

# Genderparität in der deutschen Politik: Weitere Bemühungen nötig

von Daniela Arregui Coka, Ronny Freier und Johanna Mollerstrom

Obwohl viele Verantwortliche in der Politik das grundsätzliche Ziel einer Parität zwischen Männern und Frauen auf allen Ebenen unterstützen, sieht die Realität in Deutschland anders aus. Im Bundestag sind aktuell 37,1 Prozent der Abgeordneten Frauen. Für die anstehende Bundestagswahl kandidieren auf den Landeslisten für die sechs Parteien, die die größte Wahrscheinlichkeit haben, in den Bundestag einzuziehen, 1979 Personen, davon 35,7 Prozent Frauen. Eine Analyse dieser Listen nach Partei zeigt, dass die aktuell im Bundestag vertretenen Parteien zum Teil deutlich höhere Frauenanteile unter ihren KandidatInnen aufweisen als FDP und AfD. Auf den 48 Topplätzen – den drei ersten Positionen der jeweiligen 16 Landeslisten – stehen bei Bündnis 90/Die Grünen 32, bei den Linken 27 und bei der SPD 25 Frauen. Auch die CDU/CSU liegt mit 15 Frauen noch vor der FDP mit elf und der AfD mit acht Bewerberinnen. Historisch wurden von 263 Ministerposten seit Gründung der Bundesrepublik nur 43 mit Frauen besetzt. Auch wenn Deutschland eine Kanzlerin hat und das aktuelle Bundeskabinett fast paritätisch besetzt ist, gibt es bis heute Ministerien, die noch nie von einer Frau geleitet wurden. Die Regierung, die aus der Bundestagswahl hervorgeht, würde eine Vorbildfunktion erfüllen, wenn sie sich explizit zur Parität bekennt. In Landtagen und Kreisvertretungen sind Frauen noch weiter unterrepräsentiert als auf nationaler Ebene. In ersteren liegt die Frauenquote bei lediglich 31 Prozent und ist zuletzt sogar gesunken. Nur drei von 16 Bundesländern werden von einer Frau als Regierungschefin geführt. Bei den fast 400 Kreisvertretungen in den deutschen Landkreisen und kreisfreien Städten ist die Situation sehr heterogen: Die Quote weiblicher Kreistagsmitgliedern schwankt hier zwischen zehn und 47,5 Prozent. In keiner einzigen Kommune ist damit die vollständige Parität gewährleistet. Der internationale Vergleich legt nahe, dass freiwillige Quoten der Parteien – wie sie auch in Deutschland existieren – durchaus sinnvoll sein können, um Parität zu erlangen. Ihre Wirkung würden solche Quoten entfalten, wenn sie alle Parteien auf alle Ebenen einsetzen. Auch sollten sich Wählerinnen und Wähler einbringen und von den Parteien eine paritätische Repräsentation einfordern.

In repräsentativen Demokratien wird das politische Personal gewählt, um Entscheidungen im Wohle aller Bürgerinnen und Bürger zu treffen. Da die Interessen von Frauen erwiesenermaßen besser von Frauen vertreten werden als von Männern,<sup>1</sup> und Frauen die Hälfte der Bevölkerung ausmachen, wäre es durchaus sinnvoll, wenn in der Politik Parität herrschen würde. Wissenschaftliche Studien haben zudem mittels randomisierter Feldexperimente gezeigt, dass die Präsenz von politischen Entscheidungsträgerinnen die Akzeptanz der Gesellschaft für Frauen in Führungspositionen allgemein erhöht.<sup>2</sup>

In Deutschland wurde im Jahr 1918 das allgemeine Frauenwahlrecht festgeschrieben<sup>3</sup> und zur Wahl der Nationalversammlung im Januar 1919 konnten Frauen erstmalig ihre Stimme abgeben. Deutschland hatte somit als fünftes europäisches Land, nach Finnland (1906), Norwegen (1913), Dänemark und Island (1915), Frauen offiziell als politische Akteure anerkannt.<sup>4</sup> Nach Hitlers Machtergreifung im Jahr 1933 wurde das Frauenwahlrecht aufgehoben, erst 1949 trat wieder ein Gleichberechtigungsgesetz in Kraft.

Während sich der erste Bundestag 1949 mit nur sieben Prozent weiblicher Abgeordneter konstituierte, machen Frauen fast 70 Jahre später immerhin 37,1 Prozent der VolksvertreterInnen im Bundestag aus. Dies ist einerseits ein Zeichen großer Fortschritte in der deutschen

<sup>1</sup> Die Forschung im Genderbereich hat über experimentelle Designs zeigen können, dass weibliche Abgeordnete andere Entscheidungen über die Bereitstellung öffentlicher Güter treffen und mit diesen Entscheidungen eher die Themen aufgreifen, die Wählerinnen wichtig sind, vgl. Raghendra Chattopadhyay und Esther Duflo (2004): Women as policy makers: Evidence from a randomized policy experiment in India. *Econometrica*, 72(5): 1409-1443; John Lott und Lawrence Kenny (1999): Did Women's Suffrage Change the Size and Scope of Government? *Journal of Political Economy*, 107(6): 1163-1198 und Lena Edlund und Rohini Pande (2002): Why have Women Become Left-Wing? The Political Gender Gap and the Decline in Marriage. *Quarterly Journal of Economics*, 117(3): 917-961, haben untersucht, wie sich Frauen und Männer als politische AkteurInnen unterscheiden.

<sup>2</sup> Lori Beaman et al. (2009): Powerful Women: Does Exposure Reduce Bias? *Quarterly Journal of Economics*, 124(4): 1497-1540.

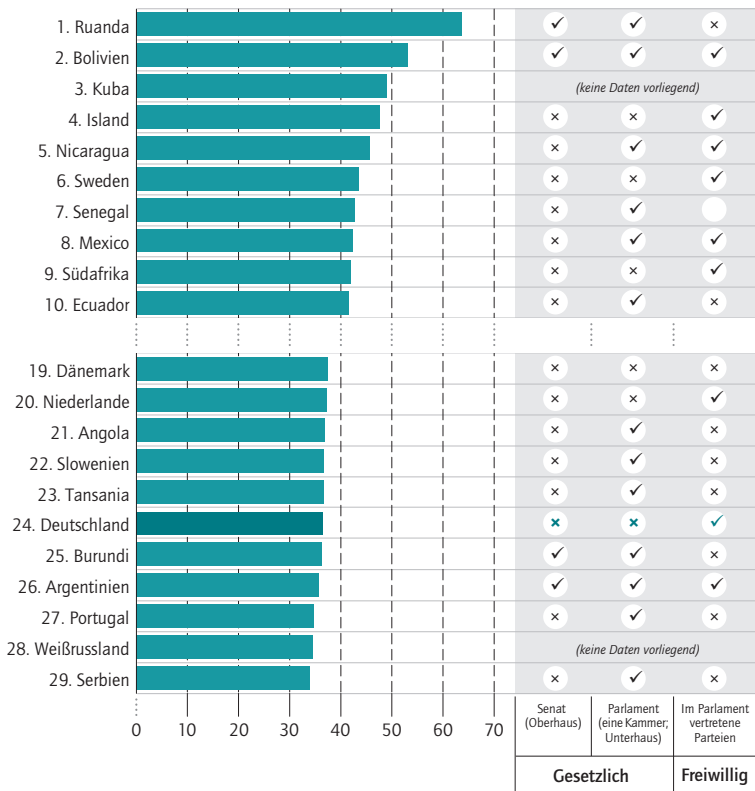
<sup>3</sup> Reichswahlgesetz vom 30. November 1918.

<sup>4</sup> Beate Hoecker (2013): *Handbuch Politische Partizipation von Frauen in Europa*, Springer-Verlag. Österreich-Ungarn hat das Frauenwahlrecht zeitgleich mit Deutschland eingeführt.

Abbildung 1

**Frauenanteil in nationalen Parlamenten**

In Prozent, gesetzliche und/oder freiwillige Frauenquoten (rechte Seite)



Quellen: Inter-Parliamentary Union: Women in politics (2016); Inter-Parliamentary Union (online verfügbar); International IDEA und Stockholm University: quotaproject (online verfügbar).

© DIW Berlin 2017

Deutschland steht im internationalen Vergleich nicht schlecht da.

Politik und Gesellschaft. Es muss aber noch einiges getan werden, um politische Parität zu erreichen. Vor diesem Hintergrund und mit Hinblick auf die kommenden Bundestagswahlen wird hier die Partizipation von Frauen in politischen Ämtern in Deutschland untersucht. Die politische Beteiligung von Frauen wird im internationalen Vergleich und im zeitlichen Verlauf eingeordnet und die deutschen Parteien werden verglichen hinsichtlich ihres Erfolgs, Frauen einzubinden. Auch werden andere Ebenen des deutschen Parlamentarismus betrachtet.

**Deutschland steht im internationalen Vergleich gar nicht so schlecht da**

Eine politische Parität von Frauen und Männer ist weltweit noch ein weit entferntes Ziel.

Der Frauenanteil in nationalen Parlamenten liegt Daten der Inter-Parliamentary Union (IPU) zufolge<sup>5</sup> im Durchschnitt bei 20,8 Prozent. Unter 192 Ländern geordnet nach politischer Partizipation von Frauen besetzen fünf lateinamerikanische, drei afrikanische und zwei europäische Länder die ersten zehn Plätze (Abbildung 1). Einzig Ruanda und Bolivien überschreiten die 50-Prozent-Marke. Bezeichnend ist hier allerdings, dass die Parlamente in beiden Ländern wenig Einfluss haben. In den ländervergleichenden Freiheitsindizes schneiden beide zudem relativ schlecht ab.<sup>6</sup>

Island und Schweden belegen Platz vier respektive sechs, mit einem Frauenanteil im Parlament von jeweils über 40 Prozent.

Deutschland ist auf Platz 24.<sup>7</sup> Unter Deutschlands Nachbarländern stehen nur Belgien, Dänemark und die Niederlande auf höheren Positionen.

Im Gegensatz zu einigen Schwellen- und Entwicklungsländern, die gesetzliche Regelungen eingeführt haben,<sup>8</sup> legen sich die meisten Industrieländer nicht auf eine fixe Frauenquote fest. Stattdessen haben viele politische Parteien, vor allem in Europa, freiwillige Frauenquoten. So haben die meisten der in Schweden und in Island im Parlament vertretenen Parteien Selbstverpflichtungen, was den Anteil an Frauen unter den KandidatInnen auf politische Ämter angeht.

**Seit den achtziger Jahren steigt der Frauenanteil im deutschen Bundestag**

Zwischen 1949 und 2017 ist die parlamentarische Repräsentation von Frauen im deutschen Bundestag deutlich gestiegen (Abbildung 2).<sup>9</sup> Dabei ließ der Anstieg lange auf sich warten. Zwischen 1949 und dem Ende

5 Inter-Parliamentary Union: Women in national parliaments (online verfügbar, abgerufen am 24. Februar 2017).  
 6 Im Human Freedom Index der Cato Organisation von 2016 (online verfügbar) steht Bolivien nur auf Platz 52 und Ruanda auf Platz 85.  
 7 Die leichte Abweichung zwischen den Daten der IPU für Deutschland (36,5 Prozent) und den Daten des deutschen Bundestages (37,1 Prozent) erklärt sich aus der Berücksichtigung von Nachrückern.  
 8 Das ist zum Beispiel in Ruanda und Bolivien der Fall, allerdings mit der oben genannten Einschränkung, dass diese Länder nur bedingt über eine vergleichbare demokratische Kultur verfügen.  
 9 Bei der Anzahl der Kandidatinnen wurden – zum Zwecke der Vergleichbarkeit – nur die jeweils im Parlament vertretenen Parteien betrachtet. Damit kann die Kurve direkt zur Darstellung der gewählten Abgeordneten in Beziehung gesetzt werden.

der siebziger Jahre überschritt die parlamentarische Repräsentation von Frauen in keiner Wahlperiode die Zehn-Prozent-Marke. Erst seit den achtziger Jahren stieg die Präsenz von Frauen unter den Abgeordneten stetig, seit 1983 im Durchschnitt um drei Prozentpunkte je Legislaturperiode.

Einen wichtigen Beitrag leistete dabei die Partei Die Grünen (seit 1993 Bündnis 90/Die Grünen). Die Partei beschloss bei ihrer Gründung im Jahr 1979 eine für alle Ämter und Mandate geltende Frauenquote von 50 Prozent.<sup>10</sup>

Mit ihrem Einzug in den Bundestag im Jahr 1983 kam es zu einem deutlichen Anstieg bei den weiblichen Abgeordneten. Die Fraktion Die Grünen hatte in der Legislaturperiode 1983–1987 mit 35,7 Prozent den höchsten Frauenanteil im Bundestag, bei allen anderen Parteien lag die Quote unter zehn Prozent. In der folgenden Legislaturperiode (1987–1990) stieg der Frauenanteil bei den grünen Abgeordneten sogar auf 56,8 Prozent, was zu einem Anstieg des gesamten Frauenanteils im Bundestag von 9,8 auf 15,4 Prozent beitrug.

Die SPD beschloss als zweite Partei im Jahr 1988 eine Frauenquote von 33 Prozent, die 1994 auf 40 Prozent erhöht wurde. Die PDS (später Die Linke) zog im Jahr 1990 mit einer Frauenquote von 50 Prozent nach. Ein weiterer Schritt war die Einführung des sogenannten Quorums der CDU im Jahr 1996. Mit dem Quorum empfiehlt die Partei, dass Frauen und Männer auf allen Ebenen zu mindestens einem Drittel an Ämtern und Mandanten beteiligt sein sollen. Die CSU entschied sich erst im Jahr 2010 für eine 40-Prozent-Frauenquote auf Landes- und Bezirksebene.

**Frauenanteil bei der CDU/CSU nur halb so hoch wie bei den Grünen oder der Linken**

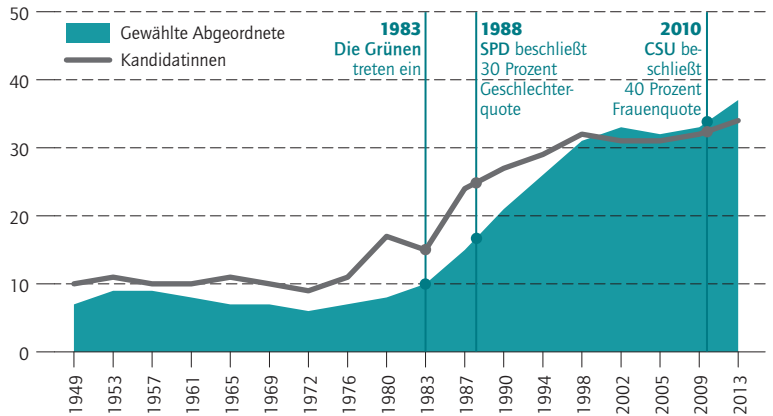
Die Repräsentation von Frauen unterscheidet sich zwischen den vier Fraktionen des 18. Bundestages zum Teil sehr (Abbildung 3), und zwar sowohl bei den KandidatInnen als auch bei den gewählten Abgeordneten.

Die Parteien mit dem höchsten Anteil aufgestellter Frauen waren im Jahr 2013 Bündnis 90/Die Grünen und die SPD mit jeweils 43,7<sup>11</sup> respektive 39,8 Prozent. Auf dem dritten Platz lag die Linke mit 35,3 Prozent Frauen unter den BewerberInnen. Die Fraktion CDU/CSU hatte

Abbildung 2

**Historische Entwicklung des Frauenanteils im Deutschen Bundestag, 1949–2013**

In Prozent



Quellen: Michael F. Feldkamp und Christa Sommer (2003): *Parlaments- und Wahlstatistik des Deutschen Bundestages: 1949–2002/03*. Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit; Michael F. Feldkamp (2014): *Deutscher Bundestag 1994 bis 2014: Parlaments- und Wahlstatistik für die 13. bis 18. Wahlperiode*. ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen 45.1: 3–16

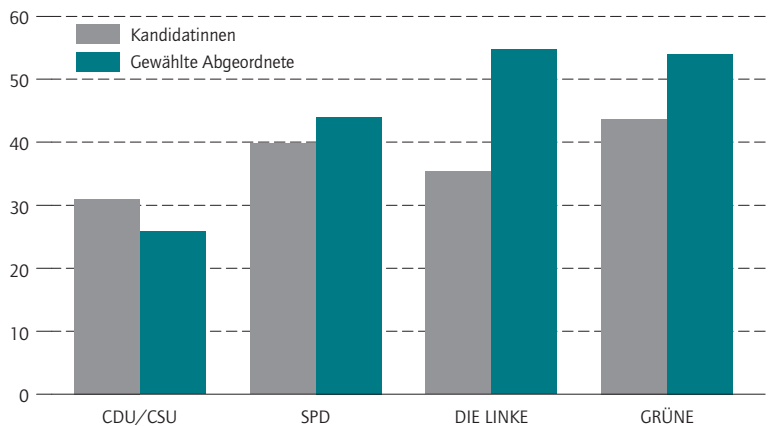
© DIW Berlin 2017

Die Frauenquote stieg in den 1980er Jahren stark an, in den letzten 20 Jahren hat sich dieser Anstieg verlangsamt.

Abbildung 3

**Frauenrepräsentation im 18. Bundestag (2013–2017)**

In Prozent, nach Fraktionen



Quellen: Michael F. Feldkamp (2014): *Deutscher Bundestag 1994 bis 2014: Parlaments- und Wahlstatistik für die 13. bis 18. Wahlperiode*. ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen 45.1: 3–16; *Deutscher Bundestag (online verfügbar)*.

© DIW Berlin 2017

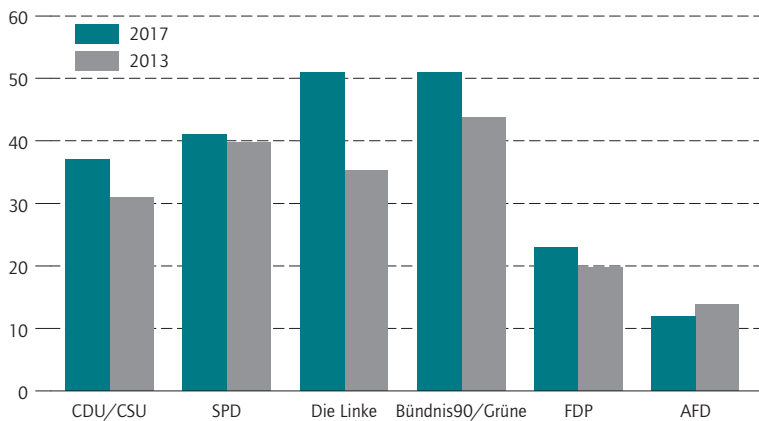
Die Unionsfraktion hat den geringsten Frauenanteil.

<sup>10</sup> Vgl. für eine Zusammenfassung der Geschichte der Parteiquote in Deutschland: Louise K. Davidson-Schmich und Isabelle Kürschner (2011): *Stößt die Frauenquote an ihre Grenzen? Eine Untersuchung der Bundestagswahl 2009*. Zeitschrift für Parlamentsfragen: 25–34.

<sup>11</sup> Diese Zahl weicht von der oben genannten 50-Prozent-Quote, weil die Partei in einigen Bundesländern trotz Quote die Liste nicht paritätisch besetzt.

Abbildung 4

**Frauenanteil unter den KandidatInnen für die Bundestagswahl 2017**  
In Prozent, nach Parteien



Anmerkung: Es wurden nur die Parteien berücksichtigt, die laut aktuellen Umfragen mit hoher Wahrscheinlichkeit in den Bundestag einziehen.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Auswertung der von den LandeswahlleiterInnen veröffentlichten Landeslisten.

© DIW Berlin 2017

Der Frauenanteil stieg im Vergleich zu 2013 bei den meisten Parteien stark an, FDP und AfD hängen deutlich zurück.

unter ihren KandidatInnen den niedrigsten Frauenanteil (31 Prozent).

Von 630 gewählten Abgeordneten waren 234 Frauen. Hier lagen die Linken (54,7 Prozent) und Bündnis 90/Die Grünen (54 Prozent) vorne. In den Bundestag eingezogen sind hier proportional mehr Frauen als ihr Anteil unter den KandidatInnen. Für die SPD zeigt sich ein ausgeglichenes Bild, unter den Abgeordneten sind mit etwa 44 Prozent ähnlich viele Frauen wie schon auf den Listen. Die CDU/CSU-Fraktion ist die einzige, bei der unter den Abgeordneten anteilig weniger Frauen zum Zuge kamen, als aufgestellt wurden. Mit einem Frauenanteil von 25,8 Prozent liegt die Fraktion mehr als zehn Prozentpunkte unter dem Durchschnitt.

Die Gründe für die Differenz zwischen Frauenanteil auf den Listen und bei den Abgeordneten liegen sowohl bei den Parteien als auch bei den Wählerinnen und Wählern. Erstere können dank der Platzierung auf den jeweiligen Listen und die Aufstellung der DirektkandidatInnen die Erfolgsaussichten von Frauen aktiv beeinflussen. Die Wählerinnen und Wähler haben ihrerseits über die Erststimme einen direkten Einfluss darauf, ob Frauen in den Bundestag einziehen.

**Mehr Kandidatinnen auf den Listen für den kommenden Bundestag, FDP und AfD verderben den Schnitt**

Für diese Analyse wurden die Listen der sechs Parteien, die laut Umfragen ernsthafte Chancen auf den Einzug in den kommenden Bundestag haben, ausgewertet.<sup>12</sup>

Insgesamt stellen CDU/CSU, SPD, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und AfD 1.979 Personen auf den Landeslisten auf. Davon sind 707 Frauen – ein Anteil von 35,7 Prozent.

Gegenüber den letzten Bundestagswahlen konnten fast alle Parteien den Anteil der Frauen erhöhen (Abbildung 4). Bei der Linken und Bündnis90/Die Grünen wurden im Reißverschlussverfahren die Listenplätze fast durchweg abwechselnd an Männer und Frauen vergeben. Im Ergebnis erreichen beide Parteien – anders als noch im Jahr 2013 – Parität bei den ausgestellten KandidatInnen. Auf 15 von 16 Landeslisten steht zudem bei Bündnis 90/ Die Grünen eine Frau auf dem Spitzenplatz, bei den Linken sind es 12 von 16.

Auch SPD und der CDU/CSU kommen auf höhere Frauenanteile als noch 2013. Die CDU/CSU konnte sechs Prozentpunkte zulegen und liegt bei 37,2 Prozent<sup>13</sup>, die SPD bei 40,7 Prozent (2013: 39,8 Prozent). Damit liegen die Partner der aktuellen Koalition näher beieinander als noch 2013. Allerdings unterscheiden sich die Aufstellungspraxen der Listen deutlich: Die SPD hat – ähnlich wie Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke – für die Spitzenpositionen fast durchgängig das Reißverschlussverfahren angewendet. Am Ende stehen neun Frauen an der Spitze von Landeslisten und von den 48 Positionen auf den jeweiligen drei oberen Plätzen sind 25 an Frauen vergeben. Die CDU/CSU kommt auf sechs Spitzenkandidatinnen und von den 48 besten Positionen sind lediglich 15 an Frauen vergeben.

Während die Parteien des aktuellen Bundestages offensichtlich Anstrengungen in Richtung Parität unternommen haben, ist das Bild bei FDP und AfD ein anderes. Die FDP hat den Frauenanteil unter den KandidatInnen im Vergleich zu 2013 zwar um drei Prozentpunkte verbessert, weist aber einen Anteil von lediglich 22,6 Prozent aus. Bei den Spitzenpositionen sieht es ähnlich aus: Nur vier Landeslisten werden von Frauen angeführt und

<sup>12</sup> Die entsprechenden Listen sind nach Prüfung durch die LandeswahlleiterInnen spätestens seit 7. August 2017 auf den jeweiligen Webseiten abrufbar.

<sup>13</sup> Die CSU in Bayern hat auf ihrer Landesliste 20 von 74 Kandidatenplätze an Frauen vergeben und erreicht damit einen Frauenanteil von 27 Prozent. Allerdings ist die Landesliste der CSU in Bayern wenig aussagefähig dafür, welche Kandidaten für die CSU in den Bundestag ziehen. Die CSU holt in der Regel alle bayerischen Direktmandate. Unter den 46 CSU-DirektkandidatInnen sind lediglich acht Frauen (17,4 Prozent) vertreten.

lediglich elf von 48 Topplätzen wurden an Frauen vergeben. Auf fünf von 16 Landeslisten steht keine einzige Frau auf den ersten drei Plätzen.

Nochmal deutlich niedriger ist die Repräsentation von Frauen bei der AfD. Unter den 231 KandidatInnen der Partei sind nur 27 Frauen. Damit ist die Frauenquote im Vergleich zur letzten Bundestagswahl sogar gesunken (11,7 Prozent zu 13,9 Prozent). Vier Landeslisten der AfD werden von Frauen angeführt, insgesamt gibt es bundesweit acht Frauen auf den 48 besten Plätzen, in neun Bundesländern ist keine unter den besten drei. Auf vier Landeslisten der Partei sind überhaupt keine Frauen vertreten.

Der Vergleich der KandidatInnenlisten nach Bundesland zeigt deutliche Unterschiede. In Hessen wird ein Frauenanteil von fast 42 Prozent auf den Listen der dortigen Parteien erreicht, auch die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen sowie Brandenburg kommen auf 40 Prozent. Am anderen Ende des Spektrums stehen Nordrhein-Westfalen (29,4 Prozent) und Sachsen-Anhalt (29 Prozent). Die AfD stellt in Sachsen-Anhalt keine Frauen auf und auch CDU, FDP und SPD bleiben dort unter 30 Prozent. Bei der CDU steht in diesem Bundesland zwar eine Frau auf Platz eins, die nächsten Frauen auf der Liste folgen aber erst auf Platz 10 und 11.<sup>14</sup>

Aus der Tatsache, dass dieses Jahr anteilig mehr Frauen aufgestellt werden als bei der letzten Bundestagswahl im Jahr 2013, lässt sich nicht automatisch schließen, dass ab Herbst unter den gewählten Abgeordneten mehr Frauen vertreten sein werden als in der zu Ende gehenden Legislaturperiode. Dies hängt von sehr vielen verschiedenen Faktoren ab: nicht nur, in welchem Umfang für welche Parteien gestimmt wird, sondern auch, wo wie gewählt wird. Neben den Positionierungen auf den jeweiligen Landeslisten sind zudem die Ergebnisse der Direktmandate für die schlussendliche Geschlechterverteilung wichtig. Die gegenwärtig veröffentlichten aggregierten Umfragen liefern darüber nur unzureichend Erkenntnisse. Einerseits sind die Anstrengungen einiger Parteien in Richtung Parität ein Grund zur Hoffnung, dass der Frauenanteil steigt. Andererseits ist es durchaus wahrscheinlich, dass mit der FDP und der AfD zwei Parteien in den Bundestag einziehen, bei denen Frauen auf den Listen deutlich unterrepräsentiert sind.<sup>15</sup>

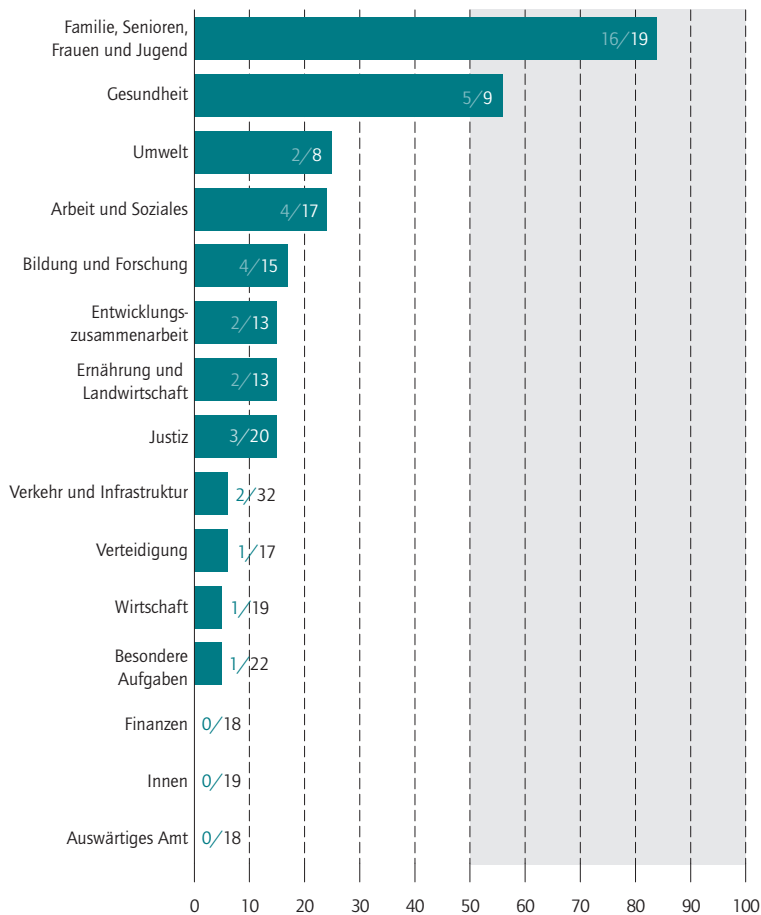
<sup>14</sup> Die Listenaufstellung der CDU in Sachsen-Anhalt wurde selbst von der Frauenunion des Landes als diskriminierend bezeichnet (online verfügbar).

<sup>15</sup> Die Webseite mandatsrechner.de erstellt in Zusammenarbeit mit der Tageszeitung Der Tagesspiegel auf Basis der aktuellen Umfragen eine laufend aktualisierte Projektion der Sitzverteilung des zukünftigen Bundestages (online verfügbar). Zum 29. August 2017 liegt der projizierte Frauenanteil bei 32 Prozent. Siehe auch Melanie Amann et al. (2017): Damenabwahl, Der Spiegel Nr. 35 (26. August 2017). Diese Prognose berücksichtigt neben den Kandidatenlisten auch die Direktmandate. Allerdings müssen dafür zum Teil starke Annahmen gemacht werden. So werden die Direktmandate beispielsweise über vergangene Wahlergebnisse vorhergesagt.

Abbildung 5

**Deutsche Bundesministerinnen seit 1949**

Frauenanteil in Prozent, Anzahl ernannter Ministerinnen (linke Zahl), MinisterInnen insgesamt



Anmerkung: Bis 1990 Bundesrepublik Deutschland. Die Zuschnitte der Bundesministerien haben sich über die Zeit geändert; so werden hier beispielsweise für das Gesundheitsministerium über den gesamten Zeitraum nur neun MinisterInnen ausgewiesen, weil das Gesundheitsressort in einigen Legislaturperioden nicht eigenständig war, sondern zusammen mit den Ressorts Familie und Jugend geführt wurde.

Quelle: Bundesministerien.

© DIW Berlin 2017

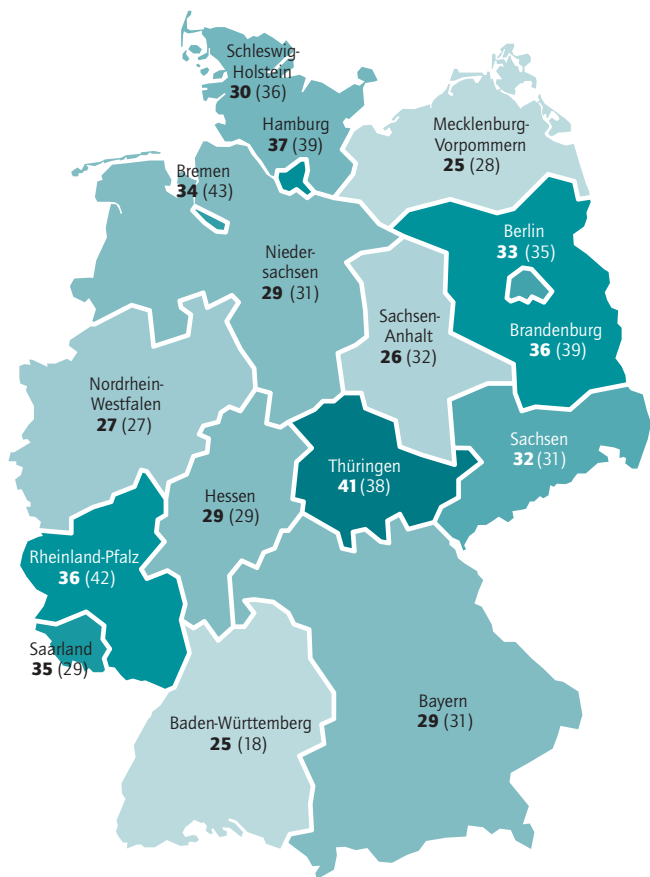
Sechs Bundesministerien hatten bis heute keine oder nur eine Frau an ihrer Spitze.

Abbildung 6

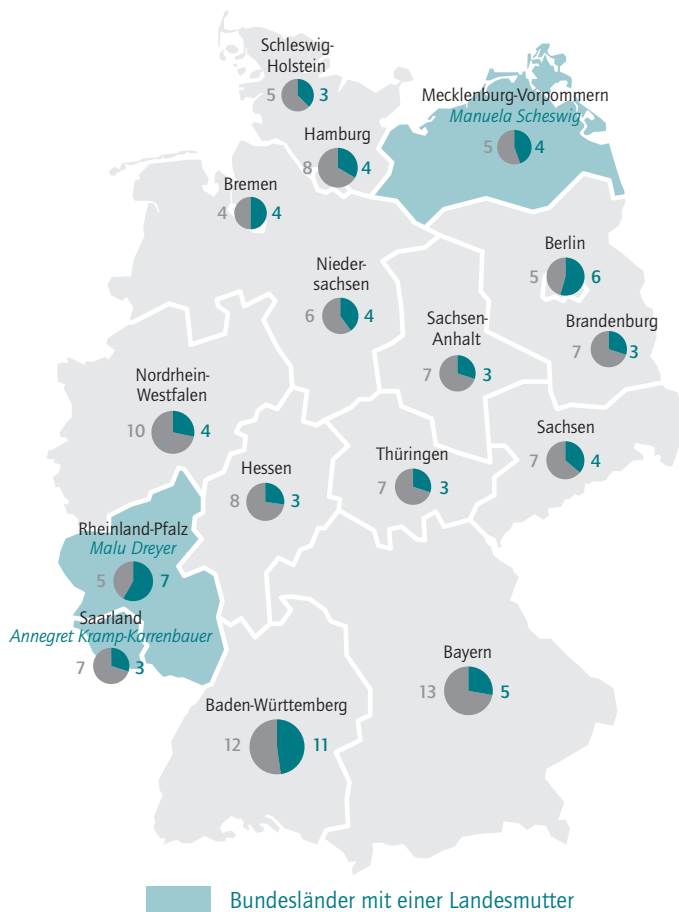
**Politische Repräsentation von Frauen in den deutschen Bundesländern**

Jahr 2017

**Anteil von weiblichen Abgeordneten in den Landtagen**  
In Prozent (in Klammern zum Vergleich Werte für 2011)



**Geschlechterverhältnisse unter LänderministerInnen**  
Anzahl von Frauen (grün) und Männern (grau)



Quelle: Amtliche Wahlstatistiken, Stand: Ende 2016; 2017 für Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein; Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017).

Der Frauenanteil unter Landtagsabgeordneten variiert zwischen 25 Prozent (Mecklenburg-Vorpommern) und 41 Prozent (Thüringen).

**Das Bundesfamilienministerium hatte die meisten Ministerinnen, drei Ministerien noch keine einzige**

Auch in der Exekutive lässt sich historisch auf Bundesebene eine Unterrepräsentation von Frauen aufzeigen (Abbildung 5). In der Geschichte der Bundesrepublik wurden bisher 263 Bundesministerposten vergeben, nur in 43 Fällen gingen sie an Frauen. Als erste Bundes-

ministerin überhaupt wurde Elisabeth Schwarzhaupt 1961 (Gesundheit) berufen.

Frauen sind historisch eher in Ministerien zum Zuge gekommen, die in enger Verbindung mit stereotypischen „Frauenthemen“ stehen. Von 19 ernannten Verantwortlichen für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) waren seit 1949 16 Frauen. Mit einer Frauenrepräsentation von über

80 Prozent erreicht das BMFSFJ die Spitzenposition in der Bundesrepublik, auch das Bundesministerium für Gesundheit wurde mehrheitlich von Frauen geführt.

Bei den meisten anderen Bundesministerien gab es in diesen beinahe 70 Jahren zwischen zwei und vier Bundesministerinnen. Die Ministerien für Finanzen, Inneres und das Auswärtige Amt wurden noch nie von einer Frau geleitet.

Im aktuellen Bundeskabinett sind von 16 Mitgliedern sieben weiblich. Mit Ursula von der Leyen und Brigitte Zypries haben das Bundesministerium für Verteidigung und Wirtschaft je zum ersten Mal eine Frau an der Spitze. Die Regierung wird zudem seit 2005 von einer Frau, Angela Merkel, geführt.

Von aktuell 57 StaatssekretärInnen sind auf der weiteren Leitungsebene lediglich 16 Frauen vertreten (28 Prozent). Dabei ist die Quote bei den parlamentarischen StaatssekretärInnen (elf von 30) höher als bei den verbeamteten StaatssekretärInnen aus den Ministerien (fünf von 27). Ganz ohne Frauen in dieser Leitungsebene kommen sowohl das Bundesministerium für Finanzen als auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit aus. Die höchste Quote erreicht das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit drei von vier weiblichen StaatssekretärInnen.<sup>16</sup>

Nach der Bundestagswahl wird eine neue Regierung gegründet. Eine explizit gewollte paritätische Aufteilung der Ministerposten, wie sie in anderen Ländern praktiziert wird,<sup>17</sup> hätte eine starke Signalwirkung für die deutsche Politik und die Gesellschaft.

### Seit 2011 stagniert die parlamentarische Repräsentation von Frauen auf Länderebene

Die Unterrepräsentation von Frauen betrifft auch andere Ebenen der deutschen Politik. In den Parlamenten der Bundesländer betrug der Frauenanteil im Jahr 2017 im Durchschnitt 31 Prozent. In Vergleich zum Jahr 2011<sup>18</sup>

ist der Frauenanteil in den Landtagen um zwei Prozentpunkte gesunken.

Die politische Repräsentation von Frauen in den Landtagen ist je nach Land sehr unterschiedlich (Abbildung 6 links). Zwischen höchstem und niedrigstem Frauenanteil ergibt sich ein Unterschied von 16 Prozentpunkten. In 2017 hatte Thüringen die höchste Repräsentation von Frauen mit einem Anteil von 41 Prozent. Im Gegensatz dazu bleibt der Anteil an weiblichen Abgeordneten im baden-württembergischen Landtag, trotz einem deutlichen Anstieg von sieben Prozentpunkten im Vergleich zu 2011, mit 25 Prozent der niedrigste in Deutschland.

Andere gut positionierte Bundesländer im Jahr 2017 waren Hamburg und das Saarland, deren Frauenrepräsentation im Parlament jeweils bei 37 und 35 Prozent lag. Darüber hinaus ist der Frauenanteil im neugewählten saarländischen Landtag im Vergleich zu 2011 am meisten gestiegen (sechs Prozentpunkte). Auch in Thüringen (Zuwachs von drei Prozentpunkten) und in Sachsen (Zuwachs von einem Prozent) ist der Frauenanteil im Landtag zwischen 2011 und 2016 gestiegen.

In elf von 16 Bundesländern ist der Anteil an Frauen seit 2011 gleichgeblieben oder gesunken. Am deutlichsten war der Rückgang in Bremen, wo in 2016 neun Prozentpunkte weniger Frauen als noch 2011 in die Bürgerschaft gewählt wurden.

Auch in den Bundesländern lohnt sich ein Blick auf die Exekutive (Abbildung 6 rechts). Die Karte verdeutlicht, dass aktuell nur drei Länder – Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und das Saarland – von einer Ministerpräsidentin geführt werden. Damit haben in Deutschland nur etwa 6,6 Millionen Menschen, also weniger als zehn Prozent der Bevölkerung, eine „Landesmutter“ an der Spitze ihres Bundeslandes.

In den Kabinetten der Länder sieht es dagegen mit der Beteiligung von Frauen etwas besser aus.<sup>19</sup> Von aktuell 187 Kabinettsmitgliedern in den Landesregierungen sind 72 Frauen (38,5 Prozent). Eine Frauenquote von mehr als 50 Prozent erreichen aber auch hier nur zwei Bundesländer (Berlin und Rheinland-Pfalz). Auf Landesebene wird der wichtige Bereich der Bildungspolitik überproportional häufig von Ministerinnen geleitet (in neun von 16 Bundesländern). Immerhin sechs der 16 Finanzministerien haben eine Frau an ihrer Spitze.

<sup>16</sup> Daten aus eigener Recherche der aktuellen Leitungen in den Bundesministerien (Stand 1. September 2017) über die Webseiten der jeweiligen Behörde.

<sup>17</sup> Ein paritätisches Regierungsteam war zum Beispiel ein Wahlversprechen vom mittlerweile gewählten französischen Präsidenten Emmanuel Macron. Das Versprechen wurde auch gehalten, mit 15 Frauen unter den 29 MinisterInnen und StaatssekretärInnen, vgl. *Gouvernement: la composition du gouvernement* (online verfügbar); die aktuelle schwedische Regierung ist auch paritätisch zusammengesetzt und bezeichnet sich als „feministische Regierung“, vgl. *Government Offices of Sweden: A Feminist Government* (online verfügbar).

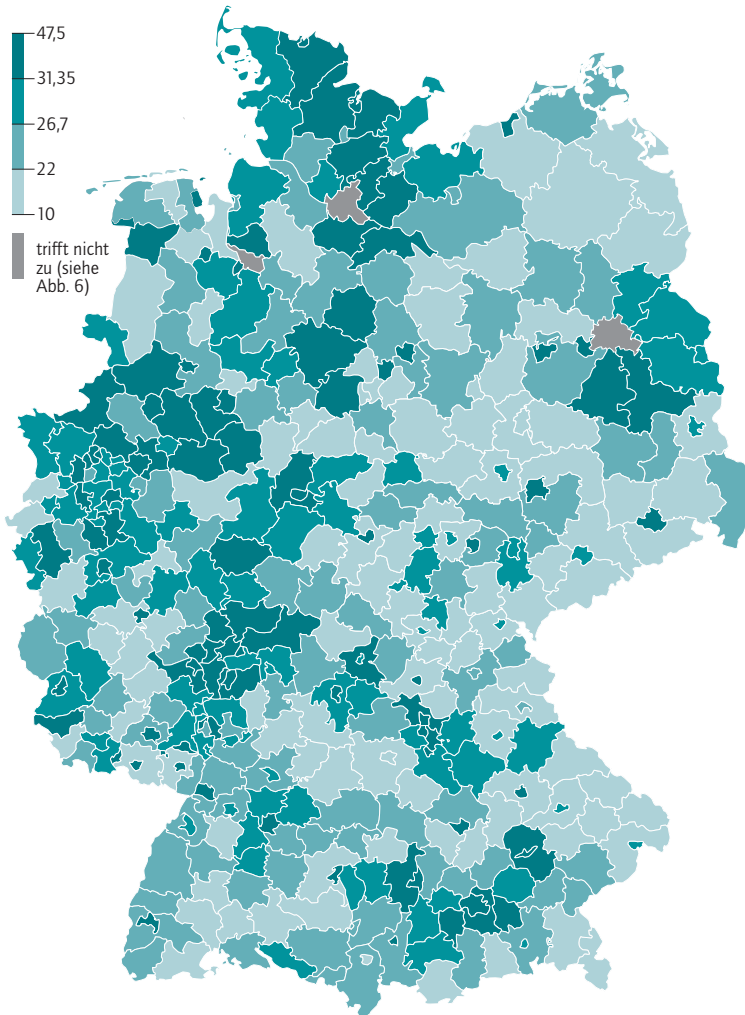
<sup>18</sup> Alle aktuellen Zahlen werden mit Zahlen aus dem Jahr 2011 verglichen, und nicht zum Beispiel mit der Zusammensetzung des vorigen Parlaments, weil für das Jahr 2011 eine externe Datenquelle zur Verfügung steht, vgl. 2. Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männer in Deutschland.

<sup>19</sup> Daten aus eigener Recherche von den Webseiten der jeweiligen Landesregierungen. Aufgeführt werden die Kabinettsmitglieder in der Landesregierung. Die Kabinette bestehen zum Teil neben den LandesministerInnen auch aus StaatssekretärInnen (mit oder ohne eigenes Stimmrecht), die wir in diesem Fall mit aufführen. Die MinisterpräsidentInnen werden der Vollständigkeit halber ebenfalls zu den Kabinettsmitgliedern gezählt.

Abbildung 7

**Weibliche Mitglieder in den Kommunalparlamenten**

Frauenanteil in Prozent



Quelle: Statistische Landesämter.

© DIW Berlin 2017

Der Frauenanteil ist insgesamt niedrig, der Norden und Westen des Landes schneiden am besten ab.

**Kein einziges Kommunalparlament erreicht die Parität**

In den deutschen Kommunalparlamenten, auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte, sind mit 27 Prozent deutlich weniger Frauen vertreten als auf Landes- und Bundesebene. Deutschlandweit schwankt die Frauenrepräsentation zudem enorm: Die Werte reichen von zehn bis 47,5 Prozent (Abbildung 7). Der absolute Spitzenwert wird im Ulmer Kreistag erreicht (47,5 Prozent), bleibt aber auch hier unter der 50-Prozent-Marke.

Höhere Frauenanteile sind eher im Norden und Westen Deutschlands zu finden. So sind Frauen in den Kommunen in Hessen (32 Prozent im Durchschnitt), Schleswig-Holstein (31,6 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (29,6 Prozent) relativ stärker repräsentiert als in anderen Bundesländern.

Die Kommunalparlamente im Süden und im Osten sind weniger weiblich: in Bayern, Baden-Württemberg, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg liegt der Frauenteil jeweils bei rund ein Viertel. Sachsen ist Schlusslicht mit durchschnittlich 21 Prozent.<sup>20</sup>

**Fazit: Weitere Anstrengungen nötig**

Obwohl die Genderparität in der politischen Repräsentation ein in Deutschland allgemein anerkanntes Ziel ist, sind noch Anstrengungen nötig. Frauen sind im aktuellen Bundestag mit 37,1 Prozent der Abgeordneten noch unterrepräsentiert und auch wenn das aktuelle Bundeskabinett fast paritätisch besetzt ist und die Bundesregierung seit über zehn Jahren von einer Frau geleitet wird, so sind einige politisch bedeutende Ministerien in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland noch nie von einer Frau geleitet worden. Deutschland hatte zudem auch noch nie eine Bundespräsidentin.

Die Gesellschaft und die politischen Verantwortlichen müssen sich weiter bemühen, den Anteil von Frauen in der Politik zu erhöhen. Das ist einerseits eine Frage von Fairness im Zugang zu Ämtern. Auch stellt nur eine paritätische Repräsentation sicher, dass die Interessen von Frauen gleichberechtigt vertreten werden.

<sup>20</sup> Dass die Anteile im Osten Deutschlands so niedrig sind, mag für viele erstaunlich sein, immerhin wird die ehemalige DDR bei der Gleichberechtigung allgemein hin als fortschrittlicher angesehen. Allerdings ist diese Wahrnehmung zumindest was die politische Repräsentation angeht eine falsche: Nach der Volkskammerwahl von 1986 waren in der DDR nur 32,2 Prozent der Abgeordneten Frauen, vgl. Rita Pawlowski (Hrsg.) (2008): Unsere Frauen stehen ihren Mann. Frauen in der Volkskammer der DDR 1950-1989. Ein biographisches Handbuch (online verfügbar). Zudem hinken die sogenannten neuen Bundesländer auch insgesamt bei der politischen Beteiligung hinterher, vgl. Felix Arnold, Ronny Freier und Martin Kroh (2015): Geteilte politische Kultur auch 25 Jahre nach der Wiedervereinigung? DIW Wochenbericht Nr. 37 (online verfügbar).



Nicht zuletzt hat die Politik eine Vorbildfunktion: Nur wenn der politische Betrieb mit gutem Beispiel vorangeht, können Maßnahmen zur Verbesserung der Positionen von Frauen in anderen gesellschaftlichen Bereichen eingefordert und durchgesetzt werden. Die voraussichtlich im Herbst gebildete neue Bundesregierung könnte in dieser Hinsicht Signalwirkung haben.

Unter den westlichen Demokratien, die in puncto Frauenrepräsentation besser abschneiden als Deutschland, hat kein Land verbindliche, gesetzlich festgelegte Frauen-

quoten für politische Ämter. Vielerorts haben sich die politischen Parteien aber freiwillige Quoten vorgeschrieben, auch in Deutschland. Ihnen steht damit ein sinnvolles und effektives Mittel zur Verfügung, um die Parität zu erreichen, allerdings nur wenn sie diese Quoten konsequent anpassen – also auf 50 Prozent erhöhen statt die in Deutschland zum Teil praktizierten 30 oder 40 Prozent – und auf alle politische Ebenen umsetzen. Neben den Parteien sind hier die Wählerinnen und Wähler gefordert: Sie müssen diese Anpassungen von den Parteien und politisch Verantwortlichen einfordern.

**Daniela Arregui Coka** ist Studentin an der Freien Universität Berlin

**Ronny Freier** ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat am DIW Berlin und Juniorprofessor für Volkswirtschaftslehre am Institut für Volkswirtschaftslehre der Freien Universität Berlin | [rfreier@diw.de](mailto:rfreier@diw.de)

**Johanna Mollerstrom** ist Leiterin der Abteilung Wettbewerb und Verbraucher am DIW Berlin und Professorin an der Humboldt Universität zu Berlin | [jmollerstrom@diw.de](mailto:jmollerstrom@diw.de)

JEL: J16, D72

**Keywords:** women in politics, female participation, political representation

This report is also available in an English version as DIW Economic Bulletin 37/2017:

[www.diw.de/econbull](http://www.diw.de/econbull)





DIW Berlin – Deutsches Institut  
für Wirtschaftsforschung e. V.  
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin  
T +49 30 897 89 -0  
F +49 30 897 89 -200  
84. Jahrgang

#### Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso  
Dr. Ferdinand Fichtner  
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.  
Prof. Dr. Peter Haan  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Prof. Dr. Lukas Menkhoff  
Prof. Johanna Mollerstrom, Ph.D.  
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.  
Prof. Dr. Jürgen Schupp  
Prof. Dr. C. Katharina Spieß  
Prof. Dr. Gert G. Wagner

#### Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann  
Dr. Wolf-Peter Schill

#### Redaktion

Renate Bogdanovic  
Dr. Franziska Bremus  
Claudia Cohnen-Beck  
Prof. Dr. Christian Dreger  
Daniel Kemptner  
Sebastian Kollmann  
Markus Reiniger  
Mathilde Richter  
Dr. Alexander Zerrahn

#### Lektorat

Dr. Guido Baldi  
Prof. Dr. Martin Kroh

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 74  
77649 Offenburg  
leserservice@diw.de  
Tel. (01806) 14 00 50 25  
20 Cent pro Anruf  
ISSN 0012-1304  
ISSN 1860-8787 (Online)

#### Gestaltung

Edenspiekermann

#### Satz

Satz-Rechen-Zentrum, Berlin

#### Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –  
auch auszugsweise – nur mit Quellen-  
angabe und unter Zusendung eines  
Belegexemplars an die Serviceabteilung  
Kommunikation des DIW Berlin  
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.