eaf | Diversity in Leadership

Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Deutschland 30 Jahre nach der Wiedervereinigung

Ergebnisse einer repräsentativen Befragung

Kathrin Mahler Walther / Helga Lukoschat

EAF BERLIN | 1. OKTOBER 2020

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung 3
2. Perspektiven auf die Deutsche Einheit 4
3. Aktuelle Herausforderungen in den Kommunen 5
4. Geschlechterverteilung unter Bürgermeister*innen 7
5. Der Weg ins Amt 9
6. Zeitlicher Einsatz für die Gemeinde 11
7. Herausforderungen bei der Ausübung des Amtes 12
8. Angriffe und Beleidigungen 13
9. Planung erneuter Kandidaturen 16
10. Quellen 16
11. Die Autorinnen und die EAF Berlin 17

1. Zusammenfassung

30 Jahre Deutsche Einheit hat die EAF Berlin zum Anlass genommen, um erneut einen differenzierenden Blick auf Bürgermeister*innen in Deutschland zu richten: Wie bewerten sie den Stand der Deutschen Einheit? Was sind heute die größten Herausforderungen, vor denen sie stehen? Und wie ist das Geschlechterverhältnis an der Spitze der Rathäuser?

Zu diesen Fragen hat das Meinungsforschungsinstitut Forsa im Auftrag der EAF Berlin und in Partnerschaft mit der Zeitschrift Kommunal im September 2020 eine repräsentative Befragung unter insgesamt 1.100 Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern in Gemeinden mit mindestens 1.000 Einwohner*innen im gesamten Bundesgebiet[i] durchgeführt.

Die EAF Berlin schließt damit an ihre Studie „Frauen führen Kommunen" an, welche sie 2014 mit Blick auf den 25. Jahrestag der Deutschen Einheit durchgeführt hatte. Neben der Auswertung der statistischen Daten wurden Interviews mit Bürgermeister*innen in Ost- und Westdeutschland geführt, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten zu untersuchen – zwischen Ost und West sowie zwischen Frauen und Männern. Der Fokus der vorliegenden Studie ist ebenfalls auf diese Unterschiede und Gemeinsamkeiten gerichtet.

Hinsichtlich der Meinungen zum Stand der Deutschen Einheit herrscht insgesamt große Übereinstimmung. Nahezu alle Bürgermeister*innen in Ost und West (96 %) sind der Ansicht, dass die Bevölkerung alles in allem stolz darauf sein kann, was bei der Wiedervereinigung von Ost- und Westdeutschland bislang erreicht wurde. Sie sind sich aber auch überwiegend (74 %) darin einig, dass es auch heute noch spezifisch ostdeutsche Probleme gibt, die diskutiert und gelöst werden müssen. Doch es sind insbesondere die Bürgermeister*innen ostdeutscher Gemeinden (84%) der Meinung, dass die Erfahrungen der Menschen in Ostdeutschland im wiedervereinigten Deutschland zu wenig aufgegriffen wurden.

Die größten Probleme der Städte und Gemeinden sind fehlende finanzielle Ressourcen (54 %), im Osten Deutschlands ist dies noch stärker ausgeprägt als im Westen. Die Corona-Pandemie ist für jede fünfte westdeutsche Gemeinde eins der größten aktuellen Probleme, das trifft im Vergleich nur auf knapp jede zehnte ostdeutsche Gemeinde zu. Während Bürgermeister*innen im Osten stärker über Bürokratie und Überregulierung (19 %) klagen, liegt im Westen eins der größten Probleme in den fehlen Kinderbetreuungsplätzen (18 %). Zwar haben sich 30 Jahre nach der Wiedervereinigung in Westdeutschland die Bedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessert, doch die Versorgung mit Einrichtungen frühkindlicher Bildung ist insbesondere für unter 3-Jährige im Osten wesentlich stärker ausgebaut als im Westen. Dass der Bedarf höher liegt, zeigen auch die Ergebnisse dieser Befragung. Dies verdeutlicht, dass das Thema Familie und Kinderbetreuung von hoher gesellschaftlicher Relevanz ist, welche nicht zuletzt in der Corona-Pandemie wieder unterschätzt und häufig ignoriert wurde.

Bezüglich des Anteils von Frauen und Männern unter den Bürgermeister*innen kommt die vorliegende Studie zu einem besorgniserregenden Ergebnis: Nicht einmal jedes zehnte Rathaus wird von einer Frau regiert. Ihr Anteil liegt bei lediglich neun Prozent und stagniert damit seit Jahren auf niedrigem Niveau.

Die Ursachen dürften auch darin liegen, dass die Bedingungen für Frauen im Amt schwieriger sind als für ihre männlichen Kollegen. Die Erfahrungen der befragten Bürgermeisterinnen zeigen deutlich, dass sie im Zuge ihrer Kandidatur stärker mit Widerständen konfrontiert werden (50 % der Frauen 37 % der Männer) und Vorbehalte aufgrund ihres Geschlechts (27 %) erleben. Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen der EAF Berlin-Studie „Frauen führen Kommunen“: Auf dem Weg zur Kandidatur und ins Amt sind Frauen häufiger mit Herausforderungen konfrontiert als Männer. Hinzu kommt, dass die Bürgermeisterinnen in höherem Maße Beleidigungen und Bedrohungen (76 % / 67 %) bis hin zu sexueller Belästigung (13 %) ausgesetzt sind.

Es bleibt deshalb ein wichtiger Handlungsauftrag der Politik und der Parteien, zivilgesellschaftlich und kommunalpolitisch engagierte Frauen zu stärken, politische Rahmenbedingungen sowie Parteistrukturen und -kulturen so zu verändern, dass Frauen und Männer gleichermaßen ihr Potenzial, ihre Perspektiven und ihren Gestaltungswillen einbringen können. Letztendlich ist dies auch eine Frage der Nachwuchssicherung – für die öffentliche Verwaltung ebenso wie für die Parteien.

Die Bedeutung eben dieser Nachwuchssicherung unterstreichen die Ergebnisse der vorliegenden Studie. Denn für die Bürgermeister*innen steht fest: jede*r Dritte (33%) wird bei der nächsten Wahl nicht noch einmal kandidieren, das trifft sowohl auf Ost- als auch auf Westdeutschland zu. Gründe dafür liegen ganz überwiegend (76%) im fortgeschrittenen Alter der Amtsinhaber*innen. Es deutet sich hier ein Generationenwechsel an, der auch neue Chancen für vielfältige Perspektiven in Deutschlands Rathäusern eröffnet.

2. Perspektiven auf die Deutsche Einheit

Fast alle befragten Bürgermeister*innen (96 %) sind der Ansicht, dass man alles in allem stolz darauf sein könne, was bei der Wiedervereinigung von Ost- und Westdeutschland bislang erreicht wurde. Ein großer Teil ist der Ansicht, dass Gemeinden in Ost- und Westdeutschland heute vor vergleichbaren Herausforderungen stehen.

Nichtsdestotrotz seien die Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Gemeinden noch heute im Alltag spürbar – sagen zwei Drittel der ostdeutschen Bürgermeister*innen, aber weniger als die Hälfte (44 %) ihrer westdeutschen Kolleg*innen. Die unterschiedliche Einschätzung kommt am stärksten zum Ausdruck in der Ansicht, dass die Erfahrungen der Menschen in Ostdeutschland im wiedervereinigten Deutschland zu wenig aufgegriffen wurden – 84 Prozent der Bürgermeister*innen Ost sind dieser Ansicht und 44 Prozent der Bürgermeister*innen West.

Der politische Umbruch hat die Menschen in den neuen Bundesländern in den 90er Jahren vor enorme Herausforderungen gestellt. Das politische und wirtschaftliche System wurde durchgängig neu aufgebaut. 1993 arbeiteten zwei Drittel der Erwerbstätigen in Ostdeutschland nicht mehr in dem Beruf, in dem sie 1989 tätig waren, so schrieb der Soziologe Steffen Mau in seinem Buch „Lütten Klein“. Die Menschen im Osten mussten sich in diesen vergangenen 30 Jahren neu erfinden und vielen ist das gelungen. Haben sie deshalb möglicherweise eine hohe Kompetenz für die Bewältigung von Krisen, wie sie zum

Beispiel die Corona-Pandemie darstellt? Eine große Mehrheit der ostdeutschen Bürgermeister*innen (79 %) jedenfalls ist dieser Ansicht. Zustimmung zu dieser These kommt auch von westdeutschen Bürgermeister*innen, wenn auch nicht in ganz so hohem Ausmaß: 61 Prozent von ihnen denken, dass die Transformationserfahrungen auch bei der Bewältigung anderer Probleme und Krisen hilfreich sein können.

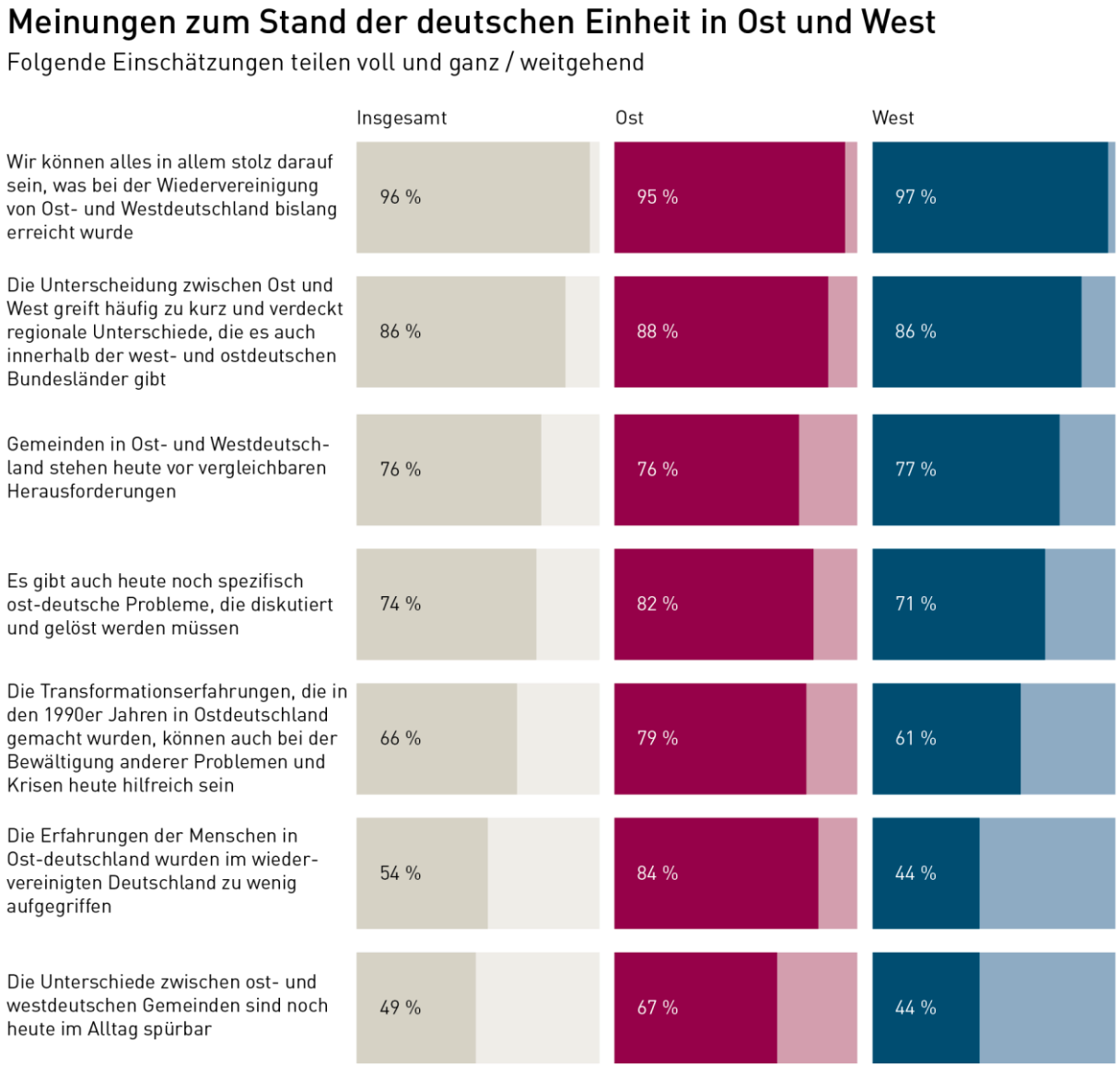


Abbildung 1

3. **Aktuelle Herausforderungen in den Kommunen**

In einer offenen Frage wurden die Bürgermeister*innen gebeten, die aktuell wichtigsten Probleme in der eigenen Stadt oder Gemeinde zu nennen. Spitzenreiter ist hier die Finanzlage vor Ort, wobei diese im Osten noch stärker hervorgehoben wird: für 63 Prozent

der Bürgermeister*innen in Ostdeutschland ist das größten Probleme Problem und für 51 Prozent der westdeutschen Gemeinden.

Weitere Themen, die im Osten deutlich ausgeprägter sind, sind der demografische Wandel (11 % im Osten / 3 % im Westen) und eine bürokratische Überregulierung (19 % im Osten / 11 %). In Westdeutschland dagegen bereitet die Corona-Pandemie stärkere Schwierigkeiten (20 % / 9 %) ebenso wie fehlende Kinderbetreuungsplätze (18 % / 6 %), fehlendes Bauland (12 % / 4 %) sowie fehlender (bezahlbarer) Wohnraum (10 % / 5 %).

In ähnlichem Maße schwierig ist für die Bürgermeister*innen in Ost- und West der Erhalt der Infrastruktur im Allgemeinen ebenso wie der Verkehr bzw. die Verkehrsinfrastruktur.

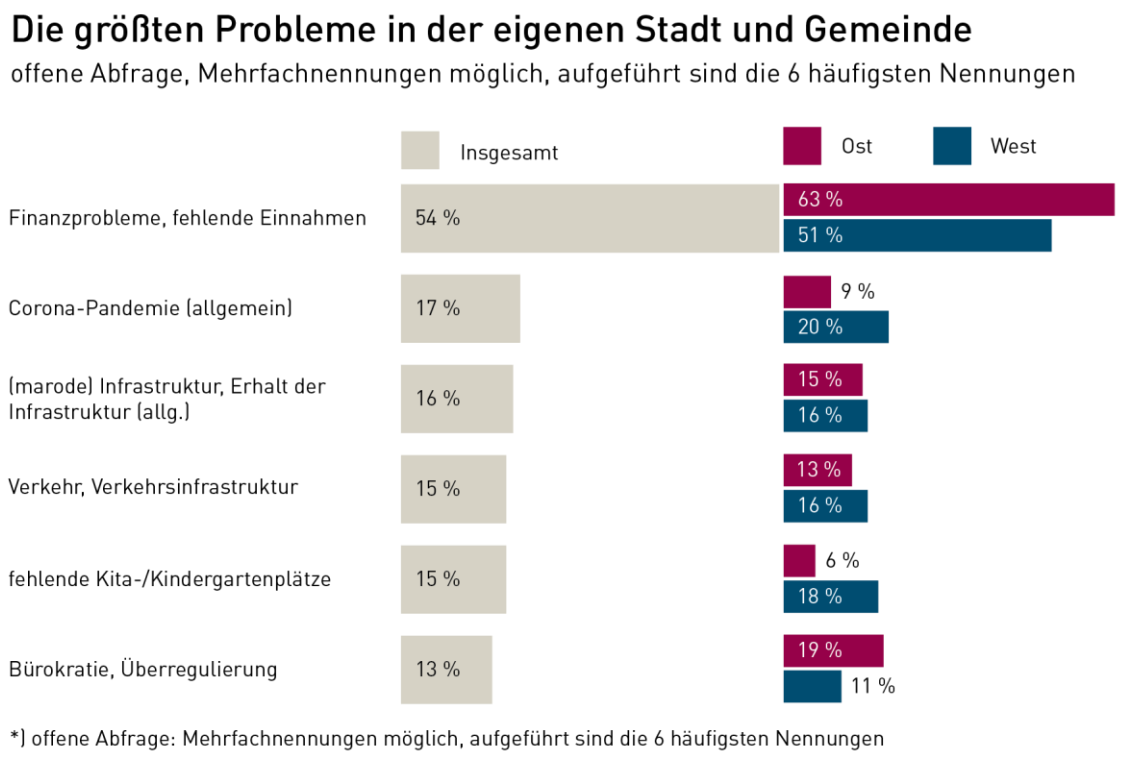


Abbildung 2

4. **Geschlechterverteilung unter Bürgermeister*innen**

Lediglich neun Prozent der Bürgermeister*innen in Deutschland sind Frauen. In Ostdeutschland fällt der Anteil von Frauen zwar etwas höher aus, ist jedoch aufgrund der geringen Fallzahl statistisch nicht signifikant. Da frühere Studien stets einen höheren Frauenanteil für die neuen Bundesländer ausgewiesen haben, ist davon auszugehen, dass die Entwicklung der letzten Jahre zu einer Angleichung der Verhältnisse auf dem niedrigeren Niveau der alten Bundesländer geführt hat.

Relevante Unterschiede zeigen sich jedoch hinsichtlich der Gemeindegröße. Grundsätzlich gilt: je kleiner die Gemeinde, desto höher der Anteil von Frauen. Das heißt auch: Frauen üben das Amt verhältnismäßig häufiger im Ehrenamt aus – auf fast jede zweite Bürgermeisterin trifft das zu, aber nur auf ca. jeden vierten Bürgermeister.

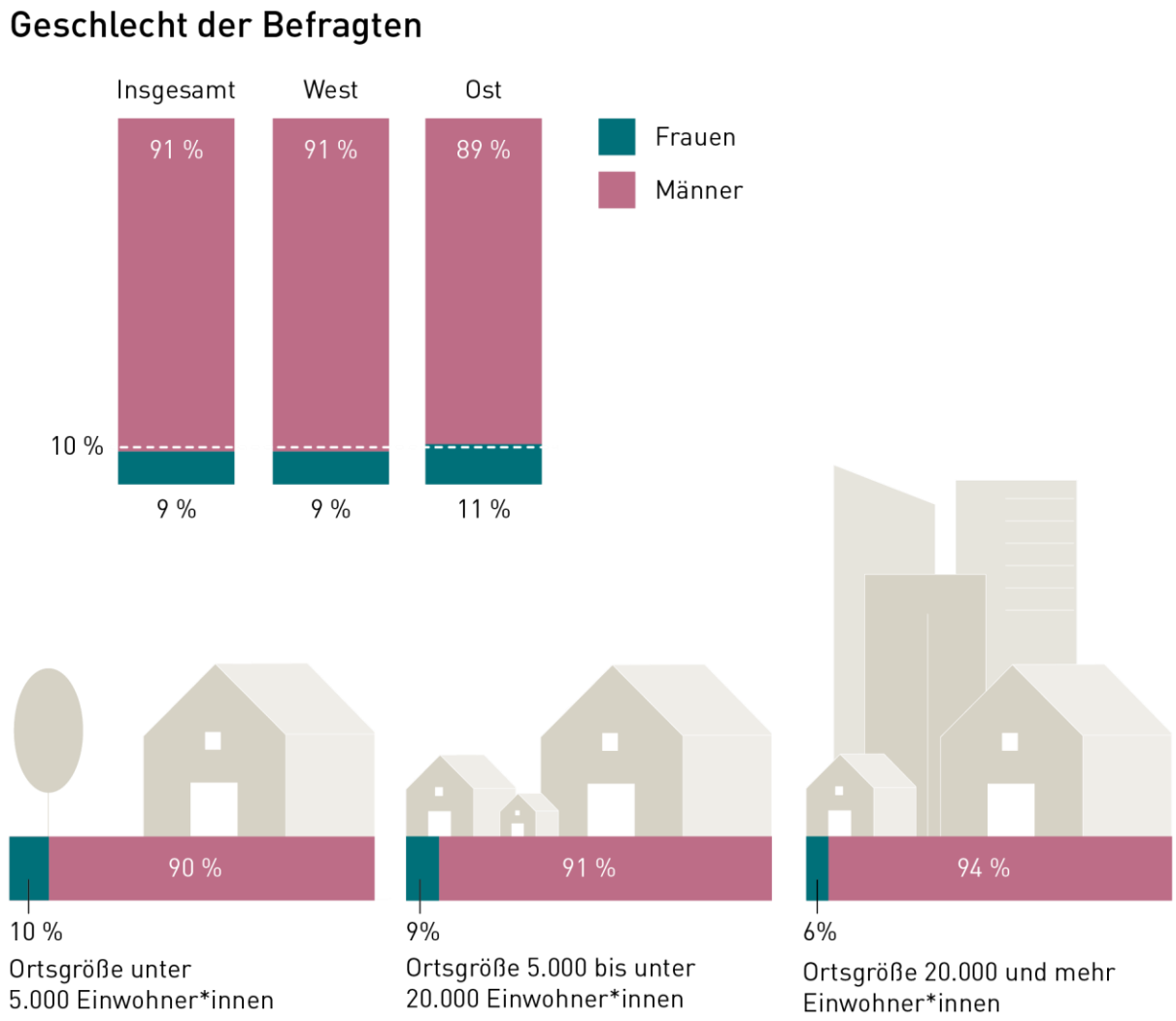


Abbildung 3

Ehrenamtliche und hauptamtliche Bürgermeister*innen nach Geschlecht

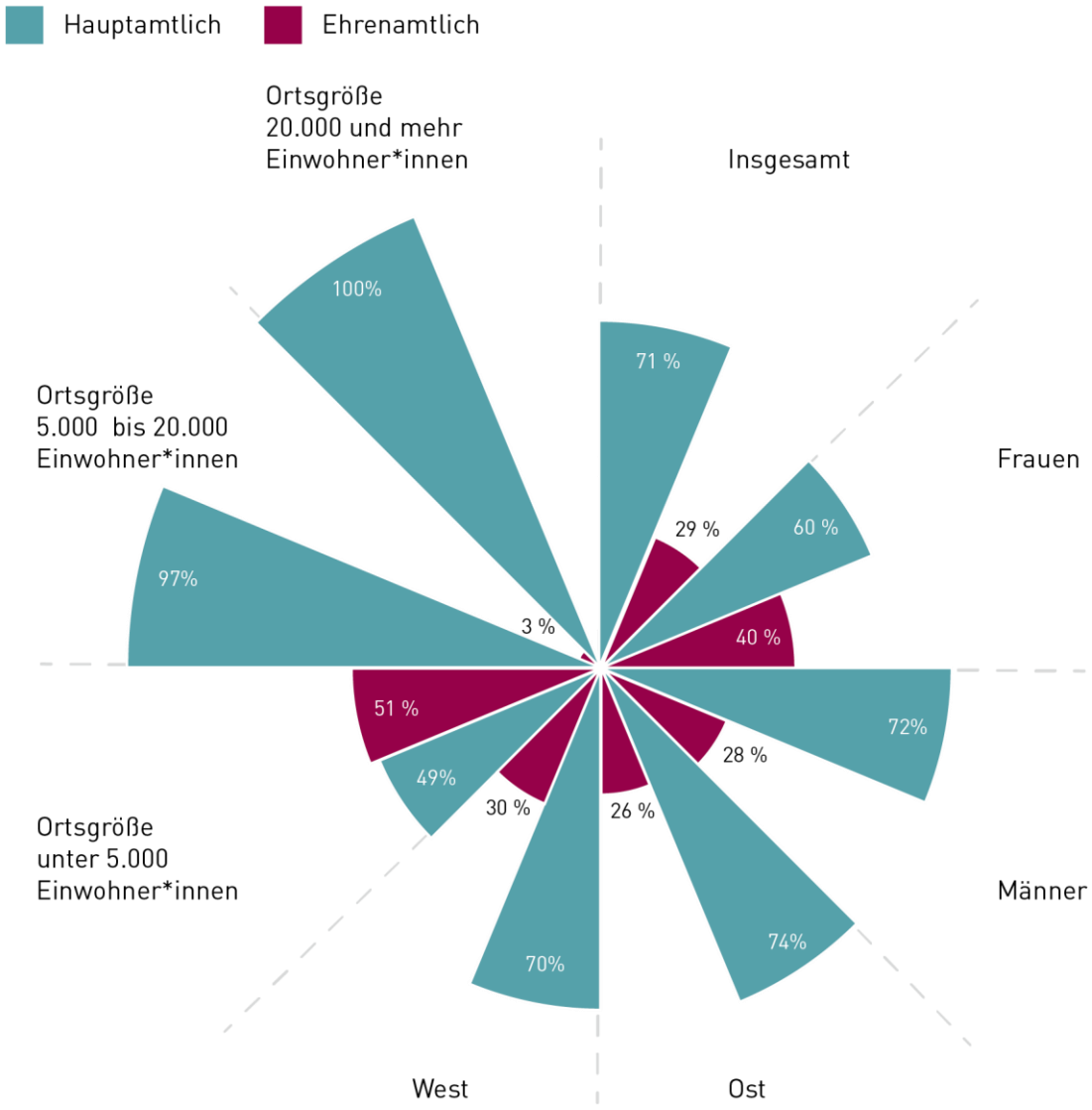


Abbildung 4

5. **Der Weg ins Amt**

Ein reichliches Drittel (38 %) der befragten Bürgermeister*innen gibt an, dass sie bei ihrer ersten Wahl Schwierigkeiten überwinden mussten. Je nach Alter und Geschlecht war dies häufiger der Fall – so musste jede zweite Frau, jedoch nur jeder dritte Mann Widerstände überwinden. Jüngere Bürgermeister*innen mussten durchschnittlich mehr Widerstände überwinden, als das für ältere Bürgermeister*innen bei ihrer ersten Wahl der Fall war.

Schwierigkeiten oder Widerstände bei erster Wahl zum/zur Bürgermeister*in?

Es gab bei ihrer ersten Kandidatur und Wahl zum / zur Bürgermeister*in bestimmte Schwierigkeiten oder Widerstände, die sie überwinden mussten

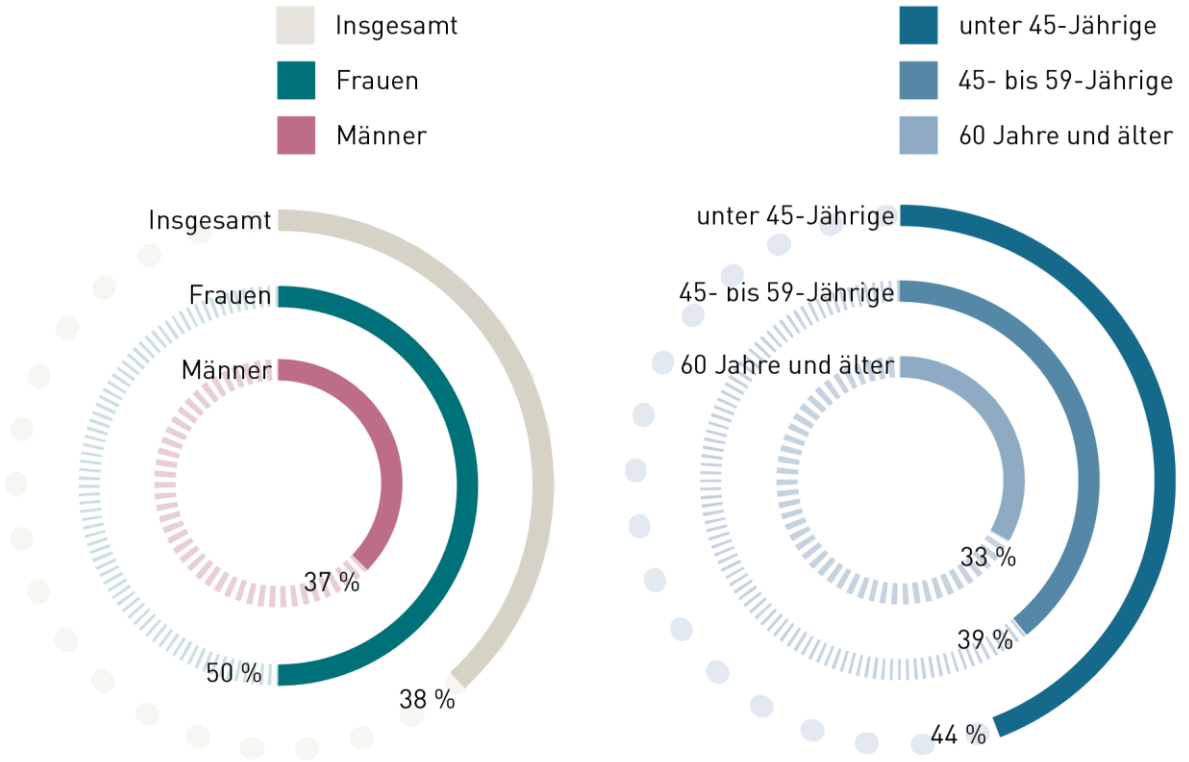


Abbildung 5

Als häufigste Herausforderung (22 %) wird das breite Feld von Bewerber*innen genannt, in dem man sich gegen viele Gegenkandidat*innen durchsetzen musste. Deutlich häufiger als Männer (17%) sahen sich Frauen (27 %) mit einem schmutzigen Wahlkampf und persönlichen Angriffen konfrontiert. Jede vierte der Frauen, die Widerstände erlebte, traf auf Vorbehalte aufgrund ihres Geschlechts – in Ostdeutschland kam das tendenziell seltener vor als in Westdeutschland.

,

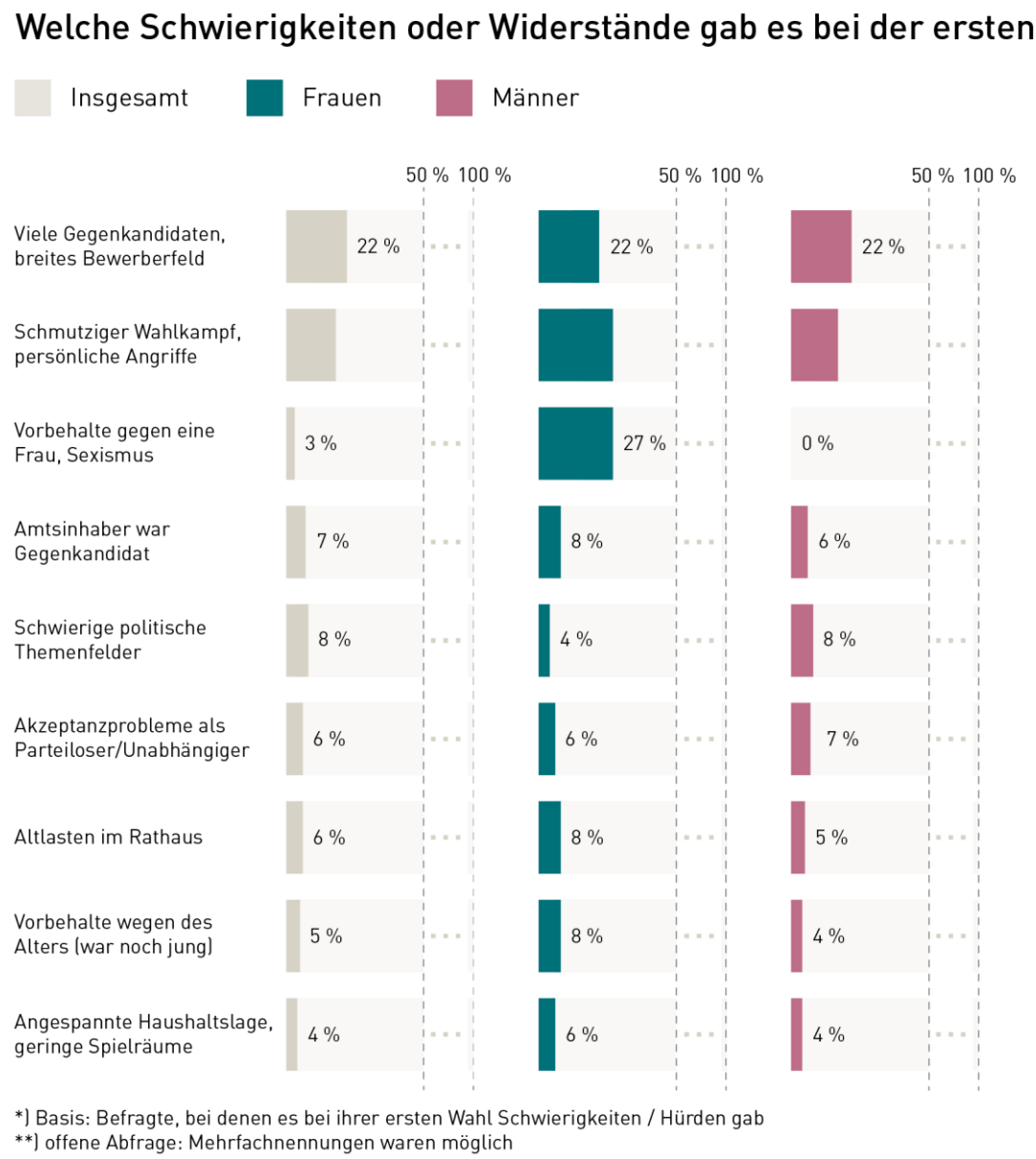


Abbildung 6

Die männlichen Bürgermeister können insgesamt auf mehr Amtszeiten zurückblicken als die befragten Bürgermeisterinnen. Diese befinden sich mehrheitlich (52 %) in der ersten Amtszeit und vergleichsweise seltener bereits in einer dritten oder vierten Amtszeit.

6. **Zeitlicher Einsatz für die Gemeinde**

Die große Mehrheit der Befragten (61 %) wendet mehr als 50 Stunden pro Woche für die Ausübung des Amtes auf, jede*r Vierte sogar mehr als 60 Stunden. Dies betrifft insbesondere die hauptamtlichen Bürgermeister*innen, doch auch im Ehrenamt ist der zeitliche Aufwand erheblich: hier arbeitet die Mehrheit (58 %) zwischen 20 und 40 Stunden pro Woche.

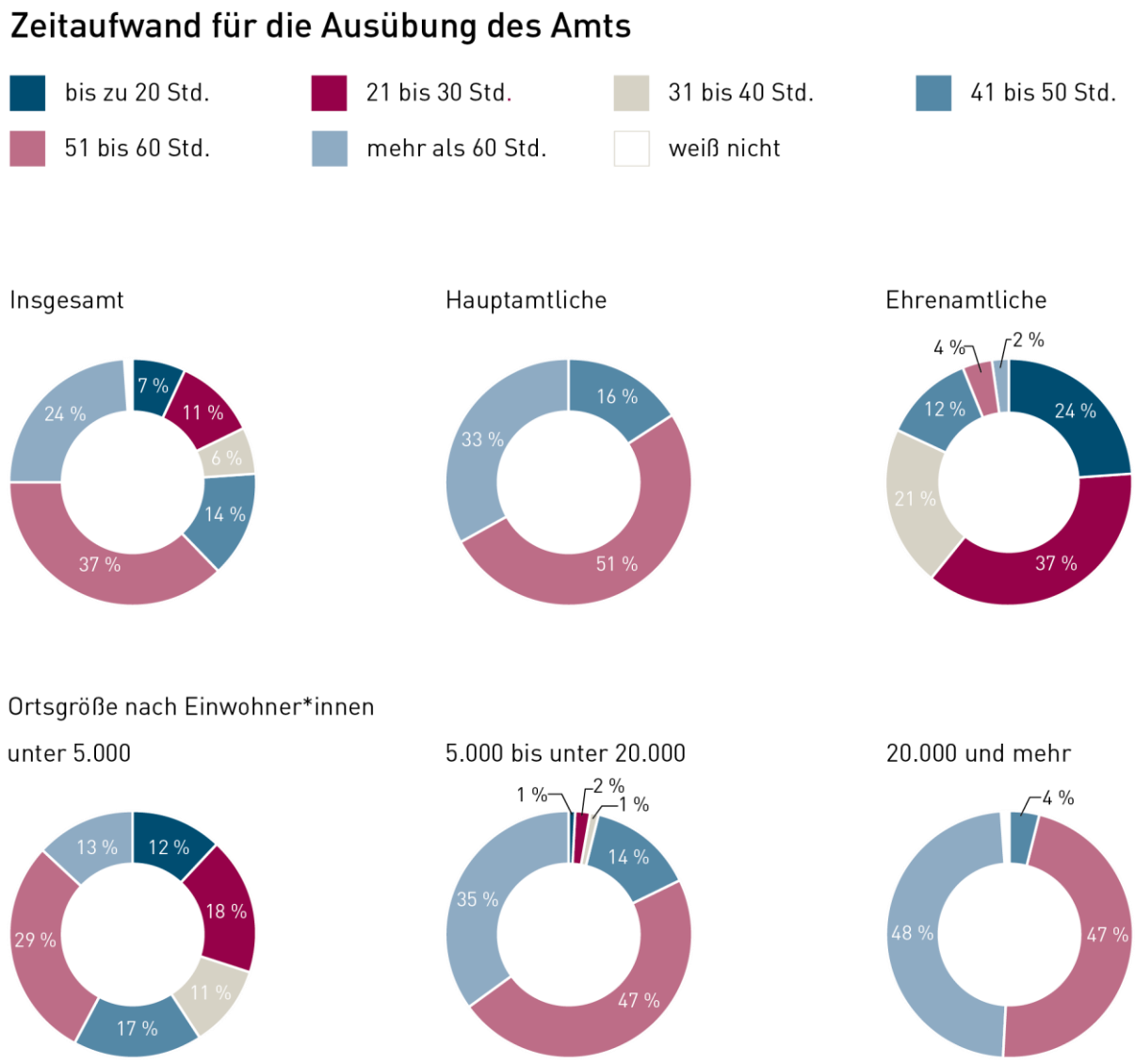
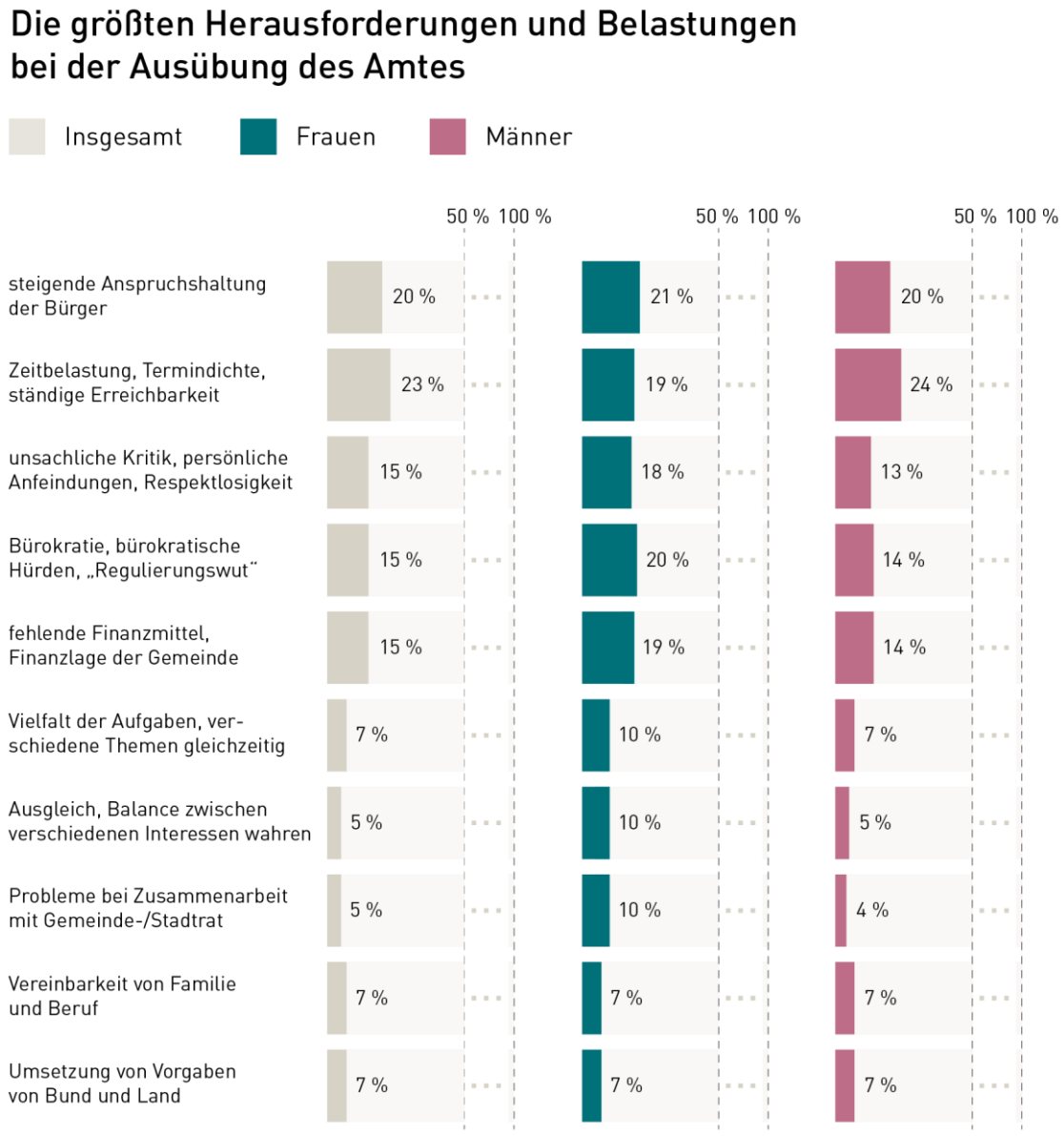


Abbildung 7

7. **Herausforderungen bei der Ausübung des Amtes**

Die zeitliche Belastung wird als größte Herausforderung im Amt bewertet, von Männern sogar etwas häufiger als von Frauen (24 % / 19 %). Nahezu ebenso häufig wird die steigende Anspruchshaltung der Bürger*innen genannt, wobei dies in Westdeutschland stärker als Problem wahrgenommen wird als in Ostdeutschland (23 % / 12%). Hingegen wird eine Spaltung der Gesellschaft und Polarisierung tendenziell etwas stärker im Osten als im Westen als Belastung wahrgenommen (6 % / 1 %).



*) offene Abfrage: Mehrfachnennungen möglich, Einbezogen werden die zehn häufigsten Nennungen

Abbildung 8

Frauen sehen sich häufiger vor der Herausforderung, einen Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen zu wahren (10 % / 5 %) und einer Verrohung der Diskussionskultur zu begegnen (8 % / 4 %). Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie wird vergleichsweise selten und dabei von Frauen und Männern in gleichem Maße (7%) als eine der größten Herausforderungen gesehen.

8. **Angriffe und Beleidigungen**

Eine 2020 in der Zeitschrift KOMMUNAL erschienene Studie zeigt, dass Bürgermeister*innen verstärkt Angriffe auf ihre Person, wie z.B. Beleidigungen, Hass-Mails oder sogar Tätlichkeiten erfahren. Die Häufigkeit der Angriffe hat in dem kurzen Zeitraum zwischen 2019 und 2020 um 23 Prozentpunkte zugenommen. 64 Prozent der 2.494 befragten Bürgermeister*innen wurden im Rahmen ihrer Tätigkeit beleidigt, beschimpft oder bedroht (Kommunal 2020).

Wir wollten wissen, ob es hier Geschlechterunterschiede gibt. Tatsächlich geben häufiger Frauen (76%) als Männer (67%) an, dass sie im Rahmen ihrer Tätigkeit beleidigt, beschimpft oder bedroht worden. Es gibt in diesem Thema auch einen leichten Ost-West-Unterschied: Beleidigungen erfahren Bürgermeister*innen in den neuen Bundesländern tendenziell häufiger (71% / 67 %), die meisten von ihnen mehrmalig (63 Prozent / 54%). Jede zehnte Frau (13%) erfuhr sogar sexuelle Belästigung.

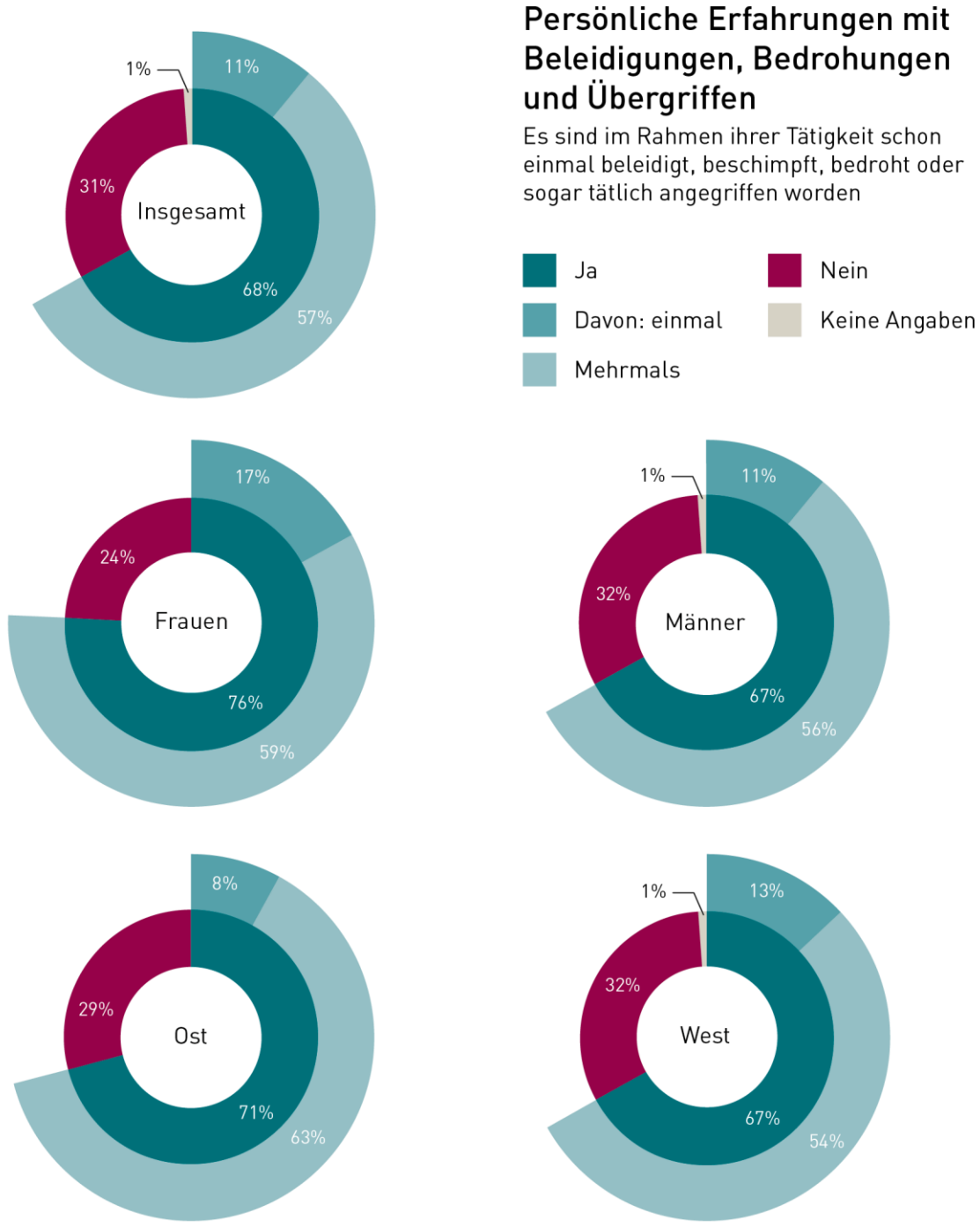
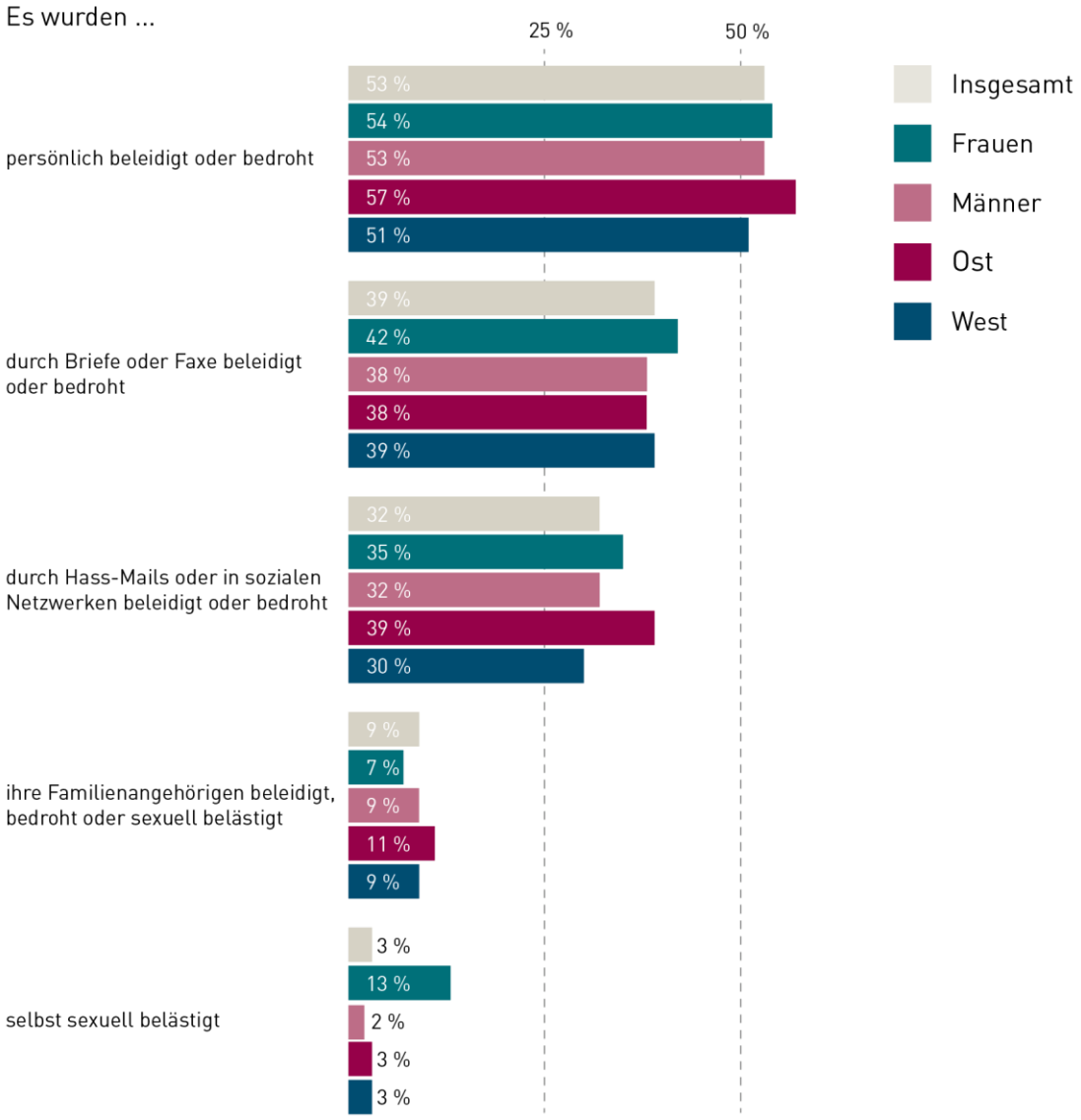

Persönliche Erfahrungen mit Beleidigungen, Bedrohungen und Übergriffen
Es sind im Rahmen ihrer Tätigkeit schon einmal beleidigt, beschimpft, bedroht oder sogar tätlich angegriffen worden
Ja
Nein
Davon: einmal
Keine Angaben
Mehrmals
Insgesamt
1%
11%
31%
68%
57%
Frauen
17%
24%
76%
59%
Männer
1%
11%
32%
67%
56%
Ost
8%
29%
71%
63%
West
1%
13%
32%
67%
54%

Abbildung 9

Was ist Bürgermeister*innen konkret widerfahren?



*) Prozentsumme größer 100, da Mehrfachnennungen möglich

Abbildung 10

9. **Planung erneuter Kandidaturen**

Die Hälfte der befragten Bürgermeisterinnen (50 %) und Bürgermeister (48 %) gibt an, bei der nächsten Wahl wieder antreten zu wollen. Ein Drittel der Amtsinhaber*innen hat nicht vor, erneut zu kandidieren. Jüngere Bürgermeister*innen planen deutlich häufiger (75 %) eine erneute Kandidatur als ihre älteren Amtskolleg*innen. Als Ursache der Entscheidung gegen die erneute Kandidatur werden vor allem Altersgründe (76 %) angeführt. Knapp ein Drittel (30 %) der befragten Bürgermeister*innen ist aktuell 60 Jahre und älter; die meisten (50 % sind zwischen 45 und 59 Jahre alt.

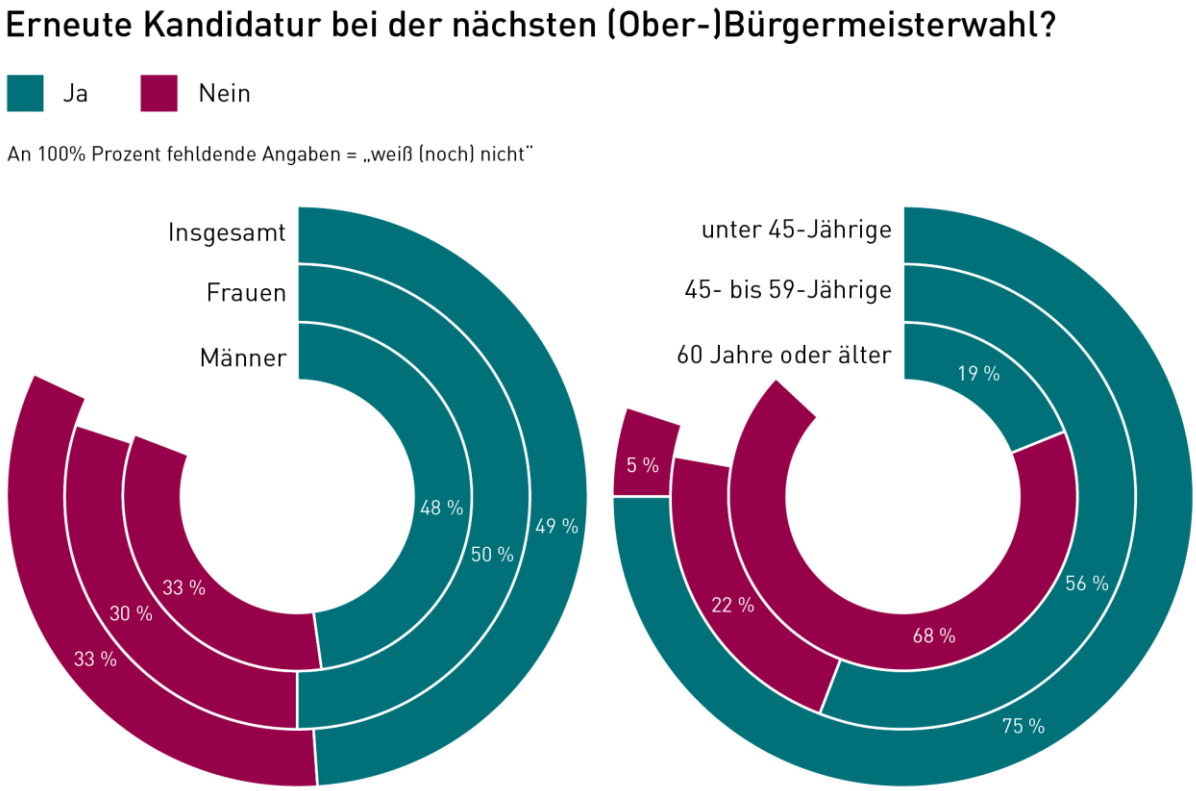


Abbildung 11

10. **Quellen**

Erhardt, Christian (2020): Kommunalpolitiker: Bedrohungen sind an der Tagesordnung. Kommunal, 10.3.2020. Zugriff am 20.5.2020: https://kommunal.de/kommunalpolitiker-umfrage-2020

Holtkamp, Lars/Wiechmann, Elke/Buß, Monya (2017): Viertes Genderranking deutscher Großstädte. Hg. von Heinrich-Böll-Stiftung.

Lars Holtkamp/Dr. Elke Wiechmann/Jan Pfetzing (2010): Zweites Genderranking deutscher Großstädte. Hg. von Heinrich-Böll-Stiftung.

Lukoschat, Helga/Belschner, Jana (2014): Frauen führen Kommunen. Eine Untersuchung zu Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern in Ost und West.

Steffen Mau (2019): Lütten Klein. Leben in der ostdeutschen Transformationsgesellschaft.

11. Die Autorinnen und die EAF Berlin

Kathrin Mahler Walther ist Geschäftsführerin und Vorstandsmitglied der EAF Berlin.

Dr. Helga Lukoschat ist Vorstandsvorsitzende der EAF Berlin.

Die **EAF Berlin** ist ein unabhängiges und gemeinnütziges Beratungs- und Forschungsinstitut zur Förderung von Chancengleichheit und Vielfalt.

Sie setzt sich seit Jahren für mehr Frauen in der Kommunalpolitik ein - vor allem in Führungspositionen. Wegweisend war 2015 unsere Studie „Frauen führen Kommunen- eine Untersuchung zu Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern in Ost und West". Darauf basierend hat die EAF Berlin unterschiedliche Empowerment-Programme entwickelt. In Kooperation mit dem BMFSFJ hat die EAF Berlin das Helene Weber-Kolleg konzipiert und setzt dieses als Projektträger um.

Die EAF Berlin führte 2014 den ersten bundesweiten Kongress für Bürgermeisterinnen durch und war bzw. ist aktuell „Patin" für Netzwerke in Bayern, NRW und Schleswig-Holstein. Wir unterstützen damit die Netzwerkbildung unter den Bürgermeisterinnen, denn diese haben eine wichtige Vorbildfunktion.

Doch es bedarf nicht nur der individuellen Unterstützung und der sichtbaren Anerkennung, sondern auch der Anstrengungen von Parteien, Verwaltung und (Kommunal)Verbänden die Rahmenbedingungen zu verbessern. Im EU-geförderten Projekt „Mayoress - Bürgermeisterinnen in Europa" entwickeln die EAF Berlin daher konkrete Handlungsempfehlungen.

Weitere Informationen:

www.eaf-berlin.de

www.frauen-macht-politik.de

www.mayoress.org

[i] Die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen wurden aufgrund der Kommunalwahlen nicht in die Befragung eingeschlossen.