

31. TAGUNG

CG31(2016)09prov
29. September 2016

Die politische Partizipation und Repräsentation von Frauen auf kommunaler und regionaler Ebene

Ausschuss für aktuelle Angelegenheiten
Berichterstatte¹: Inger LINGE, Schweden (L, EPP/CCE)

Entschließungsentwurf (zur Abstimmung)	2
Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung)	5

Zusammenfassung

Der Bericht liefert eine Analyse der Daten und Richtlinien im Hinblick auf eine ausgewogene Vertretung von Männern und Frauen im politischen Leben in den Mitgliedstaaten des Europarats und in den nationalen Delegationen beim Kongress, aus kommunaler und regionaler Perspektive. Er enthält eine Übersicht des bestehenden gesetzlichen und politischen Rahmens in diesem Bereich und untersucht die Methoden und Mittel für eine Verbesserung, einschließlich durch Umsetzung von Geschlechterquoten und Netzwerkarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Der Bericht ruft die Gemeinden und Regionen auf, sicherzustellen, dass die Vertretung von Frauen in Entscheidungsgremien nicht unter 40% fällt, und regt sie an, geschlechtsspezifische Statistiken zu entwickeln, um Nominierungen und den Verlauf von Wahlen zu überwachen und zu beurteilen. Der Bericht ruft die Regierungen auf, die Gemeinden und Regionen in diesen Bemühungen zu unterstützen und empfiehlt ihnen, Gesetzesreformen zur Umsetzung von Quoten für Kandidaten bei Wahlen zu erwägen, das Wahlsystem zu überarbeiten, wenn dieses negative Auswirkungen auf die politische Partizipation von Frauen hat, und die Empfehlung (2002)3 des Ministerkomitees umzusetzen.

1 L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress
SOC: Sozialistische Gruppe
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe
ECR: Europäische Konservative und Reformisten
NR: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören

ENTSCHLIESSUNGSENTWURF²

1. Das Erreichen einer ausgewogenen politischen Vertretung zwischen Männern und Frauen, die 50% der Weltbevölkerung ausmachen, ist für das Funktionieren der repräsentativen Demokratie unverzichtbar und eine Voraussetzung der politischen Partizipation. Alle Mitgliedstaaten des Europarats garantieren die gesetzliche Gleichstellung von Mann und Frau, einschließlich des Rechts, sich zur Wahl zu stellen und gewählt zu werden. In der Praxis gibt es jedoch zahlreiche Faktoren, die die Chancen von Frauen einschränken, Verantwortung im öffentlichen Leben zu ergreifen und ein gewähltes Amt zu bekleiden.
2. Der ungleiche Zugang zu Bildung und/oder Beschäftigung, das politische institutionelle System, die Parteiensysteme, der Grad an Parteienunterstützung und negative Einstellungen und Stereotypen sind die wichtigsten Faktoren, die die politische Partizipation von Frauen einschränken. Neben der Tatsache, dass Frauen in Europa heute Schwierigkeiten haben, eine Balance zwischen Privat- und Berufsleben zu erreichen, werden sie auch häufig diskriminiert und erleben negative Einstellungen, die sie im öffentlichen und politischen Leben entmachten und sie daran hindern, Vorbilder für jüngere Generationen von Frauen zu sein, die es ihnen gleich tun.
3. Die effektive Umsetzung von Geschlechterquoten, verbunden mit einem Wahlsystem, das die Vertretung von Frauen in der Politik begünstigt, ist ein Faktor von größter Wichtigkeit, der zu einer ausgewogeneren Vertretung der Geschlechter und dadurch zu einem faireren System der politischen und öffentlichen Entscheidungsfindung führen kann, wodurch die Qualität und Glaubwürdigkeit des politischen Prozesses verbessert werden.
4. Die Wahlsysteme und Geschlechterquoten sind nicht die einzigen Faktoren, die die Vertretung von Frauen beeinflussen. Zur effektiven Steigerung sowohl der vorgegebenen als auch der tatsächlichen Vertretung von Frauen in der Politik ist ein weitaus breiter gefasster und umfangreicherer Ansatz, der über eine bloße Änderung des Wahlrechts hinausgeht, vonnöten.
5. Die Pionierarbeit des Europarats im Bereich der Menschenrechte und der Gleichstellung von Mann und Frau hat zu einem soliden rechtlichen und politischen Rahmen geführt, der die Rechte von Frauen erheblich stärken und die Mitgliedstaaten näher an eine tatsächliche Gleichstellung heranführen kann. In allen Gremien des Europarats gibt es dieselbe Forderung nach einer ausgewogenen Partizipation, der durchgängigen Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern und nach konkreten Maßnahmen und Monitoring-Ergebnissen.
6. 2003 hat das Ministerkomitee in seiner Empfehlung (2003)3 die ausgewogene Partizipation definiert als eine Mindestvertretung von 40% eines der Geschlechter in allen Entscheidungsgremien

2 Vorläufiger Entschließungs- und Empfehlungsentwurf, der am 22. März 2016. vom Ausschuss für aktuelle Angelegenheiten angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

F. Mukhametshin (Vorsitz), M. Byrne (1. stellv. Vorsitz), J. Neumann, (2. stellv. Vorsitz), E. Yeritsyan (4. stellv. Vorsitz), L. Aadel, S. Aliyeva, A. I. Alos Lopez, A. Ambros, A. Antosova, P. B. Andersen (Stellv.: S. Andersen), E. Atkinson, C. Avanzo, G. A. Axelsson, S. Barnes, A. Benli, G. Bende (Stellv.: G. Iles), L. Blaskovicova, S. Bohatyrychuk-Kryvko, A. Boff, G. Boschini, A. Bidav, F. Bizzocchi, A. Brand, E. Campbell-Clark, Y. Celik, L. Cederskjold, P. Chesneau, D. Davidovic, Z. Damjanovski, C. Dejonghe, N. Dirginciene, Z. Dragunkina, S. Gallo, F. Gamerdinger, G. Grzelak, J. V. Den Hout (Stellv.: A. V. Der Tuuk), G. Ioakeimidis, S. V. Dooren, I. Emic, I. Ersoy, E. Flyvholm, J.-L. Gaultier, F. Gezmis, D. Ghisletta, K. Gloanec-Maurin, G. Grzelak, A. Grotheer, G. Ioakeimidis, M. Kardinar, M. Kazandzhiev, M. Kocatepe, L. Kompier, H. Kole, A. Kordfelder, H. Kuhn-Theis, A. Leskovar, I. Linge, M. S. Luca, N. Iakymchuk, A. Magyar, G.M. Mallia, H. Marva (Stellv.: S. Janatuinen), K. Matyjaszczyk, M. Medaric, Y. Mishcheryakov (Stellv.: V. Novikov), M. Muller, S. Orlova, M. Ozcinar, N. Palova, O. Pasevych, G. Pavlidis, C. Popa, L. Perikli, O. Pesic, N. Rafik-Elmrini, A. Ravins, F. Ramos, M. Reyes Lopez, Y. Renström, N. Rosu, T. Romashova, A. Romaniuk, M. Ryo, Y. Rzayeva, M. Rira, A. Sokolov, H. Sonderegger, M. Subasioglu (Stellv.: M. Aydin), J.-L. Testud, G. Tkemaladze, A. Tragaioli, B. Toce, L. S. Vennessland, C. Vesovic, J. M. Vila-Bastida, E. Yeritsyan, N. Yakymchuk, J. Warmisham, D. Zagumennyi, J. Watson (Stellv.: R. Saunders), P. Weidig, U. Wüthrich-Pelloli, L. Zaia

N.B.: Die Namen der Mitglieder, die an der Abstimmung teilnahmen, sind kursiv gedruckt.

Sekretariat des Ausschusses: S. Cankoçak, M. Grimmeissen

des politischen oder öffentlichen Lebens. Diese Anforderung wurde in der Gleichstellungsstrategie 2014-2017 des Europarats erneut bestätigt.³

7. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats (PACE) hat in ihrer EntschlieÙung 1706, die 2010 angenommen wurde, betont, dass die gleiche Partizipation von Frauen und Männern am politischen Leben eine der Grundlagen der Demokratie sei und den Mitgliedstaaten empfohlen, Maßnahmen, die sich auf die Wahlsysteme und Frauenquoten beziehen, mit einer gleichstellungsorientierten politischen Bildung und mit Maßnahmen zur Eliminierung geschlechtsspezifischer Stereotypen zu verbinden.⁴

8. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats („der Kongress“) bezieht sich, wenn er seine Wahlbeobachtungsmissionen durchführt, als Basis auf den Kodex der guten Praxis bei Wahlanglegenheiten (2002 von der „Venedig-Kommission“ des Europarats angenommen), der die Entscheidung über das Wahlsystem dem freien Ermessen des jeweiligen Staates überlässt, solange bestimmte Grundsätze, u.a. gleiches Wahlrecht und gleiche Stimmberechtigung, respektiert werden. Dessen ungeachtet hat die Venedig-Kommission auch erklärt, dass „gesetzliche Vorschriften, die einen Mindestprozentsatz an Personen beiderlei Geschlechts bei den Kandidaten fordern, nicht als im Widerspruch stehend zum Grundsatz des gleichen Wahlrechts zu betrachten sind, wenn sie eine verfassungsrechtliche Grundlage haben.“⁵

9. Im Hinblick auf Quoten hat der Kongress, gemäß Artikel 21.d seiner Charta (2007), beschlossen, den Grundsatz von der Gleichstellung von Mann und Frau in seiner eigenen Institution zu achten, und sich seit 2008 verpflichtet, 30% des unterrepräsentierten Geschlechts in seine Delegationen aufzunehmen. In der Praxis wird die Partizipation von mindestens 30% Frauen seit 2011 gewährleistet, und sie hat sich als äußerst erfolgreiche Initiative für die Vertretung von Frauen erwiesen, nicht nur als Mitglieder der nationalen Delegationen, sondern auch als Präsidentinnen und Vizepräsidentinnen der Kongressorgane. Es gibt aber noch Raum für Verbesserungen, um die Ziele zu erreichen, die 2003 vom Ministerkomitee in einer Empfehlung festgelegt wurden, i.e. die Repräsentation von Frauen oder Männern in jedem Entscheidungsgremium des politischen oder öffentlichen Lebens nicht unter 40% sinken zu lassen und dies auf die Vorschriften anzuwenden, welche die Vertretung bei der Leitung von Ausschüssen des Kongresses regeln.

10. In Anbetracht des Vorstehenden und mit dem Ziel, die politische Partizipation und Vertretung von Frauen zu verbessern, ruft der Kongress die Gemeinden und Regionen in den Mitgliedstaaten des Europarats und deren nationale Verbände auf:

a. die Empfehlung (2003)³ des Ministerkomitees über eine ausgewogene Partizipation von Frauen und Männern in politischen und öffentlichen Entscheidungsgremien umzusetzen, um zu gewährleisten, dass die Vertretung entweder von Frauen oder Männern in einem Entscheidungsgremium des politischen oder öffentlichen Lebens nicht unter 40% fällt;

b. in Übereinstimmung mit der Kongress-EntschlieÙung 393 (2015) über die Bedingungen für das Amt gewählter Vertreter sicherzustellen, dass die Art und Weise, in der das politische Geschäft in den Gemeinden und Regionen durchgeführt wird, Frauen nicht davon abhält, sich zur Wahl zu stellen, z. B. durch Umsetzung familienfreundlicher Sitzungstermine und die Bereitstellung von Kinderbetreuung;

c. die Fortschritte beim Erreichen einer ausgewogenen Partizipation im politischen und öffentlichen Leben durch die Ausarbeitung einer geschlechtsspezifischen Statistik und Entwicklung von Instrumenten für das geschlechtsspezifische Monitoring von Nominierungen und Wahlen, die deren Verlauf auswerten, zu beurteilen und zu melden;

d. besondere Maßnahmen mit dem Ziel zu entwickeln und umzusetzen, die politische Partizipation von Frauen zu stärken, u.a. Programme zur Kapazitätsbildung, Kandidatentraining, Einstellungsprogramme, ein Mentorensystem für neue Mitglieder oder ein Training für das Sprechen in der Öffentlichkeit;

e. die Gründung von Ausschüssen für die Geschlechtergleichstellung, von Netzwerken von Frauengruppen und anderen NRO zu unterstützen, die sich für die politische Partizipation von Frauen und weibliche Kandidaten einsetzen;

³ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2229> and https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/02_GenderEqualityProgramme/Council%20of%20Europe%20Gender%20Equality%20Strategy%202014-2017.pdf

⁴ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17809&lang=en>

⁵ <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023rev-e>

f. das Konzept des Gender Budgeting in ihre Arbeitsprozesse zu integrieren und dieses anzuwenden, als Instrument der Gleichstellung durch Aufnahme des Geschlechts als Kategorie der Analyse und Kontrolle im Haushaltsplan;

g. die Quotenregelungen einzuhalten, sofern diese existieren, und zuverlässige Monitoringmechanismen einzurichten, um die Aufnahme von Frauen in die Listen in gleichberechtigter Weise wie bei Männern sicherzustellen;

h. die Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf kommunaler Ebene zu unterzeichnen und umzusetzen, die vom Rat der Gemeinden und Regionen Europas (CEMR) initiiert wurde;

11. In Erinnerung an seine Entschließung 303 über das Erreichen einer nachhaltigen Gleichstellung im politischen Leben auf kommunaler und regionaler Ebene verpflichtet sich der Kongress:

a. Im Sinne der Empfehlung 2003 (3) des Ministerkomitees daran zu arbeiten, die Vertretung von Frauen oder Männern in Entscheidungsgremien im politischen oder öffentlichen Leben nicht unter 40% sinken zu lassen;

b. die Geschlechterverteilung innerhalb des Kongresses zu überwachen und alle vier Jahre nach der Erneuerung der Delegationen die relevanten Daten zu veröffentlichen (Vollmitglieder und stellvertretende Mitglieder, politische Gruppen und Arbeitsgruppen und Berichtersteller);

c. das Konzept des Gender Budgeting in seine Arbeitsprozesse aufzunehmen und anzuwenden;

d. politische Gruppen, die im Kongress vertreten sind, aufzurufen, sich bei ihren jeweiligen politischen Parteien (nationalen oder regionalen, wie anwendbar) für die Annahme spezifischer Aktionspläne für die Einstellung von Frauen auf Grundlage der Analyse der Ursachen ihrer Unterrepräsentation einzusetzen, in Anbetracht der wichtigen Rolle, die politische Parteien bei der Förderung von Frauen in der Politik spielen, indem diese Kandidatinnen anwerben, auswählen und nominieren.

EMPFEHLUNGSENTWURF⁶

1. Das Erreichen einer ausgewogenen politischen Vertretung zwischen Männern und Frauen, die 50% der Weltbevölkerung ausmachen, ist für das Funktionieren der repräsentativen Demokratie unverzichtbar und eine Voraussetzung der politischen Partizipation.

2. Alle Mitgliedstaaten des Europarats garantieren die gesetzliche Gleichstellung von Mann und Frau, einschließlich des Rechts, sich zur Wahl zu stellen und gewählt zu werden. In der Praxis gibt es jedoch zahlreiche Faktoren, die die Chancen von Frauen einschränken, Verantwortung im öffentlichen Leben zu ergreifen und ein gewähltes Amt zu bekleiden. Frauen werden in Europa häufig diskriminiert und sind negativen Einstellungen ausgesetzt, die sie im politischen und öffentlichen Leben entmachten.

3. Die Pionierarbeit des Europarats im Bereich der Menschenrechte und der Gleichstellung von Mann und Frau hat zu einem soliden rechtlichen und politischen Rahmen geführt, der die Rechte von Frauen erheblich stärken und die Mitgliedstaaten näher an eine tatsächliche Gleichstellung heranführen kann.

4. 2003 hat das Ministerkomitee in seiner Empfehlung (2003)3 die ausgewogene Partizipation definiert als eine Mindestvertretung von 40% eines der beiden Geschlechter in allen Entscheidungsgremien des politischen oder öffentlichen Lebens. Diese Anforderung wurde in der Gleichstellungsstrategie 2014-2017 des Europarats erneut bestätigt.⁷

5. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats („der Kongress“) gründet seine Gleichstellungspolitik auf die Empfehlung (2003)3 des Ministerrats und die Gleichstellungsstrategie 2014-2017 des Europarats (die die Forderung einer Mindestvertretung von 40% eines der beiden Geschlechter in Entscheidungsgremien des politischen oder öffentlichen Lebens festgelegt hat) und Entschließung 1706 (2010) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, die den Mitgliedstaaten empfiehlt, Maßnahmen in Bezug auf Wahlsysteme und Geschlechterquoten mit einer gleichstellungsorientierten politischen Bildung und mit Maßnahmen zur Eliminierung geschlechtsspezifischer Stereotypen zu verbinden.

6. In seiner Empfehlung 273 (2009) über gleichen Zugang zu Kommunal- und Regionalwahlen befürwortete der Kongress die Annahme eines Wahlsystems auf kommunaler und regionaler Ebene durch die Mitgliedstaaten, das gewährleistet, dass Männer und Frauen auf Listen abwechselnd aufgeführt werden, wobei es Bußgelder im Fall der Nichteinhaltung gibt, und dem unterrepräsentierten Geschlecht zu ermöglichen, verantwortliche Positionen innerhalb von Exekutivorganen der Gemeinden und Regionen zu bekleiden.

7. Der Kongress hat, gemäß Artikel 21.d seiner Charta (2007), beschlossen, den Grundsatz von der Gleichstellung von Mann und Frau in seiner eigenen Institution zu achten, und sich seit 2008 verpflichtet, 30% des unterrepräsentierten Geschlechts in seine Delegationen aufzunehmen. In der Praxis wurde seit 2011 eine Partizipation von mindestens 30% Frauen gewährleistet.

8. In Anbetracht der obigen Ausführungen, vor allem der Empfehlung (2003)3 des Ministerkomitees, und mit dem Ziel, die politische Partizipation und Vertretung von Frauen zu verbessern, ruft der Kongress das Ministerkomitee auf, sich bei den Regierungen der Mitgliedstaaten dafür einzusetzen:

a. die Empfehlung (2003)3 des Ministerkomitees umzusetzen, eine Bestandsaufnahme der Änderungen und Entwicklungen durchzuführen, die seit 2003 erfolgt sind, und die Ergebnisse in den entsprechenden Lenkungsausschüssen zu diskutieren;

b. die Gemeinden und Regionen bei der Förderung und Umsetzung spezifischer Maßnahmen zu unterstützen, die zum Ziel haben, die politische Partizipation von Frauen zu stärken, um der Zielvorgabe von 40% zu entsprechen, die in der Empfehlung (2003)3 des Ministerkomitees als Mindestvertretung eines der beiden Geschlechter in allen Entscheidungsgremien des öffentlichen oder politischen Lebens enthalten ist;

c. die Einrichtung einer geschlechtsspezifischen amtlichen Wahlstatistik und von Instrumenten zu erwägen, um Wahlen und Nominierungen auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene zu

⁶ Siehe Fußnote 2.

⁷ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2229> and https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/02_GenderEqualityProgramme/Council%20of%20Europe%20Gender%20Equality%20Strategy%202014-2017.pdf

überwachen, auf Grundlage der guten Praxis, die bereits in mehreren Mitgliedstaaten existiert, und die Gemeinden und Regionen bei diesem Prozess zu unterstützen;

d. die Gründung und Unterstützung - auf allen Regierungsebenen - von Gleichstellungsausschüssen zu erwägen, die sich mit NRO und Frauengruppen vernetzen, die sich für die politische Partizipation von Frauen und die Unterstützung von weiblichen Kandidaten einsetzen;

e. die Annahme von Gesetzesreformen zu erwägen, um Quoten für Kandidaten bei Wahlen umzusetzen sowie finanzielle Strafen im Fall der Nichtbefolgung, und, sofern es ein Verhältniswahlrecht gibt, die Einführung von Reißverschlussystemen zu erwägen;

f. die Überarbeitung und Anpassung ihrer Wahlsysteme zu erwägen, wenn diese negative Auswirkungen auf die politische Partizipation und Vertretung von Frauen haben.

9. Der Kongress ruft das Ministerkomitee des Weiteren auf, in einem politischen Dialog mit dem Kongress zu treten, im geeigneten Format, um diese Empfehlung und den angehängten Begründungstext zu verfolgen.