung von Ministerpräsidentin Malu Dreyer am 30. Januar 2013, Verantwortung und Zuversicht.

von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften. In ihrer 4. Sitzung am 10. Februar 2012 hörte sie sechs Sachverständige zu folgenden Leitfragen<sup>21</sup> an:

1. Welche Maßnahmen und Instrumente sind geeignet, die politische Repräsentanz von Frauen zu erhöhen?
2. Welche Parameter sind dafür verantwortlich, dass Frauen in Parlamenten unterrepräsentiert sind? Wie kann dieses Problem Ihrer Ansicht nach wirksam gelöst werden?
3. Ist es - spätestens nach Änderung des Grundgesetzes mit Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 - verfassungsrechtlich geboten, dass Parteien die Wahllisten so aufstellen, dass die Plätze alternierend mit Frauen und Männer besetzt sind?
4. Ist eine Differenz der Anzahl von Männern und Frauen in Parlamenten ein Verstoß gegen den Grundsatz der repräsentativen Demokratie?

Ein Schwerpunkt in den Beratungen war die Frage, ob zur Verbesserung der Situation eine gesetzliche Frauenquote nach dem Vorbild des französischen Parité-Gesetzes eingeführt werden sollte. In diesem Zusammenhang wurde auch erörtert, ob gegen eine solche gesetzliche Frauenquote verfassungsrechtliche Bedenken bestehen könnten<sup>22</sup>. Die Enquête-Kommission stellte in ihrem Beschluss vom 1. Juni 2012 einen dringenden Handlungsbedarf zur Erhöhung des Frauenanteils in kommunalen Vertretungskörperschaften fest<sup>23</sup>. Sie empfahl der Landesregierung, ein verfassungsrechtliches Gutachten zu beauftragen, das eine verpflichtende Quotenregelung auf ihre Vereinbarkeit mit dem rheinland-pfälzischen Kommunalwahlgesetz überprüft. Weiterhin sollte auf Grundlage der Ergebnisse des Gutachtens zeitnah eine entsprechende Änderung des Kommunalwahlgesetzes vorgenommen werden<sup>24</sup>.

### **3.2 Gutachten „Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Geschlechterquotierung von Wahlvorschlägen für die rheinland-pfälzischen Kommunalparlamente“ von Prof. Dr. Ingwer Ebsen**

Die Landesregierung beauftragte Prof. Dr. Ingwer Ebsen, ein Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Geschlechterquotierung von

---

<sup>21</sup> Drucksache 16/1300, S. 70.

<sup>22</sup> Drucksache 16/1300, S. 70ff. und 82ff.

<sup>23</sup> Drucksache 16/1300, S. 96.

<sup>24</sup> Drucksache 16/1300, S. 96.

Wahlvorschlägen für die rheinland-pfälzischen Kommunalparlamente zu erstellen. Das Gutachten, das im November 2012 vorgelegt wurde, befasste sich vorrangig mit der Frage, ob Regelungen, welche einen bestimmten einheitlichen Anteil von Frauen auf den aussichtsreichen Listenplätzen zur Voraussetzung der Zulassung von Wahlvorschlägen normieren, verfassungsgemäß sind<sup>25</sup>. Der Prüfung wurde ein Regelungsmodell zugrunde gelegt, das einen Frauenanteil von mindestens 40 Prozent verlangte (verbindliches 40-Prozent-Quotenmodell). Hilfsweise wurden weniger intensiv greifende Regelungen geprüft.

Das Gutachten kam zum Ergebnis, dass gegen eine gesetzliche Frauenquote in der Gestalt eines verbindlichen 40-Prozent-Quotenmodells verfassungsrechtliche Bedenken bestehen<sup>26</sup>. Solche Regelungen würden insbesondere in die verfassungsrechtlichen Grundsätze der allgemeinen, freien und gleichen Wahl eingreifen. Zudem würde die Freiheit der Parteien und Wählergruppen zur autonomen Aufstellung ihrer Kandidatenlisten und der verfassungsrechtliche Grundsatz der Chancengleichheit von Parteien betroffen werden. Für diese Eingriffe käme zwar eine Rechtfertigung durch das Staatsziel der Förderung faktischer Gleichberechtigung in Betracht. In der Abwägung würden jedoch mehr Gründe gegen die Anerkennung der Angemessenheit des Eingriffs in die betroffenen Freiheits- und Gleichheitspositionen sprechen als dafür. Gestützt wurde diese Ansicht auch auf den Umstand, dass in der verfassungsrechtlichen Literatur die Ansicht, dass eine gesetzliche Quote verfassungsgemäß sei, kaum vertreten wird<sup>27</sup>.

Als Alternative zur gesetzlichen Frauenquote wurden Regelungen vorgeschlagen, die durch Informationen die Öffentlichkeit über die Frauenanteile in den vorschlagenden Einheiten und auf den Wahlvorschlagslisten informieren sollen. Ausgegangen wurde dabei von der Prämisse, dass der niedrige Frauenanteil in den kommunalen Vertretungskörperschaften kaum auf dezidierte Ablehnung von Frauen in politischen Gremien zurückzuführen sei. Vielmehr würde dieses Defizit auf dem fehlenden Bewusstsein der Akteure in den Parteien und Wahlgruppen sowie bei den Wählerinnen und Wählern beruhen<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Ebsen, „Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Geschlechterquotierung von Wahlvorschlägen für die rheinland-pfälzischen Kommunalparlamente“, November 2012, S. 5.

<sup>26</sup> Ebsen, a.a.O., S. 47ff, 54ff.

<sup>27</sup> Ebsen, a.a.O., S. 47.

<sup>28</sup> Ebsen, a.a.O., S. 49.

### 3.3 Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren

Die Landesregierung brachte im Februar 2013 zur Vorbereitung der im folgenden Jahr am 25. Mai 2014 stattfindenden Kommunalwahlen einen Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes<sup>29</sup> in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren ein. Zeitgleich fanden Überlegungen über gesetzliche Regelungen zur Förderung des Frauenanteils in kommunalen Vertretungskörperschaften statt, in die die Ergebnisse des Gutachtens „Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gesetzlicher Geschlechterquotierung von Wahlvorschlägen für die rheinland-pfälzischen Kommunalparlamente“ von Prof. Dr. Ingwer Ebsen einfließen. Der Gesetzentwurf der Landesregierung enthielt zu diesem Themenkomplex keine Regelungsvorschläge, da ein Vorgriff auf die politischen Diskussionen vermieden werden sollte. Der rheinland-pfälzische Landtag beriet den Gesetzentwurf der Landesregierung in seiner 45. Sitzung am 7. März 2013<sup>30</sup> in erster Lesung und überwies ihn durch Beschluss an den Innenausschuss – federführend – und an den Rechtsausschuss. Der federführende Innenausschuss fasste in seiner 21. Sitzung am 14. März 2013 den Beschluss<sup>31</sup>, dem Landtag die Annahme des Gesetzentwurfs der Landesregierung unter Berücksichtigung der zuvor beschlossenen Änderungen zu empfehlen. Die vom Innenausschuss beschlossenen Änderungsempfehlungen umfassten verschiedene Regelungsvorschläge zur Förderung des Anteils von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften. Sie beinhalteten auch Verpflichtungen der Landesregierung zur Vorlage eines Paritätsberichts und des Statistischen Landesamtes zur Erstellung einer Paritätsstatistik. Der Rechtsausschuss beriet den Gesetzentwurf in seiner 22. Sitzung am 18. April 2013<sup>32</sup>. Am 25. April 2013 brachte die Fraktion der CDU einen Änderungsantrag zum Gesetzentwurf ein, dessen Zielsetzung ebenso die Förderung des Anteils von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften war<sup>33</sup>. Der rheinland-pfälzische Landtag verabschiedete in seiner 49. Sitzung am 25. April 2013<sup>34</sup> in zweiter Lesung den Gesetzentwurf der Landesregierung unter Maßgabe des Änderungsantrages der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom gleichen Tag<sup>35</sup>. Der Änderungsantrag, der nicht begründet wurde, entsprach im Wesentlichen der Beschlussempfehlung des Innenausschusses vom 14. März 2013<sup>36</sup>.

---

<sup>29</sup> Drucksache 16/2048.

<sup>30</sup> Plenarprotokoll 16/45, S. 2260 bis 2770.

<sup>31</sup> Drucksache 16/2247.

<sup>32</sup> Drucksache 16/2247.

<sup>33</sup> Drucksache 16/2272.

<sup>34</sup> Plenarprotokoll 16/49, S. 2988 bis 2994.

<sup>35</sup> Drucksache 16/2271.

<sup>36</sup> Vgl. Drucksache 16/2247.



#### **4. Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz zu Paritätsbestimmungen**

Die im Jahr 2013 in das Kommunalwahlgesetz<sup>37</sup> neu eingefügten Paritätsbestimmungen waren Gegenstand mehrerer verfassungsgerichtlicher Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz. Dieser prüfte, ob die angefochtenen Bestimmungen im Einklang mit der Verfassung für Rheinland-Pfalz stehen und bestätigte mit einer Ausnahme, die die Regelungen zu den Stimmzetteln betraf, deren Verfassungsgemäßheit. Mit Beschluss vom 11. Februar 2014<sup>38</sup> wies er eine im Januar 2014 erhobene Verfassungsbeschwerde, die sich gegen die Regelung über Angaben zur Geschlechterparität sowie den Aufdruck „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ auf den Stimmzetteln für die Kommunalwahl richtete, mangels hinreichender Darlegung, inwieweit der Beschwerdeführer selbst hierdurch in eigenen Rechten beeinträchtigt wird, als unzulässig zurück. Aus diesem Grund wurde auch dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel, den Aufdruck bereits für die Kommunalwahl am 25. Mai 2014 zu untersagen, nicht entsprochen. Der Verfassungsgerichtshof betonte allerdings in seiner Entscheidung, dass jede Wählerin und jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang und Beeinflussung von außen ausüben könne und insbesondere auch vor Beeinflussungen geschützt werde, die geeignet seien, seine Entscheidungsfreiheit trotz bestehenden Wahlheimnisses ernstlich zu beeinträchtigen. Das an den Staat gerichtete Verbot amtlicher Wahlbeeinflussung setze der konkreten Gestaltung des Stimmzettels Grenzen.

Zeitlich unmittelbar nach der Verkündung des Beschlusses ging am 19. Februar 2014 beim Verfassungsgerichtshof ein Normenkontrollantrag der Landtagsfraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Prüfung der Frage ein, ob die Regelung des Kommunalwahlgesetzes zu Angaben der Geschlechterparität sowie dem Aufdruck „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ auf den Stimmzetteln für die Kommunalwahlen verfassungswidrig ist<sup>39</sup>. Ziel des Antrags war es, Rechtsklarheit zu schaffen und die Durchführung der Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 auf einer rechtlich gesicherten Grundlage zu gewährleisten. Zeitgleich erhoben der Landesverband der Piratenpartei Deutschland und mehrere Mitglieder dieser Partei Verfassungsbeschwerde gegen

---

<sup>37</sup> Die Paritätsbestimmungen wurden durch das Sechzehnte Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 8. Mai 2013 (GVBl. S. 139) in das Kommunalwahlgesetz eingefügt.

<sup>38</sup> Beschluss vom 11. Februar 2014, Az.: VGH B 6/14, VGH A 12/14.

<sup>39</sup> Pressemitteilung Verfassungsgerichtshof vom 19. Februar 2014, Nr. 5/2014.

bestimmte Paritätsbestimmungen und beantragten den Erlass einer einstweiligen Anordnung. Sie griffen neben den Bestimmungen zu den Stimmzetteln ebenso die zum Führen einer Paritätsstatistik durch das Statistische Landesamt, die Verpflichtung der Landesregierung zur Erstellung eines Paritätsberichts sowie die gesetzliche Aufforderung an die Parteien und Wählergruppen, bei der Aufstellung der Wahlvorschläge Geschlechterparität anzustreben, an. Die Antragsteller rügten insbesondere die Verletzung der Grundsätze der Freiheit und Gleichheit der Wahl gemäß Artikel 76 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV).

Der Verfassungsgerichtshof, der beide Verfahren verband, entschied am 4. April 2014 unmittelbar vor den anstehenden Kommunalwahlen und setzte den Vollzug der Paritätsbestimmungen, die den Aufdruck der paritätsbezogenen Angaben auf den Stimmzetteln betrafen, außer Kraft<sup>40</sup>. Damit durften die neu gestalteten Stimmzettel mit den paritätsbezogenen Angaben bei den Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 nicht eingesetzt werden. Der Verfassungsgerichtshof begründete seine Entscheidung damit, dass – vorbehaltlich einer abschließenden Prüfung im Hauptsacheverfahren – erhebliche Gründe dafür sprechen würden, dass die genannten Regelungen verfassungswidrig seien, weil sie den Grundsatz der Freiheit der Wahl verletzen<sup>41</sup>. Dieser Grundsatz gewährleiste einen unbedingten Schutz vor staatlicher Einwirkung auf den Inhalt der Entscheidung des Wählers im Zeitpunkt der Stimmabgabe durch die Gestaltung des Stimmzettels. Der Verfassungsauftrag, wonach der Staat Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern ergreift, gebe dem Landesgesetzgeber kein Recht, durch die Gestaltung der amtlichen Stimmzettel auf die unbedingt zu schützende Freiheit der Willensbetätigung der Bürgerinnen und Bürger im Zeitpunkt des eigentlichen Wahlaktes einzuwirken.

Die weitergehenden Anträge der Verfassungsbeschwerdeführer lehnte der Verfassungsgerichtshof als unzulässig ab. Er führte zur Paritätsstatistik und zum Paritätsbericht aus, dass die Bestimmungen nur die staatliche Verwendung von unpersönlichen, bereits durch die Parteien und Wählergruppen erhobenen, anonymisierten und von der individuellen Person des einzelnen Wahlbewerbers völlig entkoppelten, statistischen Daten zu einem für sich genommen zulässigen Zweck, nämlich

---

<sup>40</sup> Beschluss vom 4. April 2014, Az.: VGH A 15/14, VGH A 17/14.

<sup>41</sup> Beschluss vom 4. April 2014, Az.: VGH A 15/14, VGH A 17/14, S. 15.

der Information der Wähler über den Stand der Verwirklichung des Verfassungsauftrags gemäß Artikel 17 Abs. 2 LV und aus Artikel 3 Abs. 1 GG regeln<sup>42</sup>.

Mit Beschluss vom 13. Juni 2014<sup>43</sup> bestätigte der Verfassungsgerichtshof im Hauptsacheverfahren seine Entscheidung im Eilverfahren. Das weitergehende Begehren der Verfassungsbeschwerdeführer lehnte der Verfassungsgerichtshof als unzulässig ab. Auch insoweit hielt der Verfassungsgerichtshof an seiner Auffassung im Beschluss vom 4. April 2014 fest.

In einem weiteren Verfahren wandte sich der Landesverband der Piratenpartei gegen die Verpflichtung, in der Niederschrift über die Aufstellung der Wahlvorschläge die Anzahl der wahlberechtigten Versammlungsteilnehmer sowie der angetretenen und gewählten Bewerberinnen und Bewerber jeweils getrennt nach dem Geschlecht auszuweisen. Ferner wandte er sich gegen die Regelung, wonach die öffentliche Bekanntmachung der Wahlvorschläge durch die Wahlleiterin oder den Wahlleiter spätestens zwölf Tage vor der Wahl den Text von Artikel 3 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz ("Männer und Frauen sind gleichberechtigt"), den Geschlechteranteil in der Vertretungskörperschaft zwei Monate vor der Wahl sowie die paritätsbezogenen Angaben in Bezug auf jeden Wahlvorschlag enthalten muss.

Der Verfassungsgerichtshof lehnte mit Urteil vom 15. Dezember 2014<sup>44</sup> die Anträge ab. In Bezug auf Regelungen zur Niederschrift über die Aufstellung der Wahlvorschläge erklärte der Verfassungsgerichtshof den Antrag bereits für unzulässig, da die Piratenpartei eine Verletzung in eigenen Rechten nicht plausibel gemacht habe<sup>45</sup>. Insbesondere folgte der Verfassungsgerichtshof dem Argument nicht, durch die Erhebung der Daten werde „Druck“ auf die Aufstellungsversammlung ausgeübt. Soweit die Piratenpartei sich gegen die Vorschrift über die öffentliche Bekanntmachung der Wahlvorschläge unter Mitteilung paritätsbezogener Angaben zwei Monate vor der Wahl wende, wurde der Antrag als unbegründet zurückgewiesen<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Beschluss vom 4. April 2014, Az.: VGH A 15/14, VGH A 17/14, S. 36.

<sup>43</sup> Beschluss vom 13. Juni 2014, Az.: VGH N 14/14, VGH B 16/14.

<sup>44</sup> Urteil vom 15. Dezember 2014, Az.: VGH O 22/14.

<sup>45</sup> Urteil vom 15. Dezember 2014, Az.: VGH O 22/14, S. 21, 22.

<sup>46</sup> Urteil vom 15. Dezember 2014, Az.: VGH O 22/14, S. 25.

Der Verfassungsgerichtshof führte aus, er habe zwar in seinen Entscheidungen vom 4. April und 23. Juni 2014 Vorschriften, die den Aufdruck entsprechender Angaben auf den amtlichen Stimmzetteln vorgesehen hätten, für verfassungswidrig erklärt. Im Unterschied zu diesen Entscheidungen gehe es nunmehr aber um das Vorfeld der Wahlen und nicht um den eigentlichen Wahlakt selbst<sup>47</sup>. Die angegriffene Regelung sehe auch keine rechtliche oder tatsächliche Ungleichbehandlung der verschiedenen Parteien vor. Auch eine Verletzung des Grundsatzes durch eine Verfälschung des Parteienwettbewerbes könne nicht festgestellt werden. Aus dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien könne nicht die Forderung hergeleitet werden, das Wahlverfahren so zu gestalten, dass sich die Unterschiedlichkeit der Ressourcen der einzelnen Parteien nicht auswirken könne.

---

<sup>47</sup> Urteil vom 15. Dezember 2014, Az.: VGH O 22/14, S. 33.

## **5. Bisherige Maßnahmen zur Förderung der Partizipation von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften**

Seit 1995 hatte es sich die Landesregierung zur Aufgabe gemacht, durch gezielte Maßnahmen und Förderungen den Frauenanteil in den kommunalen Vertretungskörperschaften zu steigern. Die Umsetzung erfolgte prozessorientiert, unterstützt von zahlreichen Bündnispartnerinnen und -partnern und in enger Zusammenarbeit mit den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten. Neben Fortbildungs- und Qualifizierungsseminaren (z. B. ab 1998 zu Anforderungen von Frauen an Planung und Politik) waren fortlaufende Mentoring-Programme und eine Bündniskampagne Schwerpunkte der Landesmaßnahmen.

Mit Blick auf die Kommunalwahl 2004 startete das Frauenministerium 1999 das Mentoring-Seminarprogramm „Mehr Frauen in die Politik. Politikerinnen fördern den weiblichen Nachwuchs“, das aufgrund der großen Nachfrage und des weiterhin bestehenden Handlungsbedarfs nach 2004 unter dem Titel „Mit Mentoring zum politischen Erfolg!“ und begleitet von einem Mentoringbeirat mit Vertreterinnen aus Politik, Weiterbildung und Verbandsarbeit fortgeführt wurde.

2010 initiierte das Frauenministerium, das bis dahin die Mentoring-Programme als eigene Maßnahmen durchgeführt hatte, die Regionalisierung des Programms durch Verlagerung auf die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, die bis zu den Kommunalwahlen 2014 Veranstaltungen in Eigenregie und teilweise in Kooperation mit Frauenorganisationen – finanziert und koordiniert durch das Frauenministerium – durchführten.

Unter dem Titel „Mit Mentoring vor Ort - mehr Frauen in die Kommunalpolitik“ fand bis September 2011 die Pilotphase in drei Landkreisen statt. Aus den Erfahrungen in der Pilotphase wurde ein Mentoring-Leitfaden für die Implementierung von regionalen Mentoring-Programmen entwickelt.

Anschließend wurde das Programm in fünf weiteren Regionen und zum Teil in Kooperation benachbarter Städte und Landkreise bis zu den Kommunalwahlen 2014 durchgeführt. Diese Phase wurde vom Zentrum für Qualitätssicherung und -entwicklung der Johannes Gutenberg-Universität Mainz wissenschaftlich evaluiert.

Von 2012 bis 2014 führte das Frauenministerium drei überregionale Netzwerkveranstaltungen für die Projektbeteiligten durch, um einen Austausch über die bisherigen Erfahrungen und Strategien zu ermöglichen.

Parallel zu den Mentoring-Programmen initiierte das Frauenministerium 2008 die Kampagne „FRAUEN machen Kommunen stark“ mit einem breiten Bündnis aus 30 Organisationen, Verbänden, Parteien und Parteistiftungen, die bis zur Kommunalwahl 2014 fortgesetzt wurde. Mit der Kampagne wurden neben öffentlichkeitswirksamen gemeinsamen Appellen und Aufrufen die Ziele verfolgt, die Bündnispartnerinnen und –partner stärker für das Thema zu sensibilisieren und zu eigenen Maßnahmen zu motivieren. Besonders die beteiligten Parteien und Wählervereinigungen sollten dafür gewonnen werden, mehr Frauen auf vorderen Kommunalwahllistenplätzen zu berücksichtigen. Von 2008 bis 2010 konnten im Rahmen der Kampagne mit rund 170 Veranstaltungen mehr als 2.500 Frauen erreicht werden.

Neben den Mentoring-Programmen und der Bündniskampagne gewann mit zunehmender Digitalisierung die Homepage [www.mehr-frauen-in-die-politik.rlp.de](http://www.mehr-frauen-in-die-politik.rlp.de) an Bedeutung. Die Homepage informiert u.a. über die Programmziele, über die Kampagne und alle beteiligten Kooperationspartnerinnen und –partner, nennt Kontaktadressen und präsentiert einen Leitfaden für kommunale Gleichstellungsbeauftragte. Für die Kommunalwahl 2014 diente die Homepage erstmals auch als „Mentoring-Börse“, um direkte Kontakte zwischen potenziellen Mentees und erfahrenen Politikerinnen als Mentorinnen zu ermöglichen.

## **6. Kernaussagen und Bewertungen**

### **6.1 Kernaussagen der Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2015 und deren Bewertung**

Die Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2015<sup>48</sup> dient der Bewertung der jeweiligen Chancen der Geschlechter bei den Wahlen am 25. Mai 2014, die nach dem Grundsatz der Verhältniswahlen durchgeführt wurden (§ 73 Abs. 1 Satz 2 KWG). Sie wertet Angaben der Wahlvorschlagsträger in den Niederschriften zur Aufstellungsversammlung der Bewerberinnen und Bewerber sowie die festgestellten Wahlergebnisse aus (§ 73 Abs. 1 Satz 3 KWG). Zu diesem Zweck hatte die Niederschrift der Wahlvorschlagsträger jeweils getrennt nach Frauen und Männer folgende paritätsbezogene Angaben gesondert auszuweisen (§ 17 Abs. 5 Satz 4 KWG, § 18 Abs. 2 Satz 5 KWG):

- Anzahl und prozentuale Verteilung der wahlberechtigten Versammlungsteilnehmerinnen und Versammlungsteilnehmer,
- Anzahl und prozentuale Verteilung der angetretenen und der gewählten Bewerberinnen und Bewerber, getrennt nach der ersten und zweiten Hälfte der für die Vertretungskörperschaft zu vergebenden Plätze.

Durch die erhobenen Daten kann bei den Verhältniswahlen die Entwicklung der Frauenanteile bei den Versammlungen zur Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber bis zur tatsächlichen Wahl aufgezeigt werden.

Bei den allgemeinen Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 fanden in 885 Gemeinden Wahlen nach dem Grundsatz der Verhältniswahl statt<sup>49</sup>. Es wurden dabei insgesamt 14.264 Mandate vergeben. Im Vergleich dazu fanden in 1.420 Gemeinden Wahlen nach dem Grundsatz der Mehrheitswahl statt. In 1.125 Gemeinden wurde kein Wahlvorschlag, in 295 Gemeinden wurde ein Wahlvorschlag zugelassen. Insgesamt wurden bei den Mehrheitswahlen 12.072 Mandate vergeben.

Bei einem Vergleich der Daten der Paritätsstatistik mit den Ergebnissen der vergangenen Wahljahre ist zu beachten, dass die Paritätsstatistik nur die Verhältniswahlen erfasst (§ 73 Abs. 1 Satz 2 KWG). Um Entwicklungen valide bewerten zu können, dürfen somit die Daten der Paritätsstatistik nur jeweils mit den Ergebnissen vorhergehender

---

<sup>48</sup> Vgl. Anlage 1, Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2015.

<sup>49</sup> Vgl. zum Wahlsystem der allgemeinen Kommunalwahlen Ziffer 1 des Paritätsberichts.

Verhältniswahlen verglichen werden. Auch sind in den früheren Ergebnistabellen – im Gegensatz zu den Tabellen der Paritätsstatistik – die Ergebnisse des Bezirkstags, die jedoch aufgrund der geringen Zahl der zu vergebenden Mandate<sup>50</sup> eine untergeordnete Rolle spielen, nicht enthalten.

Unproblematisch können die Wahlergebnisse der größeren Gemeinden und Städte, der Verbandsgemeinden sowie der Kreistage und des Bezirkstags den früheren Wahlergebnissen den Wahlergebnissen vergangener Wahlen gegenübergestellt werden, da diese Wahlen sämtlich nach dem Grundsatz der Verhältniswahl durchgeführt wurden. Hingegen ist auf Gemeindeebene zu beachten, dass am 25. Mai 2014 – wie oben dargestellt – neben 885 Gemeinden mit Verhältniswahl, 1.420 kleine rheinland-pfälzische Gemeinden nach dem Grundsatz der Mehrheitswahl gewählt haben. Durch die Paritätsstatistik wurden die 14.264 Ratsmandate, die durch die Verhältniswahlen vergeben wurden, geschlechtsspezifisch ausgewertet.

Da in der neuen Paritätsstatistik auch die Mandate des Bezirkstags der Pfalz bei den Verhältniswahlen einbezogen sind, unterscheiden sich die Zahlenangaben zu den Verhältniswahlen in den Tabellen „Frauen in den Kommunalparlamenten“ geringfügig von denen der Paritätsstatistik.

### **6.1.1 Daten zur Aufstellung der Bewerberinnen**

#### **Versammlungsteilnehmerinnen**

Die über alle kommunalen Ebenen zusammengefassten Ergebnisse der Versammlungsteilnahme in den Aufstellungsversammlungen zeigen, dass landesweit nur etwas mehr als ein Viertel (26,3 Prozent) aller Teilnehmenden Frauen waren.

In den städtisch geprägten Kommunen (kreisfreie Städte, große kreisfreie Städte, verbandsfreie Gemeinden) lag der Frauenanteil bei etwas mehr als 30 Prozent.

In keiner Partei oder Wählergruppe wird eine paritätische Versammlungsteilnahme erreicht. Die meisten Frauen nahmen bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (38,4 Prozent),

---

<sup>50</sup> 29 Bezirkstagsmandate.



gefolgt von der Partei DIE LINKE (29,8 Prozent) und der SPD (28,5 Prozent) an den Aufstellungsversammlungen teil.

Diese Zahlen korrelieren bis zu einem gewissen Grad auch mit den Mitgliederstrukturen der Parteien<sup>51</sup>, die allerdings nur bundesweit und nicht bezogen auf Rheinland-Pfalz vorliegen. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben bundesweit 38,2 Prozent weibliche Mitglieder. DIE LINKE hat 37,3 Prozent und die SPD 31,6 Prozent weibliche Mitglieder. Es wäre daher aufschlussreich auch die jeweiligen rheinland-pfälzischen Mitgliederzahlen zu kennen, um festzustellen, ob sich die geschlechterdifferenzierte Mitgliederstruktur der einzelnen Wahlvorschlagsträger auch in der Zahl der Versammlungsteilnehmerinnen abbildet.

### **Angetretene Bewerberinnen**

Landesweit beträgt der Frauenanteil der bei der Aufstellung kandidierenden Bewerberinnen 27,4 Prozent.

Auch hier wird ein Stadt-/Landgefälle sichtbar. In den städtisch geprägten Kommunen stellen Frauen ein Drittel der angetretenen Bewerberinnen, während in den ländlich strukturierten Verbandsgemeinden (25,7 Prozent) und Gemeinden (27 Prozent) der Bewerberinnenanteil unter dem Landesdurchschnitt liegt.

Die Bewerberinnen kandidierten nur geringfügig häufiger in der 1. Hälfte (27,7 Prozent) als in der 2. Hälfte (26,9 Prozent) der Liste der zu vergebenden Ratssitze.

Hervorzuheben ist, dass nur BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN durchschnittlich mit etwas mehr als 46 Prozent auf allen Verwaltungsebenen fast Parität erreichen.

Die beiden großen mitgliederstarken Parteien CDU und SPD haben bei den Wahlen zu den Kreistagen und kreisfreien Städten einen um zirka 10 Prozent höheren Frauenanteil als auf der Verbandsgemeindeebene. Gegenüber der Gemeindeebene sind es rund 7 Prozent mehr.

---

<sup>51</sup> Oskar Niedermayer: Parteimitglieder in Deutschland: Version 2014, in: Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum, Nr. 21; Berlin, Freie Universität Berlin 2014.

Interessant ist, dass im Verhältnis zu den männlichen Bewerbern Frauen als Versammlungsteilnehmerinnen häufiger zu einer Wahl antreten. Erklärbar wird dies angesichts der geringeren Anzahl von teilnehmenden Frauen an der Aufstellungsversammlung sowie vor dem Hintergrund der parteiinternen Quoten- und Quorenvorgaben<sup>52</sup> zur Listenzusammensetzung und der begrenzten Anzahl der zu vergebenden Listenplätze.

### **Aufgestellte Bewerberinnen**

Landesweit beträgt der Anteil der von der Versammlung aufgestellten Bewerberinnen 27,2 Prozent.

Während in den ländlich strukturierten Verbandsgemeinden (25,4 Prozent) und Gemeinden (26,9 Prozent) die aufgestellte Zahl der Bewerberinnen unter dem Landesdurchschnitt liegt, waren in eher städtischen Strukturen gut ein Drittel Frauen erfolgreich bei der Aufstellung.

Auch hier übertrifft BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN (2.108 aufgestellte Frauen) mit 46,4 Prozent den prozentualen Landesdurchschnitt um 19,2 Prozent. Zahlenmäßig stellen die großen mitgliederstarken Parteien SPD (4.505) und CDU (4.028) sowie die Wählergruppen (5.478) die meisten Frauen.

Die Paritätsstatistik belegt, dass über alle Parteien und Wählergruppen hinweg, auf allen Verwaltungsebenen meist über 90 Prozent der angetretenen Frauen und Männer von der Aufstellungsversammlung als Kandidatin oder Kandidat gewählt wurden. Das bedeutet, dass die in der Aufstellungsversammlung angetretenen Frauen von dieser auch weitgehend aufgestellt werden.

Anders sieht es bei der Wahl der von den Wahlvorschlagsträgern aufgestellten Bewerberinnen durch die Wahlberechtigten aus. Während bei den Verhältniswahlen 33,3 Prozent der aufgestellten Männer auch in die Räte gewählt wurden, waren dies nur 24,1 Prozent der Frauen.

---

<sup>52</sup> Bündnis 90/DIE GRÜNEN: 50%; DIE LINKE: 50%; SPD: 40%, CDU: Quorum von ein Drittel.

Im Vergleich zu den Kommunalwahlen 2009 haben die Wahlvorschlagsträger mehr Frauen aufgestellt. Die Steigerung beträgt im Landesdurchschnitt 2,6 Prozent. Während es bei den Wahlen zu den kreisfreien Städten 5,4 Prozent und zu den Kreistagen 3,4 Prozent waren, erhöhte sich der Frauenanteil in den Gemeinden lediglich um 2,1 Prozent.

### **6.1.2 Daten zu den gewählten Bewerberinnen**

In die kommunalen Vertretungskörperschaften wurden landesweit nur 1,9 Prozent mehr Frauen als 2009 gewählt. Dabei haben die Verbandsgemeinden den höchsten Zuwachs an Frauen (2,4 Prozent) erhalten.

Abschließend kann festgehalten werden, dass sich die zunehmende Zahl aufgestellter Frauen durch die Wahlvorschlagsträger nicht im gleichen Umfang bei den von der wahlberechtigten Bevölkerung Gewählten widerspiegelt. Besonders deutlich wird dies bei den Wahlen zu Räten der kreisfreien Städte und den Kreistagen. Bei den kreisfreien Städten konnte der Anteil der Mandatsträgerinnen lediglich um 1,4 Prozent erhöht werden, während die Wahlvorschlagsträger immerhin 5,4 Prozent mehr Frauen aufstellten als 2009. Bei den Kreistagswahlen wurden 3,4 Prozent mehr Frauen aufgestellt, aber nur 1,7 Prozent mehr gewählt.

Obwohl BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei allen Kommunen mit Verhältniswahlen 46,4 Prozent Frauen aufgestellt haben, wurden nur 38,1 Prozent Frauen gewählt. DIE LINKE hat 32,1 Prozent Frauen aufgestellt, von denen 21,6 Prozent gewählt wurden. Die hohe Frauenquote bei der Listenaufstellung beider Parteien spiegelt bis zu einem gewissen Grad deren 50-Prozent-Quote für ihre Listenaufstellungen wider. Zumindest BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat bei der Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber diese Parität fast erreicht. Die wahlberechtigte Bevölkerung hat allerdings die aufgestellten Bewerberinnen nicht in diesem Umfang gewählt. Dies sollte analysiert werden.

## **6.2 Bewertung der Wahlergebnisse von 1994 bis 2014**

Um eine Vergleichbarkeit der Wahlergebnisse der letzten 20 Jahre zu ermöglichen, hat das Statistische Landesamt die seit 1994 veröffentlichten Tabellen auch für 2014 fortgeschrieben.

### Frauen in den Kommunalparlamenten \*

	Wahljahr	Mandatsträger insgesamt			davon gewählt über					
					Verhältniswahl			Mehrheitswahl		
		insg.	dar. weibl.		zus.	dar. weibl.		zus.	dar. weibl.	
		Anzahl	%		Anzahl	%		Anzahl	%	
Rheinland-Pfalz	1994	32 576	4 134	12,7	22 594	3 568	15,8	9 982	566	5,7
	1999	32 886	4 764	14,5	22 815	4 001	17,5	10 071	763	7,6
	2004	33 234	5 259	15,8	21 964	4 171	19,0	11 270	1 088	9,7
	2009	33 038	5 561	16,8	21 768	4 200	19,3	11 260	1 362	12,1
	2014	32 502	6 093	18,7	20 430	4 349	21,3	12 072	1 744	14,4

\* ohne Bezirkstag und Ortsbeiratswahlen

Aus der abgebildeten Tabelle „Frauen in den Kommunalparlamenten“ wird ersichtlich, dass 2014 – gegenüber den Kommunalwahlen 2009 – landesweit 1,9 Prozent mehr Frauen in die kommunalen Vertretungskörperschaften gewählt wurden. Damit erhöht sich der Anteil der Mandatsträgerinnen von 16,8 auf 18,7 Prozent.

Bei den Vertretungskörperschaften mit Verhältniswahl ist eine Erhöhung um 2 Prozent auf 21,3 Prozent zu verzeichnen. In den kleinen Gemeinden mit Mehrheitswahl stieg der Frauenanteil um 2,3 Prozent auf immer noch niedrige 14,4 Prozent. In den vergangenen 20 Jahren gab es in diesen kleinen Gemeinden aufgrund des niedrigen Ausgangsniveaus von 5,7 Prozent mit 8,7 Prozent den größten Anstieg. Insgesamt ist in diesem Zeitraum der Anteil aller Mandatsträgerinnen in Rheinland-Pfalz um nur 6 Prozent gestiegen.

Eine differenzierte Tabelle zu „Frauen in den Kommunalparlamenten“, die die Wahlergebnisse seit 1994 aufgegliedert nach den verschiedenen Wahlvorschlagsträgern und den unterschiedlichen Vertretungskörperschaften darstellt, findet sich in Anlage 2 zu diesem Bericht. Sie zeigt, dass der Frauenanteil in den Stadträten der kreisfreien Städte schon seit 20 Jahren fast gleichbleibend bei rund einem Drittel liegt, sodass bei der letzten Wahl bei diesen Kommunen nur noch eine Steigerung von 1,4 Prozent erreicht werden konnte. Die größte Steigerung in den vergangenen 20 Jahren gab es mit 6,6 Prozent in den Gemeinderäten und den Stadträten der kreisangehörigen Städte.

Den höchsten Anteil weiblicher Mandatsträger stellen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit 38 Prozent. Dies entspricht weitgehend dem bundesweiten Anteil der weiblichen Mitglieder

dieser Partei (38,2 Prozent)<sup>53</sup>. Auch die Mitgliederstruktur der beiden großen mitgliederstarken Parteien CDU und SPD spiegelt sich in den Zahlen der Mandatsträgerinnen dieser Parteien wider. Während bundesweit 31,6 Prozent der SPD-Mitglieder weiblich sind, konnten immerhin 24,7 Prozent der SPD-Frauen ein kommunales Mandat in Rheinland-Pfalz erringen. Eine gewisse Korrelation zeigt sich auch bei der CDU: Bundesweit sind 25,7 Prozent der Mitglieder weiblich. In Rheinland-Pfalz sind 21,1 Prozent der kommunalen CDU-Mandatsträger weiblich.

Um die aufgezeigten Wahlergebnisse interpretieren zu können, ist es daher von Interesse, die für die neu eingeführte Paritätsstatistik erhobenen paritätsbezogenen Angaben zu den Aufstellungsverfahren der einzelnen Wahlvorschlagsträger im Vorfeld der Wahl näher zu betrachten. Es wird davon ausgegangen, dass solche Untersuchungen Hinweise und Rückschlüsse für den nur geringen Anstieg der Frauenanteile geben können.

---

<sup>53</sup> Oskar Niedermayer: Parteimitglieder in Deutschland: Version 2014, in: Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum, Nr. 21; Berlin, Freie Universität Berlin 2014.

## 7. Handlungsempfehlungen

Die Analyse der Wahlergebnisse in Rheinland-Pfalz in den 20 letzten Jahren zeigt, dass sich der Anteil von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften zwar erhöht hat, aber im Hinblick auf eine paritätische Vertretung der Geschlechter immer noch zu gering ist. Diese Feststellung gilt nicht nur für Rheinland-Pfalz, sondern es handelt sich um ein Phänomen, das auch in den anderen Ländern auftritt. So kann kein Bundesland mit Ausnahme von Stadtstaaten und dem Land Hessen einen höheren Anteil von Frauen als 30 Prozent in den kommunalen Vertretungskörperschaften aufweisen. Auffällig ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Anteile von Frauen in Länderparlamenten und im Deutschen Bundestag deutlich über denen in den kommunalen Vertretungskörperschaften liegen. So liegen die Anteile von Frauen im Deutschen Bundestag bei 36,1 Prozent<sup>54</sup> und im rheinland-pfälzischen Landtag bei 35,6 Prozent<sup>55</sup>.

Um effiziente und wirksame Instrumente zur Förderung von Frauen empfehlen zu können, wird es als wichtig angesehen, die bisherigen Maßnahmen und Überlegungen zur Erhöhung des Frauenanteils in kommunalen Vertretungskörperschaften in die Beurteilung einzubeziehen. Zusammenfassend kann hierzu Folgendes festgehalten werden:

- Die vielfältigen Fördermaßnahmen und –programme in den letzten 20 Jahren haben zwar Erfolge gezeigt. Sie konnten aber keine grundsätzliche Entwicklung zur Erhöhung eines paritätischen Frauenanteils einleiten.
- Die Überlegungen zur Einführung einer gesetzlichen Frauenquote stoßen auf verfassungsrechtliche Bedenken. Des Weiteren würde eine solche Frauenquote auch das bestehende Wahlsystem bei Kommunalwahlen erheblich verändern.
- Die gesetzliche Aufforderung an die Parteien und Wählergruppen, bei der Aufstellung der Wahlvorschläge Geschlechterparität anzustreben (§ 15 Abs. 4 KWG), hat bei den Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 zu keiner deutlichen Erhöhung des Frauenanteils auf den Wahlvorschlagslisten geführt. Die Wahlvorschlagsträger haben gegenüber den Kommunalwahlen 2009 landesweit lediglich 2,6 Prozent mehr Frauen aufgestellt<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Vgl. Internetangebot des Deutschen Bundestages ([http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete18/mdb\\_zahlen/frauen\\_maenner/260128](http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete18/mdb_zahlen/frauen_maenner/260128)), Stand: Dezember 2014.

<sup>55</sup> Vgl. Internetangebot des Landtags Rheinland-Pfalz (<http://www.landtag.rlp.de/Abgeordnete/Statistik/>), Stand: 4. Mai 2015.

<sup>56</sup> Vgl. Anlage 1, Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2015, S. 37.

- Ferner konnte durch die öffentliche Bekanntmachung von paritätsbezogenen Angaben vor der Wahl keine signifikante Erhöhung der Frauenanteils in den kommunalen Vertretungskörperschaften (§§ 24 Abs. 5 und 25 Nr. 3 KWG) erreicht werden. Gegenüber den Kommunalwahlen 2009 wurden landesweit lediglich 1,9 Prozent mehr Frauen in die kommunalen Vertretungskörperschaften gewählt<sup>57</sup>.

Die Maßnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils bezogen sich – wie dargestellt – nicht nur auf die Förderung der Frauen, damit diese besser in der Kommunalpolitik mitwirken können. Vielmehr wurde versucht, durch weitergehende gesetzliche Maßnahmen eine strukturelle Erhöhung des Frauenanteils zu erreichen. Zielsetzung der im Jahr 2013 in das Kommunalwahlgesetz eingefügten Paritätsbestimmungen<sup>58</sup> ist es, das Bewusstsein der Verantwortlichen in den Parteien und Wählergruppen (§ 15 Abs. 4 KWG) sowie der Wahlberechtigten für eine höhere Beteiligung von Frauen in der Kommunalpolitik (§§ 24 Abs. 5, 25 Nr. 3 KWG) zu schärfen und zu verbessern. Auch dieser Ansatz führte bei den Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 zu keiner grundlegenden Verbesserung des Frauenanteils. Eine Begründung hierfür kann sein, dass solche Maßnahmen mehr Zeit benötigen, um wirksame Erfolge zu zeigen.

Insgesamt zeigen die Erfahrungen der letzten Kommunalwahlen die tatsächlichen und verfassungsrechtlichen Grenzen von Fördermaßnahmen auf. Der geringe Anteil von Frauen wird dabei als strukturelles Phänomen gesehen, sodass individuelle und punktuelle Maßnahmen nicht erfolgsversprechend sind, wenn nicht zuvor die Gründe für die Unterrepräsentanz der Frauen weiter näher und vertieft untersucht werden. Dabei wird nicht verkannt, dass es eines übergreifenden Ansatzes bedarf, um eine wirkungsvolle Erhöhung des Frauenanteils zu erreichen. Eine solche weitreichende Analyse, die die Verantwortlichen in der Politik, den politischen Parteien und Wählergruppen, in den Verwaltungen und insbesondere in den zivilgesellschaftlichen Institutionen und Vereinen einschließt, überschreitet die Intention und die Möglichkeiten des Paritätsberichts. Die folgenden Handlungsempfehlungen wurden deshalb auf eine Umsetzung der Erkenntnisse der Paritätsstatistik begrenzt.

---

<sup>57</sup> Vgl. Anlage 1, Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2015, S. 37.

<sup>58</sup> Die Paritätsbestimmungen wurden durch das Sechzehnte Landesgesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 8. Mai 2013 (GVBl. S. 139) in das Kommunalwahlgesetz eingefügt.

Der Befund, dass die Gründe für die Unterrepräsentanz der Frauen noch nicht hinreichend untersucht sind, war Anlass für den parlamentarischen Gesetzgeber<sup>59</sup> eine Verpflichtung zur Erstellung einer Paritätsstatistik und eines Paritätsberichts in das Kommunalwahlgesetz aufzunehmen. Die Paritätsstatistik dient der Bewertung der Chancen der Geschlechter bei den Verhältniswahlen. Wahlen, die nach dem Grundsatz der Mehrheitswahl durchgeführt wurden, wurden nicht einbezogen (§ 73 Abs. 1 Satz 2 KWG)<sup>60</sup>. Dies ist in Bezug auf den geltenden Gesetzauftrag – Untersuchung und Bewertung der Frauenanteile von der Teilnahme bei den Aufstellungsversammlungen bis zum Wahlergebnis – auch für den Fall konsequent, wenn eine Mehrheitswahl durchgeführt wird, weil kein Wahlvorschlag zur Wahl zugelassen ist. Bei einer solchen Wahl bestimmen die Wählerinnen und die Wähler die zu wählenden Personen selbst<sup>61</sup>. Die Sachlage stellt sich hingegen anders dar, wenn die Wahl nach dem Grundsatz der Mehrheitswahl durchgeführt wird, weil nur ein Wahlvorschlag zugelassen ist. Auch bei diesen Wahlen wird eine statistische Erhebung – wie bei den Verhältniswahlen – als sinnvoll angesehen.

### **Handlungsempfehlung**

- *Es wird empfohlen, zur Vervollständigung der statistischen Daten die Mehrheitswahlen, bei denen zur Wahl ein Wahlvorschlag zugelassen ist, in die statistische Erhebung bei den nächsten Kommunalwahlen im Jahr 2019 einzubeziehen<sup>62</sup>.*

Der Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2015 hat einen wichtigen Beitrag zur Bewertung der Chancen der Geschlechter im Zusammenhang mit der Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber bei den Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 geleistet. Die statistischen Daten belegen, dass Frauen im Verfahren zur Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber die gleichen Chancen wie Männer haben. Es ist festzustellen, dass Frauen, die an der Aufstellungssammlung teilnehmen, sich bewerben und auch von der Aufstellungsversammlung gewählt werden. Da diese Feststellung auch für Männer gilt, lässt sich grundsätzlich sagen, dass jede Person, die sich in einer

---

<sup>59</sup> Änderungsantrag der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 13. März 2013, Landtagsvorlage 16/2325, S. 5.

<sup>60</sup> Vgl. zum Wahlsystem der allgemeinen Kommunalwahlen Ziffer 1 des Paritätsberichts.

<sup>61</sup> Bei den Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 wurde in 1.125 Gemeinden kein Wahlvorschlag zugelassen, sodass die Wahlen nach dem Grundsatz der Mehrheitswahl durchgeführt wurden.

<sup>62</sup> Bei den Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 wurde in 295 Gemeinden ein Wahlvorschlag zugelassen, sodass die Wahlen nach dem Grundsatz der Mehrheitswahl durchgeführt wurden.



Aufstellungsversammlung um einen Listenplatz bewirbt, unabhängig vom Geschlecht mit hoher Wahrscheinlichkeit von der Aufstellungsversammlung gewählt wird.

Die Paritätsstatistik belegt, dass die wesentlichen Ursachen für die geringen Frauenanteile nicht im Aufstellungsverfahren, sondern zeitlich davor liegen. Negativ ist festzustellen, dass landesweit Frauen nur rund ein Viertel aller Versammlungsteilnehmerinnen und Versammlungsteilnehmer stellen. Dabei besteht zwischen dem niedrigen Anteil von Frauen in den Versammlungen und dem niedrigen Frauenanteil in den kommunalen Vertretungskörperschaften ein unmittelbarer Zusammenhang.

Den politischen Parteien und den Wählergruppen kommt hierbei eine Schlüsselfunktion zu, da sie die Bewerberinnen und Bewerber für die Kommunalwahlen aufstellen. So müssen in den politischen Parteien und Wählergruppen auch ausreichend Frauen bereit sein, sich als Bewerberinnen bei den Kommunalwahlen aufstellen zu lassen. Bei den Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 waren insgesamt rund 26.000 Mandate in den Gemeinden zu vergeben. Allein die Anzahl der zu vergebenden Mandate – und dies auf verschiedenen kommunalen Ebenen – könnte insbesondere für kleinere Parteien und Wählergruppen eine Schwierigkeit darstellen.

### **Handlungsempfehlung**

- *Es wird empfohlen, die Gründe für den niedrigen Frauenanteil in den Versammlungen zur Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber zu untersuchen. In diesem Zusammenhang soll das Verhältnis der Anteile von Frauen und Männern in den Parteien und Wählergruppen in Rheinland-Pfalz in Bezug auf die Anteile von Frauen und Männern in den Aufstellungsversammlungen empirisch erhoben und analysiert werden. Dabei sollen auch die verschiedenen Ebenen der politischen Parteien und Wählergruppen untersucht werden, um hier eventuelle Unterschiede aufzeigen zu können.*
- *Es wird ferner empfohlen, zu erheben und zu untersuchen, welche Maßnahmen die Parteien und Wählergruppen durchführen, um Frauen zu unterstützen, dass diese an den Aufstellungsversammlungen teilnehmen und sich auch aufstellen lassen.*

- *Die Erhebungen und Untersuchungen sollen auf freiwilliger Zusammenarbeit mit den Parteien und Wählergruppen beruhen, um deren verfassungsrechtliche Rechte zu wahren.*

Die Paritätsstatistik – wie auch frühere Auswertungen zu den Kommunalwahlen – zeigt, dass aufgestellte Bewerberinnen nicht in dem gleichen Umfang wie aufgestellte Bewerber in die kommunalen Vertretungskörperschaften gewählt werden. Bei den Kommunalwahlen am 25. Mai 2014 beträgt der Unterschied zwischen dem Anteil der aufgestellten Bewerberinnen (27,2 Prozent) und dem Anteil der in die kommunalen Vertretungskörperschaften gewählten Bewerberinnen (21,3 Prozent) 5,9 Prozent<sup>63</sup>. Solche Veränderungen können sich aufgrund des rheinland-pfälzischen Kommunalwahlrechts<sup>64</sup> ergeben, da bei personalisierten Verhältniswahlen mit offenen Listen die Wählerinnen und Wähler einen verstärkten Einfluss auf die Zusammensetzung der kommunalen Vertretungskörperschaften nehmen können.

Nach der Einführung der Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens im Jahr 1989 hat die Landeswahlleitung bis zur Kommunalwahl 2004 Analysen über die Auswirkungen des damals neuen rheinland-pfälzischen Kommunalwahlsystems durchgeführt. Untersucht wurde, in welchem Umfang die Wahlberechtigten die Möglichkeiten vor allem des Kumulierens und Panaschierens genutzt haben. Die Auswertungen zum Wählerverhalten zeigen, dass die Wählerinnen und Wähler die verschiedenen Möglichkeiten der Stimmabgabe nutzen<sup>65</sup>. Ein Bestandteil dieser Analysen war unter anderem die Untersuchung der Auswirkungen der offenen Listenwahl auf die Repräsentanz von Frauen in den Kommunalparlamenten<sup>66</sup>. Dieser Bestandteil der Analyse sollte auch für die Wahlergebnisse von 2014 vertieft und ausgebaut werden.

Die Möglichkeiten der politischen Einflussnahme werden als bedeutsamer Vorteil des geltenden Wahlsystems angesehen. Es könnte in der Zukunft auch als Instrument der Frauenförderung eingesetzt werden, da die Wahlberechtigten selbst durch Kumulieren und

---

<sup>63</sup> Vgl. Anlage 1, Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2015, S. 32, Tabelle 20. Die Angabe bezieht sich auf die Verhältniswahlen.

<sup>64</sup> Vgl. zum Wahlsystem der allgemeinen Kommunalwahlen, Ziffer 1 des Paritätsberichts.

<sup>65</sup> Vgl. Landeswahlleiter Rheinland-Pfalz, „Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz am 13. Juni 2004, Auswertung des Wählerverhaltens“, a.a.O., S. 5, 20.

<sup>66</sup> Vgl. Landeswahlleiter Rheinland-Pfalz, „Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz am 13. Juni 2004, Auswertung des Wählerverhaltens“, a.a.O., S. 32.

Panaschieren gezielt die Reihenfolge der aufgestellten Listenkandidatinnen und -kandidaten verändern und damit in die kommunalen Vertretungskörperschaften wählen können.

Vor diesem Hintergrund wird eine Änderung des geltenden Wahlsystems in ein Verhältniswahlrecht mit starren Listen nicht empfohlen. Zukünftig soll das Wählerverhalten dahingehend untersucht werden, warum die Wahlberechtigten die aufgestellten Bewerberinnen nicht in dem gleichen Umfang wählen wie aufgestellte Bewerber.

### **Handlungsempfehlung**

- *Es wird empfohlen, auch zu den Wahlergebnissen 2014 eine Untersuchung durch das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz zum Stimmverhalten der Wählerinnen und Wähler bei der Kommunalwahl durchzuführen, um die geschlechtsrelevanten Auswirkungen und Veränderungen durch Kumulieren und Panaschieren differenziert betrachten zu können. Die Ergebnisse können Rückschlüsse erlauben, warum Frauen – gemessen an der rheinland-pfälzischen Gesamtbevölkerung – in der Gunst der Wahlberechtigten noch immer deutlich zurück liegen.*
- *Es wird ferner empfohlen, das Wählerverhalten bei zukünftigen Kommunalwahlen unter dem Aspekt, ob und inwieweit es Präferenzen für aufgestellte Bewerberinnen oder aufgestellte Bewerber gibt, zu untersuchen. Es sollen statistische Daten erhoben werden, ob bestimmte Altersgruppen und ein bestimmtes Geschlecht aufgestellte Bewerberinnen oder aufgestellte Bewerber vorrangig wählen und wenn ja, welche.*

Die Maßnahmen der Landesregierung der letzten 20 Jahre haben leider nicht den gewünschten Effekt erzielt, denn der Frauenanteil konnte gerade einmal im Durchschnitt um 6 Prozent von 12,7 Prozent (1994) auf 18,7 Prozent (2014) gesteigert werden.

### **Handlungsempfehlung**

- *Es wird empfohlen, dass auch künftig frauenpolitische Maßnahmen zur Steigerung des Anteils von Frauen in den kommunalen Vertretungskörperschaften durch Zuschüsse des Frauenministeriums finanziell unterstützt werden, damit der Frauenanteil in den kommunalen*

*Vertretungskörperschaften bei der nächsten Kommunalwahl nicht unter das jetzt erreichte Niveau absinkt.*

Der geringe Anteil von Frauen in kommunalen Vertretungskörperschaften ist kein landesspezifisches Problem. Deshalb sollten vorliegende Studien zu dem Thema<sup>67</sup> in die weiteren Überlegungen und Beratungen einbezogen und weitere Maßnahmen und Untersuchungen in Kooperation mit anderen Ländern beauftragt und durchgeführt werden.

---

<sup>67</sup> Verwiesen wird auf die Studien „Ursachen für die Unterrepräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik“, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung im Auftrag der SPD-Landtagsfraktion Baden-Württemberg, Januar 2013; „Engagiert vor Ort – Wege und Erfahrungen von Kommunalpolitikerinnen“, Studie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, November 2010.

## **Schlusswort**

Seit der Einführung des Frauenwahlrechts in Deutschland im Jahre 1918 haben Frauen in der Politik viel erreicht. Es gibt aber immer noch Politikbereiche, in denen Frauen deutlich unterrepräsentiert sind. Die Vertretung in kommunalen Vertretungskörperschaften ist ein solcher Politikbereich, in der die geringe Beteiligung von Frauen besonders erkennbar ist.

Nach der Verfassung für Rheinland-Pfalz ist die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern und auf den Abbau bestehender Nachteile hinzuwirken. Dieser verfassungsrechtliche Auftrag ist insbesondere in der Kommunalpolitik mit Leben zu erfüllen. Die Landesregierung hält deshalb unverändert an dem Ziel fest, den Anteil von Frauen in der Kommunalpolitik zu erhöhen. Der geringe Anteil von Frauen wird als strukturelles Phänomen angesehen, sodass individuelle und punktuelle Maßnahmen allein nicht erfolgsversprechend sind, wenn nicht zuvor die Gründe für die Unterrepräsentanz der Frauen näher und vertieft untersucht werden. Die Paritätsstatistik des Statistischen Landesamtes vom April 2015 hat einen wichtigen Beitrag zur Untersuchung der Chancen der Geschlechter bei den allgemeinen Kommunalwahlen, die nach dem Grundsatz der Verhältniswahl durchgeführt worden sind, am 25. Mai 2014 geleistet. Die Daten der Paritätsstatistik belegen, dass eine Benachteiligung der Frauen in den Aufstellungsversammlungen der Parteien und Wählergruppen nicht erfolgt. Frauen haben die gleichen Chancen wie Männer sich im Wahlverfahren politisch zu beteiligen. Dies ist eine positive Erkenntnis, auf der gebaut werden kann.

Herausforderung für Staat und Gesellschaft ist es, die Voraussetzungen zu schaffen, dass Frauen das bürgerschaftliche Engagement in der Kommunalpolitik als attraktives Betätigungsfeld und persönliche Bereicherung für sich wahrnehmen können.