

BAND 27

Vielfalt sucht Rat

Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund
in deutschen Großstädten

Eine Studie des Max-Planck-Instituts zur Erforschung multireligiöser und
multiethnischer Gesellschaften



VIELFALT SUCHT RAT

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE
BAND 27**

Vielfalt sucht Rat

Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in
deutschen Großstädten

**Eine Studie des Max-Planck-Instituts zur Erforschung multireligiöser und
multiethnischer Gesellschaften**

**In Kooperation mit der Heinrich-Böll-Stiftung und gefördert durch die
Stiftung Mercator**

Von Karen Schönwälder, Cihan Sinanoglu und Daniel Volkert

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Karen Schönwälder ist Forschungsgruppenleiterin am Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften in Göttingen und Professorin (apl.) an der dortigen Universität. Kontakt: schoenwaelder@mmg.mpg.de

Cihan Sinanoglu ist Diplom-Sozialwirt und Doktorand am Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften in Göttingen und der dortigen Universität. Er beschäftigt sich mit der Rolle von Ethnizität im politischen Handeln von Kommunalpolitiker/innen mit Migrationshintergrund. Kontakt: sinanoglu@mmg.mpg.de

Daniel Volkert ist Diplom-Sozialwirt und Doktorand am Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften in Göttingen und der dortigen Universität. Er erforscht, wie innerhalb von Parteien in Deutschland und Frankreich mit einwanderungsbedingter Vielfalt umgegangen wird. Kontakt: volkert@mmg.mpg.de

Die Autoren danken Lisa Heimeshoff, Christiane Kofri und Thorsten Walbott, die bei den Recherchen und Interviews geholfen und durch ihre Kommentare an diesem Projekt mitgewirkt haben.

Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften
Hermann-Föge-Weg 11, D-37073 Göttingen, tel.: +49/0 551 49560, fax +49/0 551 4956-170



Dieses Buch wird unter den Bedingungen einer Creative Commons License veröffentlicht: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/.de>. Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Vielfalt sucht Rat

Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten

Eine Studie des Max-Planck-Instituts zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften

In Kooperation mit der Heinrich-Böll-Stiftung und gefördert durch die Stiftung Mercator

Autoren: Karen Schönwälder, Cihan Sinanoglu und Daniel Volkert

Band 27 der Reihe Demokratie

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung 2011

Gestaltung: graphic syndicat, Michael Pickardt (nach Entwürfen von blotto Design)

Druck: agit-druck

Titelphoto: Drushba Pankow

ISBN 978-3-86928-067-7

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort	7
Vorwort	9
Kurzfassung der Studie	11
I Einleitung	17
II Zur Vorgehensweise der Studie	20
III Die deutschen Großstädte	23
Entwicklung und Ausmaß der Repräsentation der eingewanderten Bevölkerung im Überblick	23
Unterschiede zwischen den Städten	24
IV Die Parteien	34
V Die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund	40
Frauen stark vertreten	40
Nationale Hintergründe	41
Soziodemographische Merkmale	44
VI Politische Erfahrungen, Motivationen, Karrieren	48
Parteienritt – Motive und erste Erfahrungen	48
Von der ersten Parteiversammlung zum Ratsmandat	49
VII Migrationshintergrund – Migrantinteressen	52
Selbstverständnis	52
Wahrnehmung in den Parteien	53
Negative Erfahrungen	54
VIII Profile der Ratsmitglieder nach Parteien	58
IX Problemwahrnehmungen und Änderungsbedarf	60
Was die Parteien tun und tun sollten	60
Die Migrantinnen und Migranten	62
Exkurs	
Stadt und Zivilgesellschaft: Was in Berlin (und anderswo) eine starke Präsenz der Migrantinnen und Migranten fördert	64
X Fazit	69
Literatur	71
Anhang	74

VORWORT

Deutschland ist ein Entwicklungsland, wenn es um die Repräsentanz von Migrantinnen und Migranten in der kommunalen Demokratie geht. Nur etwas mehr als vier Prozent aller Ratsmitglieder in deutschen Großstädten haben einen Migrationshintergrund. Das ist ein Ergebnis der vorliegenden Studie «Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten», die das Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften durchgeführt hat. Erstmals wurde dabei die Rolle von Menschen mit Migrationshintergrund in den Räten aller deutschen Städte über 100.000 Einwohner umfassend und systematisch untersucht.

Die Studie zeigt, dass unsere Stadtparlamente noch weit davon entfernt sind, die kulturelle und ethnische Vielfalt in unserem Land widerzuspiegeln. Hier besteht dringender Nachholbedarf. Denn die Frage der Repräsentanz von Migranten wird für die Zukunftsfähigkeit unserer Demokratie von entscheidender Bedeutung sein. Bereits heute haben knapp 20% der Bevölkerung in Deutschland einen Migrationshintergrund. Die Legitimität der Demokratie wird in unseren ethnisch und kulturell immer vielfältigeren Gesellschaften auch davon abhängen, ob sich diese Vielfalt im demokratischen Prozess wiederfindet. Das gilt in ganz besonderer Weise für unsere Städte. Dort hat bereits heute fast ein Drittel der Bevölkerung eine eigene oder eine familiäre Migrationsgeschichte. Und die Tendenz ist steigend, wie schon ein Blick in die Klassenzimmer unserer Großstädte zeigt, wo kulturelle und ethnische Vielfalt längst zum Normalfall geworden ist. Auf diese neue Realität werden sich zukünftig auch unsere Parteien stärker einstellen müssen, wollen sie sich nicht ins gesellschaftliche Abseits manövrieren.

Der Grad an erreichter Gleichberechtigung und gesellschaftlicher Integration wird sich in Zukunft auch daran messen lassen müssen, inwieweit Einwanderer an politischen Entscheidungen teilhaben können und ob sie gleiche Chancen auf politische Gestaltungsmacht erlangen. Das schließt die Übernahme von politischen Ämtern und Mandaten ein. Sie ist ein Lackmustest für politische Teilhabechancen. Von gelungener Integration kann erst die Rede sein, wenn Migrantinnen und Migranten ganz selbstverständlich in den Parlamenten vertreten sind. Der Fokus der vorliegenden Untersuchung liegt auf der lokalen Ebene, weil vor allem hier die Interaktion zwischen Immigranten und Alteingesessenen stattfindet. Außerdem verlaufen politische Integrationsprozesse in der Regel von «unten nach oben». Nicht umsonst gilt die lokale Ebene als «Schule der demokratischen Beteiligung».

Aller ernüchternden Ausgangsbedingungen zum Trotz haben wir in Hinblick auf die Teilhabechancen von Migrantinnen und Migranten in unseren Städten Grund, optimistisch zu sein. Städte waren immer schon Laboratorien sozialer Innovation und Pioniere des Wandels – und zwar gerade aufgrund der sozialen und kulturellen Vielfalt, die sie kennzeichnet. In Städten wurde die Demokratie erdacht und gelebt, hier wurden die großen Erfindungen gemacht und neue Lebensstile erprobt. Hier wird auch die Demokratie in der multikulturellen Gesellschaft entwickelt werden müssen.

Die vorliegende Studie bestätigt, dass Bildung und Zugang zum Arbeitsmarkt die politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten positiv beeinflussen. Es sind vor allem die akademischen Aufsteiger aus multikulturellen Milieus, die die benötigten Ressourcen für politisches Engagement mitbringen. Bemerkenswert ist auch die hohe Repräsentanz von hoch qualifizierten Frauen mit Migrationsgeschichte, die verhältnismäßig besser vertreten sind als ihre einheimischen Kolleginnen. Von einer erfolgreichen Integration über Bildung und Beruf können also auch positive Effekte für die Teilhabe am politischen Leben erwartet werden.

Zurzeit sind viele der in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen, weil sie nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Aber dieser Ausschluss von der Teilhabe an den politischen Institutionen erschwert die gesellschaftliche Integration. Abhilfe kann hier durch einen erleichterten Zugang zur Staatsbürgerschaft geschaffen werden, aber auch durch die Ausdehnung des kommunalen Wahlrechts auf Nicht-EU-Staatsbürger, die gewisse Voraussetzungen im Hinblick auf ihre Aufenthaltsdauer erfüllen. Die EU-Richtlinie zu Kommunalwahlen hat die Tür für die Ausdehnung des Wahlrechts über das Staatsvolk hinaus geöffnet – sie muss nur mutig durchschritten werden.

Die Studie «Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten» liefert empirische Grundlagen für eine überfällige Debatte um die politische Teilhabe von Migrantinnen und Migranten.

Die Heinrich-Böll-Stiftung dankt den Autoren – Prof. Dr. Karen Schönwälder, Cihan Sinanoglu und Daniel Volkert vom Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften – für diesen Anstoß sowie der Stiftung Mercator für die äußerst produktive und angenehme Zusammenarbeit.

Berlin, September 2011

Ralf Fücks

Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

VORWORT

Integration und Migration sind zentrale Zukunftsthemen, die Auswirkungen auf alle Bereiche der Gesellschaft in Bund, Ländern und Kommunen haben. Bei allen Herausforderungen und Reformbedürfnissen, deren wir uns annehmen müssen, stehen jedoch beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft, d.h. Menschen mit und ohne Migrationshintergrund, den Anforderungen von Zuwanderung und Integration pragmatisch und zuversichtlich gegenüber. So stellt der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) in seinen beiden Jahresgutachten «Einwanderungsland 2010» und «Migrationsland 2011» fest, dass sowohl das Integrations- als auch das Migrationsklima in Deutschland besser als ihr Ruf sind. Die Ergebnisse der SVR-Jahresgutachten bewirken einen Diskurswandel weg von einem eindimensional problemorientierten Elitendiskurs hin zu einem «Mainstreaming» von Integration als Gestaltungsaufgabe in einer Gesellschaft, die sich zunehmend pluralisiert.

Unsere Vision ist Gerechtigkeit und die chancengleiche Teilhabe aller Menschen am gesellschaftlichen Leben. Sie ist Grundlage und Ziel unseres Strebens, die Einwanderungsgesellschaft gemeinsam zu gestalten und Integration – verstanden als die chancengleiche Teilhabe aller Menschen am gesellschaftlichen Leben – voranzutreiben. Entscheidende Voraussetzung dafür ist eine erfolgreiche Bildungslaufbahn. Deswegen setzen wir uns dafür ein, die bestehende Ungleichheit bei Schul- und Hochschulabschlüssen zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zu beseitigen.

Ein solches Ziel setzt die Entwicklung einer Kultur der Anerkennung voraus, bei der Vielfalt nicht als Problem, sondern als gelebte Realität verstanden wird. Aufgrund seiner Komplexität kann dieses Ziel nicht allein durch kompensatorische Maßnahmen erreicht werden, sondern seine Umsetzung muss auf einer systemischen Veränderung basieren, welche allen Beteiligten den bestmöglichen Umgang mit migrationsbedingter Vielfalt erlaubt und allen in Deutschland lebenden Menschen gleichermaßen eine optimale Nutzung ihrer Ressourcen ermöglicht.

Um das Potenzial gesellschaftlicher Vielfalt zu nutzen, müssen zukunftsfähige Institutionen entwickelt werden, die diesen Umgang ermöglichen. Dies schließt mit ein, dass Integration auf Gegenseitigkeit beruht, so dass auch der Bevölkerungsanteil ohne Migrationshintergrund sich hin zu einer einwanderungsfreundlichen Gesellschaft verändern muss.

Für eine chancengerechte und zukunftsfähige Gesellschaft spielt die politische Repräsentation und Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund eine elementare Rolle.

Ich freue mich sehr darüber, dass die Stiftung Mercator gemeinsam mit der Heinrich-Böll-Stiftung die vom Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften durchgeführte Studie «Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten» realisieren konnte. Ich bedanke mich bei allen Beteiligten und wünsche mir, dass die Studie eine aufmerksame Leserschaft findet, in einer anregenden und zukunftsweisenden Diskussion mündet und den notwendigen Anstoß für Veränderung gibt.

Essen, September 2011

Dr. Bernhard Lorentz
Geschäftsführer der Stiftung Mercator

KURZFASSUNG DER STUDIE

Inwieweit spiegeln die Institutionen unserer Demokratie die zunehmende Vielfalt der Gesellschaft? Erstmals untersucht das Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften dies umfassend und systematisch für die Räte deutscher Großstädte. Für eine funktionierende Demokratie ist die Interaktion ihrer Institutionen mit allen Teilen der Gesellschaft von entscheidender Bedeutung. Eine schwache Repräsentation der eingewanderten Bevölkerung in den Stadträten kann diese Interaktion empfindlich stören, da spezifische Probleme und Anliegen der Einwanderer nur unzureichend aufgenommen und verarbeitet werden. Dies kann wiederum zu einem Vertrauensverlust der Migrantinnen und Migranten gegenüber den kommunalen Vertretungen führen. Ferner ist die Teilhabe von Einwanderinnen und Einwanderern an politischen Entscheidungen und ihr Zugang zu politischer Macht auch Gradmesser für die Chancengleichheit bzw. das Vorhandensein von Diskriminierungen. In den Städten, wo zum Teil mehr als ein Drittel der Bevölkerung eine eigene oder familiäre Migrationsgeschichte hat, ist die Überwindung des Gegensatzes zwischen vielfältigen Gesellschaften und weitgehend homogenen Parlamenten besonders dringlich.

Fragestellung und Anlage der Studie

In welchem Ausmaß sind heute schon Menschen mit Migrationshintergrund in den Räten deutscher Städte vertreten? Können wir einen Trend zur «vielfältigeren Demokratie» beobachten? Wem gelingt der Aufstieg in die lokalen politischen Eliten, und wie nehmen die politischen Repräsentantinnen und Repräsentanten der Einwanderer ihre eigene Karriere und deren Bedingungen wahr? Mit welchen Hindernissen haben sie zu kämpfen? Diese Fragen untersucht die Studie erstmals systematisch für die deutschen Großstädte, also alle 77 Städte mit mindestens 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Da Berlin, Bremen und Hamburg Bundesländer sind, klammern wir sie aus dem Vergleich der Großstädte aus, widmen aber einen Exkurs der Stadt Berlin und den Lehren, die sie für andere Städte bietet. Die Studie basiert auf drei Bausteinen:

1. Einer Auswertung aller Listen der Kandidatinnen und Kandidaten sowie der gewählten Ratsmitglieder im Zeitraum von 2001 bis (März) 2011, wobei wir für jede Stadt zwei Kommunalwahlen analysieren.
2. Einer schriftlichen, standardisierten Umfrage unter Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund, an der zwei Drittel der Gruppe teilnahmen (117 Ratsmitglieder).

3. Knapp 30 persönlichen Interviews mit Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund, um mehr über deren Motivationen, Karrierewege und Erfahrungen herauszufinden.

Als Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund wurden Personen in die Studie einbezogen, die nicht in Deutschland geboren wurden und in dieses Land einwanderten, sowie Personen, die Kind mindestens eines Elternteils sind, für den Entsprechendes gilt. Ein «Migrationshintergrund» ist eine Besonderheit der eigenen oder familiären Biographie. Ob und wie sich diese auf eine kommunalpolitische Karriere auswirkt, ist Gegenstand unserer Untersuchung.

Das Gesamtbild: Aufwärtstrend auf niedrigem Niveau

Die Zahl der Migrantinnen und Migranten in den Räten deutscher Großstädte steigt: Gab es in den zwischen 2001 und März 2006 gewählten Stadträten 116 Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund, so ist in den zwischen September 2006 und März 2011 gewählten Räten ihre Zahl auf 198 gestiegen. Auch die Zahl der Kandidatinnen und Kandidaten hat sich erhöht.

Grundlage des positiven Trends ist einmal die Zunahme der Zahl der Städte, in denen Migrantinnen und Migranten in die Räte gewählt wurden. Nur noch in 15 der 77 Großstädte (8 davon in den westlichen Bundesländern) sind die Räte homogen aus «alteingesessenen» Deutschen zusammengesetzt; zuvor waren es 24. In etlichen Städten gibt es jetzt zudem mehrere Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund. Und schließlich haben alle Parteien die Zahl ihrer Stadträte mit Migrationshintergrund gesteigert.

Noch aber sind alle Stadträte weit davon entfernt, die Vielfalt der städtischen Bevölkerungen widerzuspiegeln. 4% der insgesamt 4670 Ratsmitglieder sind Migrantinnen oder Migranten. Über ein Viertel der Bevölkerung der Großstädte jedoch hat einen Migrationshintergrund – diese Bevölkerungsgruppe ist also in der städtischen Politik weiterhin eklatant unterrepräsentiert. Keine Großstadt erreicht eine Repräsentation der Migrantinnen und Migranten im Rat, die deren Bevölkerungsanteil entsprechen würde.

Große Unterschiede zwischen den Städten

Zwischen den Städten bestehen erhebliche Unterschiede. Frankfurt am Main ist der Spitzenreiter unter den deutschen Großstädten; hier haben 15 Ratsmitglieder einen Migrationshintergrund. Auch Stuttgart, Offenbach und Duisburg schneiden relativ gut ab. 21 Städte haben vier und mehr Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund. Bemerkenswert ist aber auch, dass einige Städte mit hohen Anteilen an Migrantinnen und Migranten an der Bevölkerung, unter ihnen Mannheim, Heilbronn, Ingolstadt, Hagen und Pforzheim, kein Ratsmitglied mit Migrationshintergrund aufweisen.

Deutliches Gefälle bei den Parteien

Die politischen Parteien sind unterschiedlich offen bzw. unterschiedlich attraktiv für Migrantinnen und Migranten. Alle großen politischen Parteien haben in den Großstädten Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund. Deren Zahl aber unterscheidet sich erheblich: Während die FDP 8 Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund hat, sind es in der SPD 68. Gemessen an der Gesamtzahl der Mandate der Partei erreichen die Grünen und die Linke mit jeweils 8% den höchsten Anteil von Einwanderern, gefolgt von der SPD mit 5%, während bei CDU/CSU und FDP nur knapp 2% der städtischen Ratsmitglieder einen Migrationshintergrund haben.

Eine Reihe von eingewanderten Deutschen und EU-Bürgerinnen und -Bürgern haben für Wählergruppen unterschiedlicher Art kandidiert. Mit jetzt 15 Ratsmitgliedern wächst die Zahl dieser jenseits der Parteien Engagierten, es gibt aber keinen Trend der Migrantinnen und Migranten zum Engagement in Migrantenlisten.

Die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund: viele Frauen, viele Deutsche türkischer Herkunft

Es gibt nicht den typischen Kommunalpolitiker, die typische Kommunalpolitikerin mit Migrationshintergrund. Diese Menschen repräsentieren vielfältige Biographien und einen reichen Schatz politischer Erfahrungen. Bemerkenswert ist: Migrantische Ratsmitglieder sind häufiger weiblich als nichtmigrantische Ratsmitglieder. Zwar bleibt der Anteil von Frauen bei den Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund unter 50%, er ist aber mit 40% höher als der Frauenanteil in den städtischen Räten insgesamt (33%). Verbreitete Darstellungen der eingewanderten Frauen als besonders schlecht integriert entsprechen nicht der Realität. Im Gegenteil ergreifen Migrantinnen die Chance zur Übernahme politischer Verantwortung.

Betrachtet man die nationale Herkunft der Ratsmitglieder, dann sticht die große Zahl der Deutschtürkinnen und Deutschtürken hervor (38%). Vorurteile, dass die türkeistämmigen Bürgerinnen und Bürger eine besonders integrationsunwillige Gruppe seien, werden hier widerlegt. Daneben sind die EU-Europäer eine zahlenmäßig dominierende Gruppe. Weiter gibt es eine Reihe aus afrikanischen und den arabischen Staaten stammende Ratsmitglieder. Eher schwach vertreten ist vor allem das südliche und südöstliche Asien.

Das kommunale Wahlrecht für Staatsangehörige von EU-Staaten entfaltet eine integrative Wirkung: 17 Ratsmitglieder in unserer Stichprobe engagieren sich im Rat einer deutschen Großstadt ohne die deutsche Staatsangehörigkeit zu besitzen.

Die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund sind meist eingewandert, zum Teil schon als Kinder: Knapp ein Drittel wurde in Deutschland geboren. Besonders viele kamen als Familienangehörige oder zum Studium nach Deutschland.

Arbeitsmigrantinnen und -migranten sind in der kommunalen politischen Elite weniger stark vertreten. Auch wer als Flüchtling gekommen ist, erreicht bislang nur selten die Position des Ratsmitglieds.

Die kommunale politische Karriere gelingt überwiegend den formal hoch Gebildeten. 66% der Ratsmitglieder in unserer Stichprobe besitzen einen Hochschulabschluss. Sie sind häufig Bildungsaufsteiger: Unter den Eltern haben über die Hälfte keine oder nur eine geringe Schulbildung.

Die Ratstätigkeit ist ein Ehrenamt meist berufstätiger Bürgerinnen und Bürger: Überwiegend sind die Ratsmitglieder vollzeiterwerbstätig. Dennoch investieren über ein Drittel mehr als 40 Stunden im Monat in das ehrenamtliche politische Engagement.

Politische Laufbahnen: vielfältige Erfahrungen

Für die Öffnung der kommunalen Demokratie für die gesellschaftliche Vielfalt entstanden in den 1990er-Jahren wichtige Voraussetzungen: Die Mehrzahl der Ratsmitglieder in unserer Stichprobe gehört zu den in den 1990er-Jahren Eingebürgerten, bereits bis 2000 wurden auch über die Hälfte von ihnen Mitglieder einer politischen Partei. Vielfach haben die Ratsmitglieder also langjährige Erfahrungen in der Basisarbeit für ihre Parteien, auch in verantwortlichen Positionen: 62% der Ratsmitglieder in unserer Stichprobe übten vor ihrer Ratstätigkeit ein Parteiamt aus. Über ein Drittel der von uns Befragten aber konnte das Ratsmandat ohne die sogenannte «Ochsentour» erreichen, also ohne sich die Nominierung für den Rat durch langjährige Parteiarbeit «verdienen» zu müssen.

Die migrantischen Ratsmitglieder bringen vielfältige Erfahrungen in die Ratstätigkeit ein. Unter den Karrierewegen zum Stadtratsmandat ist das Engagement in einem Ausländer- oder Integrationsbeirat besonders häufig; 35% der von uns Befragten waren hier aktiv. Viele Migrantinnen und Migranten waren, bevor sie ihr Ratsmandat erwarben, in unterschiedlichen politischen Gruppen, in Gewerkschaften oder in Bürgerinitiativen aktiv. Eine kleinere Gruppe bringt politische Erfahrungen in ihren Herkunftsländern mit. Jedes sechste Ratsmitglied in unserer Stichprobe ist dagegen «Direkteinsteiger»; das Ratsmandat ist der Beginn ihres politischen Engagements.

Erfahrungen und Identifikationen als Migrantinnen und Migranten

Fast zwei Drittel der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund sind überzeugt, etwas für die eingewanderte Bevölkerung erreicht zu haben; sie sehen sich aber nicht vorwiegend als deren Sprachrohr. Viele Ratsmitglieder betrachten ihre Herkunft aus einem anderen Land als Deutschland als wichtig für ihr Selbstverständnis, zwei Drittel jedoch bezeichnen dies als weniger oder überhaupt nicht wichtig. Etwa ein Viertel unserer Befragten sehen sich dezidiert nicht als Vertreterinnen bzw. Vertreter der Interessen der eingewanderten Bevölkerung. Allerdings unternehmen auch Ratsmitglieder, für deren Selbstverständnis ihre Herkunft aus

einem anderen Land nicht zentral ist, besonders an Migrantinnen und Migranten gerichtete Wahlkampfaktivitäten.

Viele Ratsmitglieder haben als Migrantinnen bzw. Migranten in ihrer Ratstätigkeit negative Erfahrungen gemacht – sei es in Form von Anfeindungen wegen ihrer Herkunft oder der Infragestellung ihrer Kompetenz. Derartige negative Erfahrungen sind unter Angehörigen aller Parteien, Männern wie Frauen, und Deutschen unterschiedlicher nationaler Herkunft verbreitet. Nie allerdings werden diese negativen Erfahrungen als dominierend beschrieben. Die von uns Befragten sehen sich überwiegend als respektiert im Kreis der Ratsmitglieder; ihre Nominierung verstehen sie als Ausdruck der Anerkennung ihrer Kompetenz und Popularität. Dennoch wird vor allem eine von außen aufgedrängte einseitige Konzentration auf das Politikfeld Migration/Integration als problematisch bewertet.

Veränderungsbedarf in den Parteien und darüber hinaus

Die Mehrheit der von uns Befragten findet, ihre Partei sollte mehr tun, damit Menschen mit Migrationshintergrund gleichberechtigt in der Partei mitwirken können. Eine Mehrheit berichtet, dass ihre Partei keine gezielten Aktivitäten zur Werbung von Mitgliedern mit Migrationshintergrund unternimmt. Patentrezepte zur Verbesserung der Repräsentation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund gibt es nicht. Das Spektrum der Handlungsmöglichkeiten umfasst das aktive Bemühen um diese Gruppe, die Offenheit für Neulinge, eine Infragestellung etablierter Machtstrukturen und gezielte, überprüfbare Maßnahmen zur Herstellung repräsentativer Führungen, Rats- und Parlamentsfraktionen.

Die Unterrepräsentation der eingewanderten Bevölkerung in den politischen Eliten hat auch tiefere strukturelle Ursachen: Der Prozess der Migration selbst bringt es mit sich, dass Einwanderinnen und Einwanderer ein neues politisches System und seine Akteure kennen lernen müssen. Zumeist haben sie anfangs oder auch über lange Zeit eingeschränkte politische Rechte. Negative Einstellungen gegenüber bestimmten Migrantengruppen stellen zusätzliche Barrieren dar. Migrantinnen und Migranten sind auch vielfach als Angehörige sozio-ökonomisch schwächerer Teile der Bevölkerung benachteiligt: Zeit und Geld erleichtern die Übernahme eines politischen Mandats. Wer die Repräsentation der eingewanderten Bevölkerung bedeutend erhöhen will, sollte auch solche strukturellen Zusammenhänge im Blick haben.

Gemischtes Bild in Berlin

Das Beispiel Berlin zeigt, dass eine hohe Repräsentation von Einwanderern in der Politik erreichbar ist, aber auch hier bestehen große Ungleichgewichte innerhalb der Stadt. Unter den Bundesländern ist Berlin, in dessen Abgeordnetenhaus 10% der Mitglieder einen Migrationshintergrund haben, führend. In den Bezirksverordnetenversammlungen hingegen liegt die Hauptstadt im Bundestrend.

Einige Bezirke erreichen ähnliche Migrantenanteile wie das obere Drittel der Großstädte; andere Bezirksverordnetenversammlungen hingegen haben noch kaum Mitglieder mit Migrationshintergrund. Positiv wirken vermutlich die Breite und Vitalität der sozialen Bewegungen in der Stadt, die Vernetzungen zwischen Akteuren mit und ohne Migrationshintergrund, die Bereitschaft unterschiedlicher Parteien, sich für Führungspersönlichkeiten mit Einwanderungsgeschichte zu öffnen und die frühe Präsenz von Politikerinnen und Politikern mit Migrationshintergrund.

Die großen Unterschiede zwischen den Städten verweisen darauf, dass die Offenheit der politischen Institutionen auch von der politischen Kultur, den sozialen Bewegungen und der Politik einer Stadt abhängt. Die Parteien spielen eine Schlüsselrolle; der Zugang zum Ratsmandat erfolgt überwiegend über die Aufstellung als Kandidatin oder Kandidat einer Partei. Eine erweiterte Partizipation und Mitbestimmung aller Bevölkerungsgruppen einer Stadt aber ist ein Anliegen, das nicht nur die Parteien betrifft und dessen Verwirklichung nicht nur von ihnen abhängt. Vielfalt in den politischen Institutionen ist ein Projekt, das die ganze Gesellschaft angeht.

I Einleitung

Über ein Viertel der Bewohner/innen deutscher Großstädte sind heute Einwanderer oder Kinder von Einwanderern. In manchen Städten haben vier von zehn Einwohner/innen einen Migrationshintergrund. In einer Demokratie sollte sich diese Vielfalt der Bevölkerung auch in den gewählten Organen der Städte widerspiegeln. Ist dies nicht der Fall, dann funktioniert die Beziehung von Bevölkerung und politischen Repräsentanten nur unzureichend: Wenn eine ganze Bevölkerungsgruppe – mit oft ganz spezifischen Problemen und Anliegen – nicht oder kaum vertreten ist, fällt es einem Parlament schwer, ausreichend über diese Probleme und Anliegen informiert zu sein. Interessen der eingewanderten Bevölkerung fehlen Fürsprecher im Rat. Umgekehrt könnte das Ansehen der kommunalen Vertretung unter der eingewanderten Bevölkerung leiden, wenn sich diese nicht oder unzureichend vertreten sieht.¹ Daneben ist der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund unter den Ratsmitgliedern deutscher Städte ein Indiz für die Chancengleichheit bzw. vorhandene Diskriminierungen im politischen Leben.

Nur ein Teil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund besitzt volle politische Rechte. Auf kommunaler Ebene sind dies mehr Menschen als in überregionalen Wahlen – hier haben auch die Ausländer/innen mit einer EU-Staatsangehörigkeit das aktive und passive Wahlrecht. Dadurch liegt in einigen Städten der Anteil der Wahlberechtigten mit Migrationshintergrund heute schon über 20%. Die Stadt München (2011: 83) etwa schätzt den Anteil der Wahlberechtigten mit Migrationshintergrund bei Kommunalwahlen auf 23%.² Für Stuttgart wurde 2009 deren Anteil sogar auf über ein Viertel der Wahlberechtigten beziffert (Haußmann 2009).³ Auch in Bielefeld, Solingen oder Wuppertal liegen die Anteile bei 20 und mehr Prozent (vgl. Schönwälder/Kofri 2010: 12). Sehr bald – vor allem ab 2018, wenn die nach dem reformierten Staatsangehörigkeitsrecht als Deutsche geborenen Kinder von Ausländer/innen wahlberechtigt werden

- 1 Holtkamp (2007: 7) beschreibt als eine Besonderheit kommunaler Politik die unmittelbare Interaktion zwischen Politiker/innen und Bürger/innen: «Die Kommunikation mit den Wählern stützt sich im Wesentlichen auf interpersonale Netzwerke, die aus gesellschaftlichen Kontakten resultieren.»
- 2 11% seien Deutsche mit Migrationshintergrund, 12% EU-Ausländer/innen. Der Bevölkerungsanteil der Menschen mit Migrationshintergrund wird auf 36% beziffert.
- 3 Die Gruppe unterteile sich in 16% Deutsche mit Migrationshintergrund und 11% Unionsbürger/innen. Die Statistiker gehen davon aus, dass die Zahl der tatsächlich Wahlberechtigten am Wahltag 1% unter der Vorabschätzung, also bei 26% lag (vgl. Anm. 2).

– wird das politische Gewicht dieser Bevölkerungsgruppe deutlich anwachsen. Der Druck, deren angemessene Repräsentanz unter den gewählten Vertreter/innen der Städte herzustellen, wird zunehmen. Geschieht dies nicht, dann wird die Repräsentationslücke weiter aufreißen und die Legitimationslücke kommunaler Politik immer brisanter werden.

Gerade von den Kommunen wird erwartet, dass sie im Integrationsprozess eine zentrale Rolle spielen. «Integration findet vor Ort statt», heißt es immer wieder. Was genau aber bedeutet diese Formel? Stimmt es, dass sich die Gesellschaft in den Städten und Gemeinden früher und bereitwilliger gegenüber den Neuankömmlingen öffnet, in stärkerem Maße Gleichberechtigung gewährt?

Unsere Studie untersucht erstmals systematisch für alle deutschen Großstädte Ausmaß und Strukturen der parlamentarischen Repräsentation⁴ der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Bislang liegen hierzu allenfalls vereinzelte Erkenntnisse vor; weder die Politik noch die Forschung haben sich bis heute sonderlich für diese Fragen interessiert. Nur einzelne Städte beachten im Rahmen ihrer Integrationsberichterstattung auch die politische Beteiligung der Einwanderer.⁵ In wissenschaftlichen Arbeiten hat man sich bisher eher mit Ausländerbeiräten, kaum aber mit den Stadträten beschäftigt (vgl. einzelne Informationen bei Wüst/Heinz 2009: 206-7; Alba/Foner 2009: 286; Shajanian 2001; mit einer ähnlichen Einschätzung des Wissensstandes Hunger/Menderes 2009). Zum Teil mag dies damit entschuldigt werden, dass die Präsenz von Menschen mit Migrationshintergrund in den deutschen Parlamenten und Stadträten relativ neu ist. Mittlerweile allerdings liegt der Einzug erster Ratsmitglieder mit Migrationsgeschichte in die Stadträte über zwanzig Jahre zurück; es wird Zeit, dies umfassend zur Kenntnis zu nehmen.

Ziel der vorliegenden Studie ist es zunächst, den Umfang der Präsenz von Menschen mit Migrationshintergrund in den Räten der deutschen Großstädte zu erfassen. Die entsprechenden Ergebnisse werden im dritten Kapitel dargelegt, nachdem wir im zweiten Kapitel die Vorgehensweise der Studie und ihre empirischen Grundlagen erläutert haben. Wir beantworten dort auch die Frage, ob sich ein positiver Trend abzeichnet, also in den letzten zehn Jahren die Zahl der Einwanderer in den Stadträten zugenommen hat. Weiter betrachten wir, ob die Entwicklungen in den Städten gleichmäßig verlaufen bzw. relevante Unterschiede bestehen.

4 In der politikwissenschaftlichen Terminologie wird die Präsenz von Angehörigen bestimmter Gruppen in Parlamenten als «deskriptive» oder «statistische» Repräsentation bezeichnet – im Unterschied zur inhaltlichen oder «substantiellen» Repräsentation der Interessen der Gruppe.

5 München bezeichnet sich als «die erste Kommune, die diesen wichtigen Indikator erhebt» (Stadt München 2011: 82). Hier wurde unter den Stadtratsmitgliedern eine Befragung zum Migrationshintergrund durchgeführt. Vgl. auch die «Empfehlungen des kommunalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik» vom Dezember 2010, in denen die Partizipation bei Wahlen und die Bedeutung der Repräsentation in den Stadträten stark hervorgehoben werden.

Im vierten Kapitel zeigen wir, welche Rolle die einzelnen Parteien spielen, und skizzieren, welche Rückschlüsse hinsichtlich ihrer spezifischen Anziehungskraft auf Einwanderer und ihre politischen Strategien gezogen werden können, bevor im fünften Kapitel die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund selbst in den Mittelpunkt rücken. Hier interessiert uns, wer aus der ja heterogenen Bevölkerung mit Migrationshintergrund vor allem den Aufstieg in die kommunale politische Elite schaffen kann und will. Im sechsten Kapitel legen wir dann dar, wie genau dieser Aufstieg verlief, welche Motivationen und Erfolgsbedingungen eine Rolle spielten. Das siebte Kapitel ist dem Selbstverständnis der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund und den ihnen zugeschriebenen Rollen gewidmet, vor allem der Bedeutung des «Migrant/in seins». Das achte Kapitel zeigt einige Besonderheiten der Profile der Ratsmitglieder unterschiedlicher Parteien auf. Im neunten Kapitel bilanzieren wir dann, welche Aufschlüsse wir vor allem aus den Erfahrungen der Ratsmitglieder selbst über die Hürden gewinnen konnten, die auf einem möglichen Weg zu einer umfangreicheren Repräsentation überwunden werden müssten. In einem Exkurs zu den Erfahrungen im Stadtstaat Berlin gehen wir den Bedingungen einer erfolgreichen Politik parlamentarischer Repräsentation weiter nach. Das zehnte Kapitel bietet abschließende Bemerkungen.

Wir bedanken uns vor allem bei den Ratsmitgliedern, die durch ihre Beteiligung an unserer Umfrage und ihre Bereitschaft, Interviews zu geben, diese Studie erst möglich gemacht haben. Die Autor/innen dieser Studie bedanken sich bei den beteiligten Stiftungen für die finanzielle Unterstützung und die gute Kooperation.

II Zur Vorgehensweise der Studie

Gegenstand der Studie sind die deutschen Großstädte, also Städte mit mindestens 100.000 Einwohner/innen. Da Berlin, Bremen und Hamburg Bundesländer sind, klammern wir sie aus dem Vergleich der Großstädte aus, widmen aber einen Exkurs der Stadt Berlin und den Lehren, die sie für andere Städte bietet. Wir untersuchen insgesamt die Situation in 77 Städten.⁶

Die Studie basiert auf drei Bausteinen:

Erstens ist dies eine Auswertung der offiziellen Listen der Kandidat/innen und Gewählten im Zeitraum von 2001 bis März 2011.⁷ Dieser Zeitrahmen ergibt sich, da wir für jede Stadt zwei Kommunalwahlen analysieren wollten – nicht weil das Jahr 2001 einen wichtigen politischen Einschnitt darstellt. Daraus ergibt sich eine Unterteilung des Zehnjahreszeitraums in 2 Phasen: die zwischen 2001 und März 2006 gewählten Räte und die zwischen September 2006 und März 2011 gewählten Räte. Entscheidend war für uns das Wahlergebnis; Nachrücker wurden nicht einbezogen.

Wie haben wir die Räte mit Migrationshintergrund identifiziert? Als Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund haben wir Personen einbezogen, die nicht in Deutschland geboren sind und in dieses Land einwanderten oder aber Kinder eines Vaters und/oder einer Mutter sind, die nicht deutsche Staatsangehörige sind oder waren. Wir beziehen also die erste und zweite Migrantengeneration ein, inklusive der Kinder bikultureller Paare. Wenn wir in diesem Text von «Migrant/innen», Einwanderern oder migrantischen Ratsmitgliedern sprechen, meinen wir immer diese Gruppe. Identifiziert wurden die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund anhand eines ausländischen Geburtsorts und/oder eines die ausländische Herkunft nahe legenden Namens.

Die Einordnung wurde gegebenenfalls durch weitere Recherchen, z. T. auch im direkten Kontakt, verifiziert. Auch die schriftliche Umfrage erlaubte eine Verifizierung des Migrationshintergrundes. Wir sind zuversichtlich, dass wir niemandem einen Migrationshintergrund irrtümlich zuschreiben; es ist aber durchaus möglich, dass wir den Migrationshintergrund weiterer Ratsmitglieder nicht erkannt haben und dadurch den Anteil vor allem der zweiten,

⁶ Einbezogen wurden Städte, die laut den Angaben der Statistischen Landesämter am 31.12.2008 mindestens 100.000 Einwohner/innen hatten.

⁷ Ausgewertet wurden die Bekanntmachungen der Wahlleiter, die meist in den städtischen Amtsblättern, gelegentlich auch der örtlichen Presse, erfolgen.

in Deutschland geborenen Generation sowie der Aussiedler (mit ihren oft «deutsch» klingenden Namen) unterschätzen. In solchen Fällen wären wir für eine Nachricht dankbar.

Bei den Kandidat/innen war es aufgrund der großen Zahl nicht möglich, den Migrationshintergrund mit einer ähnlichen Sicherheit zu identifizieren. Nur ganz selten finden sich Informationen im Internet zu weniger prominenten kommunalpolitisch aktiven Persönlichkeiten. Gerade dort, wo keine Informationen zum Geburtsort veröffentlicht werden (z. B. in Bayern und Baden-Württemberg) und die Städte diese Angaben auf Nachfrage nicht zur Verfügung stellen, wir also allein von den Namen ausgehen müssen, übersehen wir sicher Personen mit einem Migrationshintergrund. Wir gehen im Zweifelsfall bei den Kandidat/innen nicht von einem Migrationshintergrund aus. Unsere Zahlen sind dem zufolge als Mindestzahlen zu interpretieren.

Zweitens haben wir eine schriftliche, standardisierte Umfrage unter Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund durchgeführt, an der zwei Drittel der Gruppe teilnahmen (117 Ratsmitglieder).⁸ Im Vergleich mit anderen Studien (Reiser 2006; Deutsche Kandidatenstudie 2005⁹) ist dies eine hervorragende Rücklaufquote; die Studie ist zudem nach Geschlecht und Parteien repräsentativ für die Stadtratsmitglieder mit Migrationshintergrund, die zwischen 2006 und 2011 gewählt wurden.¹⁰

Drittens haben wir 29 persönliche Interviews mit Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund geführt, um deren Karrierewege, Motivationen und Erfahrungen zu ermitteln. Bei der Auswahl der Interviewpartner/innen haben wir vor allem darauf geachtet, Mitglieder der unterschiedlichen Parteien, Menschen mit unterschiedlichen politischen Erfahrungen (Flüchtlinge wie Arbeitsmigrant/innen, langjährige wie neue Ratsmitglieder etc.) sowie Männer und Frauen einzubeziehen.

Wenn wir im Folgenden Aussagen machen zu den soziodemographischen Merkmalen der Ratsmitglieder und zu ihren Meinungen und Erfahrungen, verwenden wir sowohl Informationen für die Gesamtgruppe der 198 aktuellen Ratsmitglieder als auch aus unserer Umfrage mit ihren 117 Teilnehmer/innen

- 8 Die Umfrage wurde von Oktober 2010 bis zum Jahresende durchgeführt. 214 Ratsmitglieder wurden angeschrieben, wobei sich teilweise der Migrationshintergrund nicht bestätigte. Von letztlich 174 angeschriebenen Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund beteiligten sich 117. Der Fragebogen konnte sowohl schriftlich und per Post, per E-mail oder im Internet ausgefüllt werden. Die Online-Version nutzten 26 Befragte. Das Anschreiben erfolgte per Post und e-mail, nach etwa zwei Wochen wurden gegebenenfalls Erinnerungen zunächst per e-mail versandt, dann der telefonische Kontakt gesucht.
- 9 In den Niederlanden erreichte eine schriftliche Befragung der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund 2006 eine Rücklaufquote von 21%, vgl. IPP 2009: 3.
- 10 49 der 62 Städte, die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund haben, sind vertreten sowie neun Bundesländer.

(unsere «Stichprobe»). Zitate sind – wo nicht anders angegeben – aus unseren Befragungen.

In den Reaktionen auf unsere Gesprächsanfragen haben wir erfahren, dass Ratsmitglieder es häufig als negatives Stereotyp empfinden, wenn von ihrem «Migrationshintergrund» die Rede ist. Deswegen ist es uns ein Anliegen zu betonen, dass es sich für uns hier ganz neutral um eine Besonderheit der eigenen oder familiären Biographie handelt. Ob und wie sich diese auf eine kommunalpolitische Karriere auswirkt, ist unser Forschungsinteresse.

III Die deutschen Großstädte

Entwicklung und Ausmaß der Repräsentation der eingewanderten Bevölkerung im Überblick

Die Zahl der Migrantinnen und Migranten in den Räten deutscher Großstädte steigt: Gab es in den zwischen 2001 und März 2006 gewählten Stadträten 116 Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund, so ist in den zwischen September 2006 und März 2011 gewählten Räten ihre Zahl auf 198, also um 71%, gestiegen. Auch die Zahl der Kandidat/innen hat sich erhöht.¹¹ Grundlage dieses positiven Trends sind drei Entwicklungen:

- Einmal nahm die Zahl der Städte, in denen Migrant/innen in die Räte gewählt wurden, zu. Mittlerweile haben 62 der 77 Städte Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund – bis März 2006 waren es erst 52.
- In gut der Hälfte der Städte (42 Städte oder 55%) ist die Zahl der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund angestiegen. In etlichen Städten gibt es jetzt mehrere Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund.
- Und drittens haben alle Parteien die Zahl ihrer Stadträte mit Migrationshintergrund gesteigert.

Die Zunahme der Zahl der Ratsmitglieder ist also nicht auf starke Steigerungen in ganz wenigen Städten oder bei nur einer Partei zurückzuführen, sondern auf einen breiteren Trend.

Noch aber sind alle Stadträte weit davon entfernt, die Vielfalt der städtischen Bevölkerungen widerzuspiegeln. 4% der insgesamt 4670 Ratsmitglieder sind Migrant/innen. Auch wenn man nur die Städte in den westlichen Bundesländern mit ihren größeren eingewanderten Bevölkerungsteilen ansieht, ist das Bild nicht viel besser: In 66 Städten gibt es 193 Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund unter allen Ratsmitgliedern, was einem Anteil von 5% entspricht. Über ein Viertel der Bevölkerung der Großstädte mit über 100.000 Einwohner/innen aber hat einen Migrationshintergrund (Mikrozensus 2009, vgl. Statistisches Bundesamt 2010a) – diese Bevölkerungsgruppe ist also in der städtischen Politik weiterhin eklatant unterrepräsentiert. Keine Großstadt erreicht eine Repräsentation der Migrant/innen im Rat, die deren Bevölkerungsanteil entsprechen würde.

¹¹ In der 1. Phase konnten wir für die fünf Bundestagsparteien 720 Kandidat/innen identifizieren, in der 2. Phase waren es 994, eine Steigerung um 38%.

Unterschiede zwischen den Städten

Betrachtet man das Gesamtbild der deutschen Großstädte genauer, dann zeigt sich zunächst, dass es zwischen den Städten erhebliche Unterschiede gibt.¹² Die Spanne reicht von 0 bis 15 Ratsmitgliedern. 21 Städte haben vier und mehr Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund; in den zwischen 2001 und Frühjahr 2006 gewählten Räten waren dies nur sieben Städte.

Tabelle 1: Anzahl der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund und Städte, gruppiert

Anzahl der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund	Anzahl der Städte (2001-2006)	Anzahl der Städte (2006-2011)	Veränderung
0	24	15	-9
1-3	46	41	-5
4-6	6	15	+9
>6	1	6	+5

Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie

Entsprechend dem Anteil, den die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund an allen Sitzen im Rat haben, ist Frankfurt am Main mit 16,1% der Spitzenreiter unter den deutschen Großstädten; hier haben 15 von 93 Ratsmitgliedern einen Migrationshintergrund. Danach folgen Stuttgart mit 13,3%, Offenbach mit einem Anteil von 12,7% sowie Ulm und Ludwigshafen mit jeweils 10%. Sechs der «Top 10»-Städte kamen auch in unserer ersten Untersuchungsphase, also im Vergleich der zwischen 2001 und Frühjahr 2006 gewählten Räte, unter die zehn Besten, und zwar Frankfurt, Offenbach, Ludwigshafen, München, Wolfsburg und Duisburg. Die etwas höhere Repräsentation der eingewanderten Bevölkerung ist also hier kein zufälliges oder allein kurzfristiges Phänomen.

Auch in den relativ gut abschneidenden Städten aber bleibt der Anteil der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund weit unter dem Anteil der Migrant/innen an der Bevölkerung der jeweiligen Stadt. In Stuttgart etwa haben, wie bereits oben erwähnt, 13% der Ratsmitglieder einen Migrationshintergrund, aber 37% der Bevölkerung; in Frankfurt sind es 16% der Ratsmitglieder, aber 42% der Bevölkerung (siehe Tabelle 2).

Bemerkenswert ist im Vergleich der Städte auch, dass einige Städte mit hohen Migrant/innenanteilen kein einziges Ratsmitglied mit Migrationshintergrund haben. Von den insgesamt 15 Städten ohne Migrant/innen im Rat (8 davon in den alten Bundesländern) haben Mannheim, Heilbronn, Ingolstadt, Hagen, auch Pforzheim, besonders hohe Migrant/innenanteile in der Bevölkerung.

¹² Im Folgenden beziehen sich – wo nicht anderes vermerkt – alle Aussagen auf die zweite Untersuchungsphase.

Tabelle 2: Städterangliste nach dem Anteil der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund (Mh) an allen Ratssitzen

Stadt	Sitze im Rat	Ratsmitglieder mit Mh absolut	In Prozent aller Ratsmitgl.	Bevölkerung mit Mh (%)
Frankfurt a. M.	93	15	16.1	42.0
Stuttgart	60	8	13.3	37.0
Offenbach	71	9	12.7	n.a.
Duisburg	74	8	10.8	30.0
Ulm	40	4	10.0	n.a.
Ludwigshafen	60	6	10.0	[29]
München	80	7	8.8	35.0
Wolfsburg	46	4	8.7	[20]
Düsseldorf	92	8	8.7	33.0
Nürnberg	70	6	8.6	38.0
Solingen	72	6	8.3	32.0
Bonn	80	6	7.5	27.0
Kiel	56	4	7.1	18.0
Moers	56	4	7.1	n.a.
Hamm	58	4	6.9	30.0
Köln	90	6	6.7	32.0
Göttingen	46	3	6.5	19.0
Freiburg	48	3	6.3	26.0
Karlsruhe	48	3	6.3	24.0
Darmstadt	71	4	5.6	n.a.
Kassel	71	4	5.6	32.0
Dortmund	96	5	5.2	28.0
Heidelberg	40	2	5.0	[27]
Wiesbaden	81	4	4.9	32.0
Bochum	82	4	4.9	25.0
Oberhausen	62	3	4.8	24.0
Hannover	64	3	4.7	29.0
Herne	64	3	4.7	23.0
Bielefeld	66	3	4.5	31.0
Gelsenkirchen	66	3	4.5	26.0
Regensburg	50	2	4.0	n.a.

Stadt	Sitze im Rat	Ratsmitglieder mit Mh absolut	In Prozent aller Ratsmitgl.	Bevölkerung mit Mh (%)
Würzburg	50	2	4.0	n.a.
Münster	80	3	3.8	21.0
Essen	82	3	3.7	21.0
Halle (Saale)	56	2	3.6	[5]
Trier	56	2	3.6	n.a.
Augsburg	60	2	3.3	39.0
Lübeck	60	2	3.3	19.0
Mainz	60	2	3.3	29.0
Leverkusen	68	2	2.9	32.0
Wuppertal	69	2	2.9	31.0
Aachen	74	2	2.7	31.0
Reutlingen	40	1	2.5	34.0
Hildesheim	46	1	2.2	25.0
Erlangen	50	1	2.0	32.0
Fürth	50	1	2.0	34.0
Oldenburg	50	1	2.0	17.0
Osnabrück	50	1	2.0	n.a.
Braunschweig	52	1	1.9	[16]
Rostock	53	1	1.9	n.a.
Bottrop	54	1	1.9	26.0
Recklinghausen	54	1	1.9	n.a.
Remscheid	54	1	1.9	32.0
Koblenz	56	1	1.8	25.0
Potsdam	56	1	1.8	[7]
Krefeld	58	1	1.7	29.0
Mülheim an der Ruhr	58	1	1.7	23.0
Chemnitz	60	1	1.7	[4]
Bergisch Gladbach	62	1	1.6	n.a.
Neuss	62	1	1.6	n.a.
Saarbrücken	63	1	1.6	23.0
Paderborn	68	1	1.5	n.a.
Heilbronn	40	0	0.0	45.0
Pforzheim	40	0	0.0	43.0

Stadt	Sitze im Rat	Ratsmitglieder mit Mh absolut	In Prozent aller Ratsmitgl.	Bevölkerung mit Mh (%)
Gera	46	0	0.0	[3]
Jena	46	0	0.0	[4]
Salzgitter	46	0	0.0	n.a.
Mannheim	48	0	0.0	38.0
Cottbus	50	0	0.0	n.a.
Erfurt	50	0	0.0	9.0
Ingolstadt	50	0	0.0	40.0
Magdeburg	56	0	0.0	n.a.
Hagen	58	0	0.0	34.0
Mönchengladbach	66	0	0.0	22.0
Dresden	70	0	0.0	[6]
Leipzig	70	0	0.0	9.0
Siegen	70	0	0.0	n.a.

Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie

Anm.: Bei den Zahlenangaben zum Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund handelt es sich immer um Schätzungen. Diese basieren auf Daten des Mikrozensus 2008 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010: 36-38; IT NRW 2009) oder auf Berechnungen der Städte (kursiv gesetzte Zahlen) in der Regel für den 31.12.2008. Für Freiburg, Hildesheim, Saarbrücken, Erfurt und Leipzig beziehen sich die Zahlen auf 2009, für Mannheim auf 2010, für Heilbronn auf 2006. In eckige Klammern gesetzt haben wir Angaben, die lediglich den Ausländeranteil und denjenigen mit einer zweiten Staatsangehörigkeit addieren und damit die Bevölkerung mit Migrationshintergrund unterschätzen. Aufgrund der unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen sind die Daten nur eingeschränkt vergleichbar, bieten aber einen Anhaltspunkt.

In Rechnung zu stellen ist bei einem solchen Städtevergleich, dass die Repräsentation der eingewanderten Bevölkerung ein Feld ist, in dem sich viel bewegt. Zudem ist bei den kleinen Zahlen der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund der Abstand zwischen den «schlecht» und den «gut» abschneidenden Städten gering. Eine Stadt kann also sehr schnell von den «Bottom 5» in die «Top 10» aufsteigen (oder umgekehrt). So erhöhte sich bei den Kommunalwahlen in den Jahren 2009 und 2010 in einigen nordrhein-westfälischen und hessischen Städten, die zuvor allenfalls ein Ratsmitglied mit Migrationshintergrund gehabt hatten, der Migrant/innenanteil im Rat deutlich. In Gelsenkirchen, Oberhausen, Wiesbaden, Bonn und Dortmund gab es vorher nur ein oder gar kein Ratsmitglied mit Migrationshintergrund. In diesen Städten stieg deren Anzahl um mindestens drei Ratsmitglieder auf inzwischen drei bis sechs Ratsmitglieder. In Bonn und Gelsenkirchen waren unabhängige, stark von Migrant/innen geprägte Listen für diese Steigerung mitverantwortlich.

Nicht überall allerdings steigt die Zahl der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund an. Vereinzelt gab es auch negative Entwicklungen bei den letzten Kommunalwahlen. In fünf Städten sank die Repräsentation der eingewan-

derten Bevölkerung (Erlangen, Ingolstadt, Saarbrücken, Siegen, Mannheim). In immerhin dreißig Städten veränderte sich die Zahl der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund nicht. Zwölf Städte hatten in beiden Phasen kein migrantisches Ratsmitglied. Wir sollten also nicht vorschnell von einem allgemeinen Trend hin zur ansteigenden Repräsentation ausgehen. Diesen Trend gibt es im Gesamtbild der Städte, aber nicht in jeder einzelnen Stadt.

Die Städte in den neuen Bundesländern sollten wir gesondert betrachten. Der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist hier sehr niedrig, oft sind diese nicht deutsche Staatsangehörige. Der Pool an möglichen Kandidat/innen mit Migrationshintergrund dürfte dementsprechend nicht sehr groß sein. Allerdings sollte insbesondere in den elf Großstädten, die es in den neuen Bundesländern gibt, eine stärkere Präsenz der eingewanderten Bevölkerung erreichbar sein und angestrebt werden. Momentan haben vier dieser elf Städte Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund; insgesamt sind dies 5 Personen.

Tabelle 3: Anzahl der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund (Mh), der Trend von der ersten zur zweiten Wahl

Stadt	Ratsmitglieder mit Mh (2001-2006)	Ratsmitglieder mit Mh (2006-2011)	Veränderung	Trend
Frankfurt a. M.	9	15	6	+
Stuttgart	2	8	6	+
Bonn	1	6	5	+
Duisburg	4	8	4	+
Dortmund	1	5	4	+
Wiesbaden	0	4	4	+
Offenbach	6	9	3	+
Düsseldorf	3	6	3	+
Nürnberg	3	6	3	+
Gelsenkirchen	0	3	3	+
Oberhausen	0	3	3	+
München	5	7	2	+
Ludwigshafen	4	6	2	+
Hamm	2	4	2	+
Kiel	2	4	2	+
Moers	2	4	2	+
Ulm	2	4	2	+
Bielefeld	1	3	2	+

Stadt	Ratsmitglieder mit Mh (2001-2006)	Ratsmitglieder mit Mh (2006-2011)	Veränderung	Trend
Göttingen	1	3	2	+
Hannover	1	3	2	+
Münster	1	3	2	+
Lübeck	0	2	2	+
Solingen	5	6	1	+
Bochum	3	4	1	+
Darmstadt	3	4	1	+
Kassel	3	4	1	+
Wolfsburg	3	4	1	+
Freiburg	2	3	1	+
Herne	2	3	1	+
Karlsruhe	2	3	1	+
Aachen	1	2	1	+
Mainz	1	2	1	+
Regensburg	1	2	1	+
Trier	1	2	1	+
Bergisch Gladbach	0	1	1	+
Bottrop	0	1	1	+
Chemnitz	0	1	1	+
Krefeld	0	1	1	+
Neuss	0	1	1	+
Oldenburg	0	1	1	+
Potsdam	0	1	1	+
Reutlingen	0	1	1	+
Köln	6	6	0	=
Essen	3	3	0	=
Augsburg	2	2	0	=
Halle (Saale)	2	2	0	=
Heidelberg	2	2	0	=
Leverkusen	2	2	0	=
Wuppertal	2	2	0	=
Würzburg	2	2	0	=

Stadt	Ratsmitglieder mit Mh (2001-2006)	Ratsmitglieder mit Mh (2006-2011)	Veränderung	Trend
Braunschweig	1	1	0	=
Fürth	1	1	0	=
Hildesheim	1	1	0	=
Koblenz	1	1	0	=
Mülheim an der Ruhr	1	1	0	=
Osnabrück	1	1	0	=
Paderborn	1	1	0	=
Recklinghausen	1	1	0	=
Remscheid	1	1	0	=
Rostock	1	1	0	=
Cottbus	0	0	0	=
Dresden	0	0	0	=
Erfurt	0	0	0	=
Gera	0	0	0	=
Hagen	0	0	0	=
Heilbronn	0	0	0	=
Jena	0	0	0	=
Leipzig	0	0	0	=
Magdeburg	0	0	0	=
Mönchengladbach	0	0	0	=
Pforzheim	0	0	0	=
Salzgitter	0	0	0	=
Saarbrücken	2	1	-1	-
Ingolstadt	1	0	-1	-
Mannheim	1	0	-1	-
Siegen	1	0	-1	-
Erlangen	3	1	-2	-

Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie

Eine detaillierte Untersuchung der Ursachen des unterschiedlichen Abschneidens der Städte überschreitet den Rahmen dieser Studie.¹³ Zumindest knapp aber sollen Gründe angeführt werden, die für solche Unterschiede verantwortlich sein können. Zu den möglichen Einflussfaktoren gehören Charakteristika der eingewanderten Bevölkerung, der institutionellen Strukturen, also des Wahl- und Parteiensystems, sowie des soziokulturellen Kontextes. Denkbar ist darüber hinaus, dass spezifische politische Ereignisse (ein rassistischer Anschlag, ein öffentlicher Konflikt) die Entwicklung der Repräsentation der eingewanderten Bevölkerung beeinflusst haben, indem sie etwa zu einer Mobilisierung der Migrant/innen beitrugen oder das Bewusstsein der städtischen Eliten für eine Notwendigkeit ihrer Repräsentation verstärkten.

Eine erste grobe Analyse der Bevölkerungsstrukturen spricht nicht dafür, dass der reine Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund entscheidend für die Höhe ihrer Repräsentation im Rat ist. Wie oben bereits angesprochen – und erkennbar in Tabelle 2 –, gibt es auch unter den Städten, in denen keine oder wenige Ratsmitglieder einen Migrationshintergrund haben, solche mit hohen Migrant/innenanteilen in der Bevölkerung. Bei den «Top 10» schwankt der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund zwischen gut 20% (Wolfsburg) und über 40% (Offenbach, Frankfurt). Und auch Städte mit niedrigen Ausländer- (und auch Migrant/innen-)anteilen erreichen gelegentlich eine Repräsentation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund durch mehrere Ratsmitglieder. So kommen die mittelgroßen Städte Kiel, Wolfsburg und Göttingen auf einen im Städtevergleich hohen Anteil derjenigen mit Migrationshintergrund im Rat (zwischen sechs und neun Prozent), wenngleich dort der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund relativ niedrig ist.

Denkbar ist weiter, dass die Struktur der eingewanderten Bevölkerung, vor allem die Präsenz relativ großer, politisch mobilisierter und an Repräsentation interessierter Gruppen eine wichtige Rolle spielt. Die Türkeistämmigen sind eine solche Gruppe. Da hohe Anteile der türkeistämmigen Migrant/innen für viele deutsche Städte typisch sind, spricht allerdings wenig dafür, hier einen zentralen Erklärungsfaktor für die Unterschiede zwischen den Städten zu sehen. Genauere Analysen sollten etwa die Relevanz unterschiedlicher Strukturen der ethnischen Organisation in den Städten weiter untersuchen. Ob sich ein höherer Anteil höher gebildeter Migrant/innen positiv auswirkt, können wir aufgrund fehlender Daten zur Sozialstruktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den einzelnen Städten nicht sagen.

Unterschiede in den Wahlsystemen haben Auswirkungen auf die Repräsentation von Minderheiten und benachteiligten Gruppen. Insbesondere für die Präsenz von Frauen ist dies gut nachgewiesen. Tatsächlich gibt es durchaus wesentliche Unterschiede zwischen den bei Kommunalwahlen in den einzelnen Bundesländern angewandten Wahlsystemen. Die Hauptdiffe-

13 Am Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften ist eine Dissertation hierzu in Arbeit. Die Bearbeiterin ist Christiane Kofri.

renz besteht hier zwischen Systemen, die das Panaschieren und Kumulieren von Stimmen bei offenen Listen zulassen, und dem in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein angewandten System der personalisierten Verhältniswahl mit geschlossenen (oder «gebundenen») Listen (vgl. Landtag NRW 2005). In der Literatur findet sich die Ansicht – etwa bezogen auf das dänische Beispiel –, dass Systeme mit Personenstimmen sich zugunsten kleiner Gruppen, wie z. B. ethnische Minderheiten, auswirken (Togeby 2008: 329). Minderheitenangehörige könnten ihre Stimmen auf eine Kandidat/in konzentrieren. Denkbar ist es aber auch, dass geschlossene Parteilisten Kandidat/innen mit Migrationshintergrund davor schützen, von migrantenfeindlichen Wähler/innen «nach unten» gewählt zu werden. Ein einfacher Vergleich der städtischen Repräsentation in den Bundesländern spricht nicht dafür, dass sich die Systemunterschiede per se auf die Erfolgchancen von Menschen mit Migrationshintergrund auswirken: Nordrhein-Westfalen mit einem Wahlsystem, das keinen direkten Wählereinfluss auf die personelle Ratszusammensetzung zulässt, schneidet nicht eindeutig besser oder schlechter ab als Bundesländer, in denen die Wähler/innen die Parteilistenvorschläge verändern können (z. B. Hessen, Niedersachsen oder Baden-Württemberg). Auch hier sollten genauere Analysen prüfen, wie sich der stärkere Einfluss der Parteien bzw. der direkte Einfluss der Wähler/innen auf die Erfolgchancen von Kandidat/innen mit Migrationshintergrund auswirken.

Insgesamt wurden über 70% der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund für die drei Mitte-Links-Parteien gewählt. Für ein gutes Abschneiden einer Stadt ist aber nicht immer zum Beispiel ein hoher Anteil von Linken und Grünen verantwortlich. Unter den Städten mit sechs und mehr Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund sind durchaus einige, in denen niemand dieser Migrant/innen zur Grünen Fraktion gehört. Grüne und SPD sind nicht in den gleichen Städten besonders stark bzgl. der Zahl der Migrant/innen in ihren Fraktionen.¹⁴ Die Linke wiederum hat nur in zwei Städten mehr als ein Ratsmitglied mit Migrationshintergrund. Allerdings gilt bis auf zwei Ausnahmen für alle Städte mit vier und mehr Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund, dass diese von mindestens drei Fraktionen gestellt werden. Demnach wäre es für ein gutes Abschneiden einzelner Städte wichtig, dass mehrere Parteien zur Repräsentation der eingewanderten Bevölkerung beitragen.

Für plausibel halten wir es, dass Unterschiede in der Politik der Städte, ihrer politischen Kultur und ihren zivilgesellschaftlichen Strukturen wesentlichen Einfluss auf das Vordringen der Einwanderer in die gewählten Organe haben. Frankfurt/Main und Stuttgart etwa haben sich schon seit vielen Jahren als internationale, auch von Einwanderung geprägte Städte profiliert.¹⁵ Eine derartige Selbstdarstellung könnte sich sowohl auf die Offenheit der Parteiliten als auch auf das Selbstbewusstsein der Migrant/innen auswirken. In Solingen hat

¹⁴ Die SPD ist etwa stark in Köln, Ludwigshafen, Moers und Nürnberg, wo den Grünen Fraktionen keine Migrant/innen angehören.

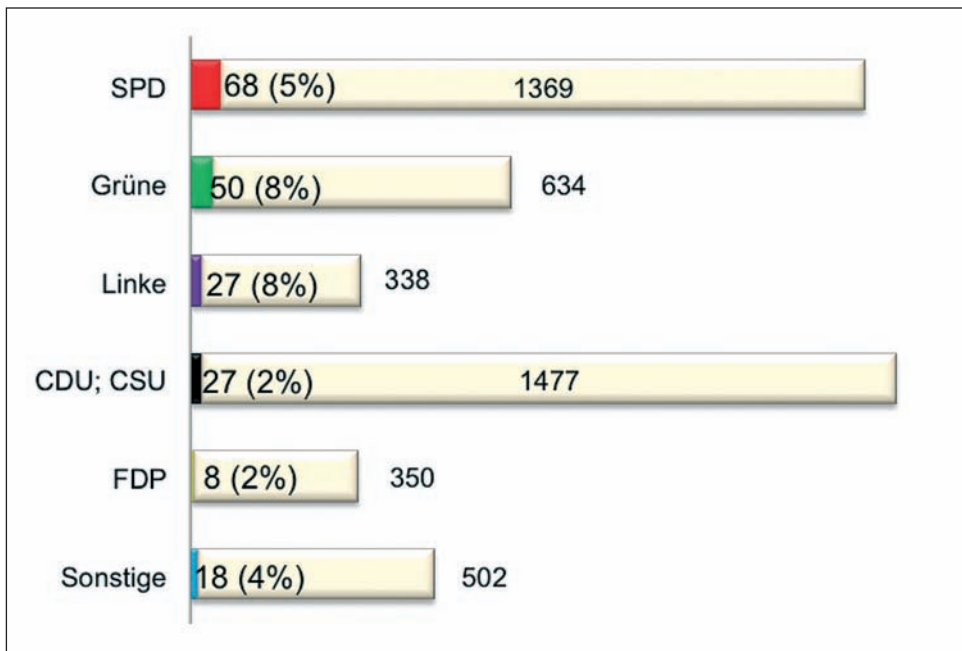
¹⁵ Allerdings schneidet Stuttgart erst seit der Kommunalwahl 2009 gut ab.

der Schock des rassistischen Brandanschlags von 1993 zu intensivierte Integrationsanstrengungen geführt. Integrationspolitik und integrationspolitische Netzwerke sorgen dafür, dass sich engagierte Migrant/innen und Politiker/innen begegnen. Existenz und Breite sozialer Bewegungen «von unten» in einer Stadt schließlich könnten dafür verantwortlich sein, ob die politische Partizipation der eingewanderten Bevölkerung auf der Tagesordnung städtischer Politik ist; sie tragen weiter dazu bei, dass sich politische Akteure herausbilden und Netzwerke zwischen Einwanderern und Alteingesessenen entstehen. Wir werden weiter unten diese Fragen noch einmal ausführlicher erörtern.

IV Die Parteien

Die politischen Parteien sind unterschiedlich offen bzw. unterschiedlich attraktiv für Migrant/innen. Zwar haben alle großen politischen Parteien in den Großstädten Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund. Deren Zahl aber unterscheidet sich erheblich: Während die FDP 8 solche Ratsmitglieder hat, sind es für die SPD 68.

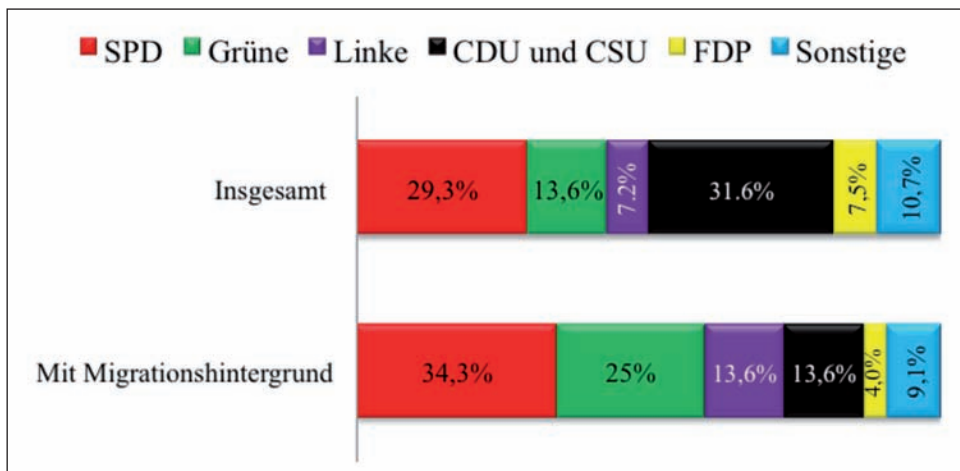
Abbildung 1: Ratsmitglieder nach Parteien, 2006-2011, jeweils Ratsmitglieder insgesamt und Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund



Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie

Gemessen an der Gesamtzahl der Mandate der Partei, haben Die Linke und die Grünen den höchsten Anteil von Einwanderern erreicht (8%), gefolgt von der SPD mit 5%, während bei CDU/CSU und FDP nur knapp 2% der städtischen Ratsmitglieder einen Migrationshintergrund haben.

Abbildung 2: Anteile der Parteien an den Ratsmitgliedern insgesamt und denjenigen mit Migrationshintergrund, 2006-2011



Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie

73% der migrantischen Ratsmitglieder gehören SPD, Grünen und Linken an; hier gibt es kaum Veränderungen im Vergleich zur Zeitspanne 2001-06, als dies für 74% galt. CDU/CSU und FDP holen also bislang nicht auf, verlieren prozentual sogar leicht, da das Gewicht der freien Listen wächst. Wie bereits angeführt, erhöhen alle Parteien von der ersten zur zweiten Untersuchungsphase die Zahl ihrer Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund.

Gleichzeitig gilt für alle Parteien, dass die Mehrheit ihrer Ratsfraktionen keine Mitglieder mit Migrationshintergrund haben. So sind **CDU und CSU** in 23 Städten mit insgesamt 27 Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund vertreten; die übrigen 54 Ratsfraktionen also haben keine solchen Mitglieder. Dies ist eine leichte Verbesserung gegenüber der 1. Phase, in der noch 59 CDU oder CSU-Fraktionen keine Mitglieder mit Migrationshintergrund hatten. Betrachtet man die CSU gesondert, stellt man fest, dass es in 5 von 8 CSU-Fraktionen in Bayern jeweils ein Ratsmitglied mit Migrationshintergrund gibt. Dies kontrastiert mit der Situation in Baden-Württemberg, wo von insgesamt 9 CDU-Fraktionen nur die in Freiburg und Ulm über ein Ratsmitglied mit Migrationshintergrund verfügen. In Hessen dagegen ist die CDU in fast allen Großstädten auch mit Migrant/innen im Rat vertreten. Bundesweit fanden wir auf den Listen von CDU und CSU 127 Kandidat/innen mit Migrationshintergrund.¹⁶ Diese Zahl verweist darauf, dass die beiden christlich-konservativen Parteien ein gewisses Potenzial unter der Bevölkerung mit Migrationshintergrund haben – auch wenn in Teilen dieser Gruppe aufgrund des christlichen Profils und der lange einwanderungsfeindlichen Politik von CDU und CSU die Distanz zu diesen Parteien wohl anhal-

¹⁶ Da über Kandidat/innen biographische Informationen schwerer zu erschließen sind und wir in Zweifelsfällen nicht von einem Migrationshintergrund ausgehen, unterschätzen wir vermutlich die Zahl der Kandidat/innen.

tend groß ist. Gleichzeitig sind große Teile der Bevölkerung mit Migrationshintergrund christlich orientiert, und bei den Aussiedlern wird eine Präferenz für die konservativen Parteien angenommen¹⁷ – diese sollten also in der Lage sein, Aktive für kommunalpolitische Positionen zu gewinnen. Niedrige Zahlen von Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund sind sicher nicht nur auf eine kleine Zahl potenzieller Kandidat/innen, sondern auch auf mangelnde Initiativen und Widerstände in den konservativen Parteien zurück zu führen.

Tabelle 4: Zahl der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund nach Parteien, 2001-2006 und 2006-2011

	SPD	Grüne	Linke	CDU, CSU	FDP	Sonstige
2001-2006	49	27	10	21	4	5
2006-2011	68	50	27	27	8	18
Veränderung	+19	+23	+17	+6	+4	+13

Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie

Die **FDP** hat nur in sechs Städten Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund, fünf davon liegen in Nordrhein-Westfalen. Da die FDP in der Lage war, mindestens 138 Kandidat/innen mit Migrationshintergrund aufzustellen, ist die geringe Präsenz von Migrant/innen in ihren Ratsfraktionen offenbar nicht auf das Fehlen interessierter Personen zurückzuführen, sondern eher auf deren geringe Erfolgchancen. Nur jede/r 20. Bewerber/in mit Migrationshintergrund wurde tatsächlich gewählt.

Von den 77 **sozialdemokratischen** Ratsfraktionen haben 37 Mitglieder mit Migrationshintergrund; für 40 Fraktionen gilt dies nicht. In 17 Fraktionen sind es zwei und mehr Migrant/innen. In Frankfurt, Köln, Ludwigshafen, Moers und Nürnberg gehören vier bzw. fünf Migrant/innen der sozialdemokratischen Ratsfraktion an, in Duisburg, München und Offenbach immerhin drei. Die SPD stellte in den 77 Städten insgesamt 268 Kandidat/innen mit Migrationshintergrund auf. Auffällig ist, dass in einigen Städten mit mehr als 30 sozialdemokratischen Ratsmitgliedern (so in Bochum, Essen, Gelsenkirchen) keine Personen mit Migrationshintergrund für die SPD gewählt wurden. Dennoch ist der Zuwachs von 19 sozialdemokratischen Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund von der ersten zur zweiten Phase vor allem den Großstädten in Nordrhein-Westfalen geschuldet, da hier 2009 allein 13 Ratsmitglieder mehr gewählt wurden als 2004. Dies zeigt, dass die SPD sicher die Möglichkeit hätte, die Präsenz von Migrant/innen unter ihren gewählten Repräsentant/innen deutlich zu erhöhen – und dass sie sich zum Teil darum bemüht. Sie hat schon seit Jahrzehnten relevante Mitgliederzahlen unter Einwanderern. Unter anderem aufgrund der Partnerschaft mit

¹⁷ Es liegen wenig solide Informationen über die politischen Orientierungen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund vor, vgl. aber Wüst 2006; Kroh/Tucci 2009.

sozialdemokratischen Parteien in den Herkunftsländern und der Brückenfunktion der Gewerkschaften, in denen viele Gastarbeiter Mitglied wurden, hat die SPD Vorteile gegenüber anderen Parteien, die sie noch wenig zum Aufbau einer politischen Führungsschicht aus Personen mit Migrationshintergrund genutzt hat, aber in Zukunft nutzen könnte.

Grüne Ratsfraktionen haben in 27 Städten Mitglieder mit Migrationshintergrund; in insgesamt 76 Städten sind die Grünen vertreten. In vier Städten sind es mehr als zwei, und zwar in Frankfurt (5) und Stuttgart (6) sowie in Offenbach (4) und Solingen (3). In zehn Städten, in denen für die Grünen zwischen 2001-2006 kein Ratsmitglied mit Migrationshintergrund gewählt worden war, wurden zwischen 2006 und 2011 solche Stadtverordneten gewählt; andere Fraktionen allerdings verloren solche Ratsmitglieder wieder. Wie für die SPD gilt auch für die Grünen, dass es große Fraktionen ohne Migrant/innen gibt. Bei den Grünen gilt dies etwa für die Städte Köln, Münster und Bonn. Während in Münster keine einzige Kandidatur einer Person mit Migrationshintergrund feststellbar war, konnten wir in Köln und Bonn insgesamt sechs Kandidat/innen mit Migrationshintergrund ausmachen. Insgesamt konnten wir 195 Kandidat/innen mit Migrationshintergrund für die Grünen identifizieren; in 15 Städten gab es niemand.¹⁸ Historisch haben die Grünen besonders früh Migrant/innen in deutsche Parlamente gebracht. Aufgrund ihres deutlich antirassistischen und einwanderungspolitisch liberalen Profils genießen sie Sympathien unter Migrant/innen. Das soziale Profil der grünen Mitglieder und Anhänger allerdings kontrastiert mit dem starken Gewicht höher Gebildeter (Spier u.a. 2011: 42ff.) mit dem Profil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Vermutlich sind Unterschiede zwischen den Grünen Fraktionen in einzelnen Städten auch Ausdruck ihrer Schwierigkeiten, in einer eher Arbeiterschichten angehörenden Bevölkerung Aktive zu gewinnen.

Letzteres scheint aber der **Linken** zu gelingen. Die Zahl der Kandidat/innen mit Migrationshintergrund ist mit 266 Personen besonders hoch; der Pool der potenziellen Ratsmitglieder ist hier etwa genauso groß wie der der SPD. Bei der Linken verteilen sich die 27 Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund auf 25 Städte (die Linke ist in 70 Städten vertreten), nur in Bielefeld und Dortmund sind sie zu zweit.

Einige eingewanderte Deutsche haben für **Wählergruppen** unterschiedlicher Art kandidiert. 15¹⁹ sind für solche Listen in die Räte gewählt worden; in 10 Städten ist dies ein neues Phänomen. Nun sind unabhängige Listen bei Kommunalwahlen keineswegs neu oder bemerkenswert. Festzustellen aber ist, dass die

18 Darunter sind mit Erfurt, Jena, Leipzig, Magdeburg, Potsdam, Rostock viele ostdeutsche Städte.

19 Unter den Sonstigen führen wir auch 3 Ratmitglieder mit Migrationshintergrund auf, die für kleine Parteien gewählt wurden und zwar für die Piratenpartei in Offenbach sowie die NPD in Trier und Essen.

Zahl der jenseits der politischen Parteien engagierten Migrant/innen wächst²⁰, wenn es auch keinen allgemeinen Trend der Migrant/innen zum Engagement in Migrantenlisten gibt. Nicht alle unabhängigen Listen sind durch ein besonderes migrationspolitisches Engagement oder eine zahlenmäßige Dominanz von Personen mit Migrationshintergrund gekennzeichnet. Zu den Listen, die vor allem Personen mit Migrationshintergrund aufstellten, gehören etwa die BI Gelsenkirchen, für die zwei Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund gewählt wurden, und das «Bündnis für Frieden und Fairness» BFF in Bonn, das dort zwei der sechs Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund stellt.

Tabelle 5: Wählergruppen mit hohen Anteilen an Migrant/innen, 2006-2011

Name	Abkürzung	Stadt	Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund
Internationale Einwander/innen Liste	IEL	Frankfurt	0
Bündnis für Innovation und Gerechtigkeit	BIG	Frankfurt	0
Forum Neues Offenbach	FNO	Offenbach	1
Bochumer Unabhängige Demokraten	BUND	Bochum	0
Alternative Bürgerinitiative Köln	ABI-Köln	Köln	0
Europäische Liste Mannheim	EUM	Mannheim	0
Muslimische Union	MU	Frankfurt	0
Bürger Initiative Gelsenkirchen	BIG	Gelsenkirchen	2
Bündnis für Frieden & Fairness	BFF	Bonn	2
Interkulturelle Wählerinitiative	IWI	Recklinghausen	0
Bündnis für Innovation und Gerechtigkeit	BIG	Darmstadt	0
Bündnis für Innovation und Gerechtigkeit	BIG	Wiesbaden	0
Europa-Liste für Frankfurt	ELF	Frankfurt	1
Forum Neues Wiesbaden	FNW	Wiesbaden	0
Duisburger Alternative Liste	DAL	Duisburg	0

Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie

Die Existenz einiger Wählergruppen mit hohen Migrant/innenanteilen signalisiert vor allem, dass es einen Pool von Aktivisten mit Migrationshintergrund gibt, die sich von den etablierten politischen Parteien nicht vertreten fühlen oder dort keine Entwicklungsmöglichkeiten sehen. In Gelsenkirchen traten 32 Kandidat/innen mit Migrationshintergrund auf der BIG-Liste an und nur elf für die fünf großen Parteien. In Bonn nominierte das BFF 31 Kandidat/innen mit Migrati-

²⁰ Die Zahl der Kandidat/innen auf unabhängigen Listen mit hohen Migrant/innenanteilen ist in der zweiten Phase deutlich höher.

onshintergrund, während die fünf Bundestagsparteien nur elf solcher Kandidat/innen aufstellten. Es bleibt abzuwarten, ob in den nächsten Jahren die großen politischen Parteien diesen Pool engagierter Einwanderer für sich gewinnen werden oder ob die unabhängigen Listen sich als Teil des städtischen politischen Lebens etablieren und mehr Wähler/innen für sich gewinnen werden. Bislang sind die neuen Listen vor allem aufgrund der beachtlichen Zahl von Kandidat/innen, die sie mobilisieren können, bemerkenswert und nicht aufgrund der Zahl ihrer Wähler/innen.

V Die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund

Es gibt keinen typischen Kommunalpolitiker, keine typische Kommunalpolitikerin mit Migrationshintergrund. Diese Menschen repräsentieren vielfältige Biographien und einen reichen Schatz politischer Erfahrungen: Zu ihnen gehört z. B. der italienische Gastarbeiter der 1960er-Jahre, der schon 1972 der SPD beitrug und 24 Jahre später, nach Einführung des Kommunalwahlrechts für EU-Ausländer, in den Rat seiner Heimatstadt gewählt wird. Unter den Ratsmitgliedern ist die mit 19 Jahren vor politischer Verfolgung aus dem Iran nach Deutschland geflohene Frau, die sich nach dem Medizinstudium bei den Grünen engagiert. Dazu gehört auch das in Deutschland geborene Kind türkischer Eltern, das mit 24 Jahren in den Stadtrat gewählt wird.

Frauen stark vertreten

Migrantische Ratsmitglieder sind häufiger weiblich als nichtmigrantische Ratsmitglieder.²¹ Zwar bleibt ihr Anteil unter 50%, ist aber mit 40% höher als insgesamt in den städtischen Räten, wo er bei 33% liegt.²² Der Frauenanteil ist noch leicht angestiegen gegenüber den zwischen 2001 und 2006 gewählten Räten, damals lag er bei 36%. Darstellungen der Frauen als besonders schlecht integriert werden hier widerlegt. Im Gegenteil ergreifen Migrantinnen die Chance zur Übernahme politischer Verantwortung.

In den Niederlanden hat Laure Michon (2011) eine ähnliche Tendenz festgestellt. Hier sind 35% der migrantischen Ratsmitglieder Frauen, während es unter allen Ratsmitgliedern nur 26% sind. In England allerdings sind Frauen aus ethnischen Minderheiten in den local councils schlecht repräsentiert (John et al. 2007; ISC 2011: 170). Bezogen auf Norwegen ist die Hypothese vorgetragen worden, dass die Selektionspolitik der Parteien für den relativ hohen Frauenanteil unter den Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund verantwortlich ist (Bergh/Bjorklund 2011: 135). Vermutlich wirken die Auswahlkriterien der Parteien und eine besondere Motivation der Frauen zusammen.

21 Die Aussagen zu Verteilungen nach Geschlecht und Alter basieren auf dem Gesamtsample der zwischen Herbst 2006 und 2011 gewählten Ratsmitglieder. Aussagen z. B. zum Karriereverlauf basieren auf unserer Umfrage.

22 In Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohner/innen lag ihr Anteil 2008 bei 33%, vgl. Holtkamp/Wiechmann/Pfetzinger 2010: 8.

Die Profile und Karrierewege von Frauen und Männern sind nicht radikal unterschiedlich, aber es gibt doch Differenzen:

Für Frauen ist die Migrationspolitik und die ethnische Vernetzung weniger bedeutsam als für Männer. Seltener war ihre Kandidatur vor allem dadurch motiviert, dass sie etwas für Migrant/innen erreichen wollten (28% der Frauen im Vergleich zu 44% der Männer). Sie sind seltener einer Partei beigetreten, um deren migrationspolitischen Kurs zu beeinflussen (24% der Frauen, aber 49% der Männer). Ferner sind sie seltener parallel zur Ratstätigkeit in Migrantenorganisationen engagiert (26% der Frauen im Vergleich zu 55% der Männer).²³ Schließlich führen sie ihren Wahlerfolg seltener auf die Mobilisierung der eigenen Herkunftsgruppe zurück (13% der Frauen im Vergleich zu 31% der Männer) – das tun aber auch insgesamt nur wenige Ratsmitglieder.

Die weiblichen Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund sind häufiger neu im Rat als die Männer. Auch in der deutschen Parteienlandschaft sind sie noch nicht so lange organisiert, nur 5% traten schon vor 1990 der Partei bei, die sie im Rat vertreten (20% der Männer). Der Anteil derjenigen, die zum ersten Mal kandidierten, ist deutlich höher, er liegt unter den Frauen bei über der Hälfte, bei den Männern bei etwas über einem Drittel.²⁴ In ihrer Ratstätigkeit fühlen sich die Frauen nicht weniger akzeptiert als die Männer. Frauen berichten allerdings häufiger von Schwierigkeiten, die Ratstätigkeit mit Ausbildung oder Beruf zu vereinbaren (44% der Frauen, 35% der Männer).

Keine der kommunalpolitisch engagierten Frauen ist als Arbeitsmigrantin nach Deutschland gekommen. Heute sind die weiblichen Ratsmitglieder ganz überwiegend erwerbstätig, 15% studieren, nur 5% kümmern sich hauptberuflich um die Familie.

Nationale Hintergründe

Betrachtet man die nationale Herkunft der Ratsmitglieder, dann sticht die große Zahl der Deutschtürk/innen hervor.²⁵ Sie machen 38% aller Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund aus. In der Bevölkerung mit Migrationshintergrund liegt der Anteil der Türkeistämmigen bei ca. 16-20% (Statistisches Bundesamt 2010b). Ihr Anteil ist in der 2. Phase noch einmal angestiegen. In der 1. Phase waren 28% der migrantischen Ratsmitglieder türkeistämmig. Dieses Phänomen ist nicht nur

23 Ebenfalls sehr selten sind sie in einer religiösen Organisation aktiv.

24 Unter Umständen ist dies Ergebnis dadurch beeinflusst, dass unter den Teilnehmer/innen unserer Befragung die Frauen jünger sind. Sie haben ein Durchschnittsalter von rund 41 Jahren, während es bei den Männern bei 47 Jahren liegt.

25 Diese Angaben basieren auf dem Gesamtsample der zwischen Herbst 2006 und 2011 gewählten Ratsmitglieder.

in Deutschland²⁶ und nicht nur auf kommunaler Ebene zu beobachten, obwohl auf der Ebene der Bundesländer die Türkeistämmigen zahlenmäßig nicht ganz so stark dominieren. Insgesamt widerlegt dieses große Engagement Vorurteile gegenüber einer angeblich integrationsunwilligen Gruppe.

Daneben sind die EU-Europäer eine dominierende Gruppe: 72 der 198 Ratsmitglieder stammen aus heute zur EU gehörenden Staaten. Im Unterschied zur Landes- und Bundesebene macht sich in den Städten das kommunale Wahlrecht der EU-Staatsangehörigen bemerkbar. Es ist mit dafür verantwortlich, dass es 19 Ratsmitglieder mit italienischen Wurzeln gibt. Im Verhältnis zu anderen Herkunftsgruppen sind sie besser repräsentiert, aber auch für sie entspricht die parlamentarische Repräsentanz nicht dem Bevölkerungsanteil. Ferner gibt es 14 Ratsmitglieder mit griechischen Wurzeln.

Wenig präsent angesichts der großen Zahl aus (dem ehemaligen) Jugoslawien stammender Migrant/innen (ca. 1,5 Millionen) ist diese Gruppe mit fünf Gewählten.

Acht Ratsmitglieder sind polnischer Herkunft. Wie die aus der ehemaligen Sowjetunion – mit sieben Gewählten – sind sie zwar sichtbar präsent; bedenkt man aber, dass es sich bei ihnen vielfach um Aussiedler handelt, eine Gruppe, die mehrere Millionen in der deutschen Bevölkerung umfasst und die frühzeitig Staatsbürgerrechte genoss, sind dies nicht viele Ratsmitglieder.²⁷

Es gibt durchaus eine Reihe aus Afrika und den arabischen Staaten stammende Ratsmitglieder, Länder, aus denen Einwanderer vor allem als Flüchtlinge oder Student/innen nach Deutschland gelangen konnten. Kein Ratsmitglied aber stammt z. B. aus Vietnam – einige allerdings aus anderen asiatischen Staaten, wie dem Iran. Gemessen an einer auf über 1,5 Millionen geschätzten Einwanderung aus Asien ist die Zahl von 10 Ratsmitgliedern in den 77 Großstädten doch sehr gering.

Bemerkenswert ist, dass das kommunale Wahlrecht für Staatsangehörige von EU-Staaten eine integrative Wirkung entfaltet: 15% der Ratsmitglieder in unserer Stichprobe engagieren sich in dieser verantwortlichen Position, ohne die deutsche Staatsangehörigkeit zu besitzen.

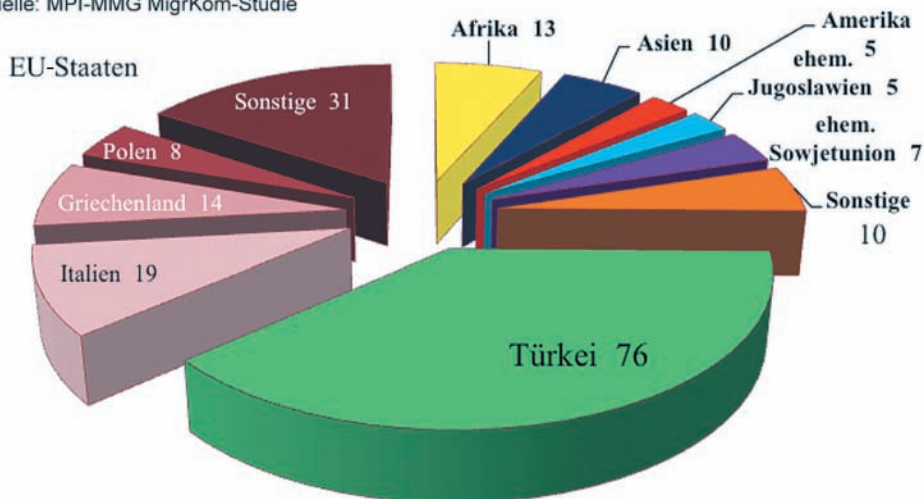
Es ist nicht ganz einfach, die Ursachen der unterschiedlichen Präsenz der verschiedenen Herkunftsgruppen zu erklären. In der Literatur ist dies auch international eine Frage, die diskutiert wird, aber noch nicht umfassend beantwortet wurde. Plausibel ist es, solche Unterschiede auf die Motivationen der Einwanderer und deren Ressourcen, auf die Möglichkeiten zum Engagement (Rechtsstatus, Offenheit der Parteien) und auf kulturelle Barrieren bzw. förderliche

²⁶ Auch in Dänemark sind die Türkeistämmigen stark vertreten. 2001 hatte etwa die Hälfte der Angehörigen ethnischer Minderheiten (nicht aller Einwanderer) in den kommunalen Vertretungen einen türkischen Hintergrund (Togeby 2008: 336). Auch in den Niederlanden gibt es, wie Laure Michon (2011) gezeigt hat, eine große Zahl von Türkeistämmigen unter den Ratsmitgliedern.

²⁷ Wie vorn angemerkt, unterschätzen wir unter Umständen die Zahl der Aussiedler, da deren Namen nicht immer auf ihre Herkunft hinweisen.

Abbildung 3: Nationale Hintergründe der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund

Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie



Kontexte zurück zu führen. Die starke Präsenz der Türkeistämmigen führen wir auf vier Faktoren zurück:

Erstens bestehen unter den Türkeistämmigen die stärksten ethnischen Strukturen aller Einwanderergruppen in Deutschland.²⁸ Wie etwa Sozialwissenschaftler der Universität Amsterdam argumentiert haben (Tillie 2004; Vermeulen/Berger 2008), stellen ethnische Organisationen soziales Kapital dar, das für eine erhöhte Partizipation in den Institutionen und politischen Prozessen der Gesellschaft insgesamt förderlich sein kann. In Organisationen werden Aktivist/innen mit auch in der Kommunalpolitik nützlichen Erfahrungen ausgebildet.

Zweitens sind die Türkeistämmigen in Deutschland eine stark politisierte Gruppe, und das Potenzial politisch handlungsbereiter Menschen könnte deshalb unter ihnen größer und leichter mobilisierbar sein als unter anderen Herkunftsgruppen. (Demgegenüber könnte die relativ geringe Präsenz aus bestimmten Ländern Asiens und ehemals sozialistischen Ländern Osteuropas stammender politischer Repräsentanten auch durch eine Tradition der Distanz von Staat und Politik verursacht sein.)

Drittens nehmen wir an, dass die Benachteiligung der türkeistämmigen Bevölkerung und die Erfahrung der Diskriminierung eine stärkere Motivation zur politischen Aktivität darstellen als die Lage und Erfahrungen besser gestellter Migrant/innen. Zudem könnte für Menschen, für die andere Karrieren schwer zugänglich sind, die politische Karriere attraktiver sein als für diejenigen, denen mehrere Optionen offen stehen (vgl. entsprechend Togeby 2008: 340; Lee 2008).

²⁸ Allerdings haben keinesfalls nur Türkeistämmige Verbindungen zu Migrantenorganisationen; auch Italiener und Griechen mobilisieren speziell Menschen gleicher Herkunft im Kommunalwahlkampf.

Und nicht zuletzt könnten die Parteien besonders daran interessiert sein, türkeistämmige Kandidat/innen aufzustellen, weil sie den Türkeistämmigen ein besonders starkes Gruppenbewusstsein zuschreiben und annehmen, dass gerade unter Deutschtürk/innen die Identifikation mit «einem der ihren» ein relevanter Faktor in ihrer Wahlentscheidung ist. Darüber hinaus bedeutet die Existenz ethnischer Strukturen, dass die Instrumente für eine gezielte Ansprache der Gruppe existieren. Während türkischsprachige Zeitungen überall in Deutschland erhältlich sind und in starkem Maß gelesen werden, ist von den anderen Einwanderersprachen nur das Russische in relevantem Maß mit eigenen Medien vertreten (vgl. Geißler/Pöttker 2005). Vielleicht überschätzen die Parteien unter dem Einfluss einer auf die Türkeistämmigen fokussierten öffentlichen Debatte auch den relativen Anteil der türkeistämmigen Wahlberechtigten.

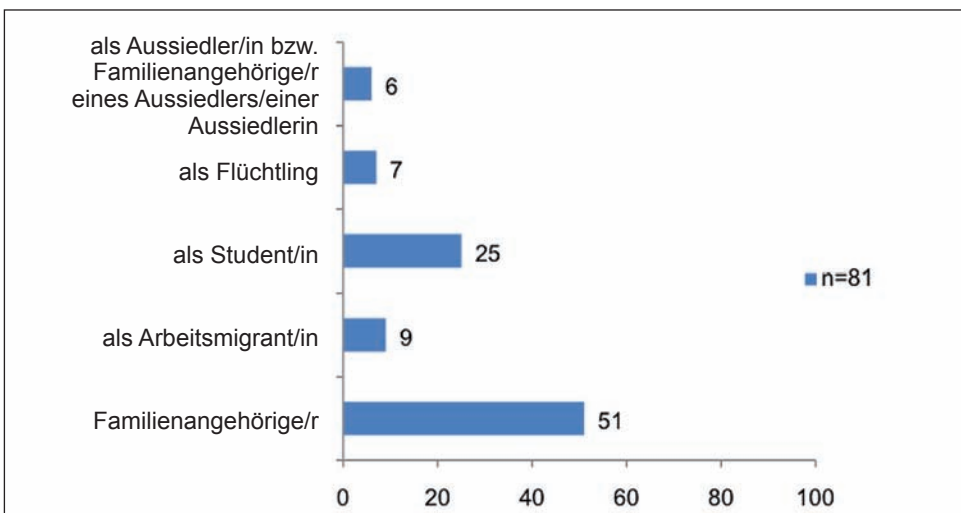
Soziodemographische Merkmale

Neben ihrer Zusammensetzung nach Geschlecht und nationaler Herkunft haben wir Informationen über die Migrationsgeschichte der Ratsmitglieder, die Altersstruktur, Bildung und Erwerbstätigkeit erhoben.

Die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund sind meist eingewandert; knapp ein Drittel wurde in Deutschland geboren. 16% der Ratsmitglieder in unserer Stichprobe haben entweder eine deutschstämmige Mutter oder einen deutschstämmigen Vater. Die Einwanderer kamen zum Teil schon als Kinder. Ein Viertel der selbst Eingewanderten waren maximal sechs Jahre alt, als sie nach Deutschland kamen; knapp die Hälfte waren erwachsen.

Besonders viele kamen als Familienangehörige oder zum Studium nach Deutschland. Die Arbeitsmigrant/innen sind in der kommunalen politischen Elite

Abbildung 4: Migrationsgründe (in Prozent)



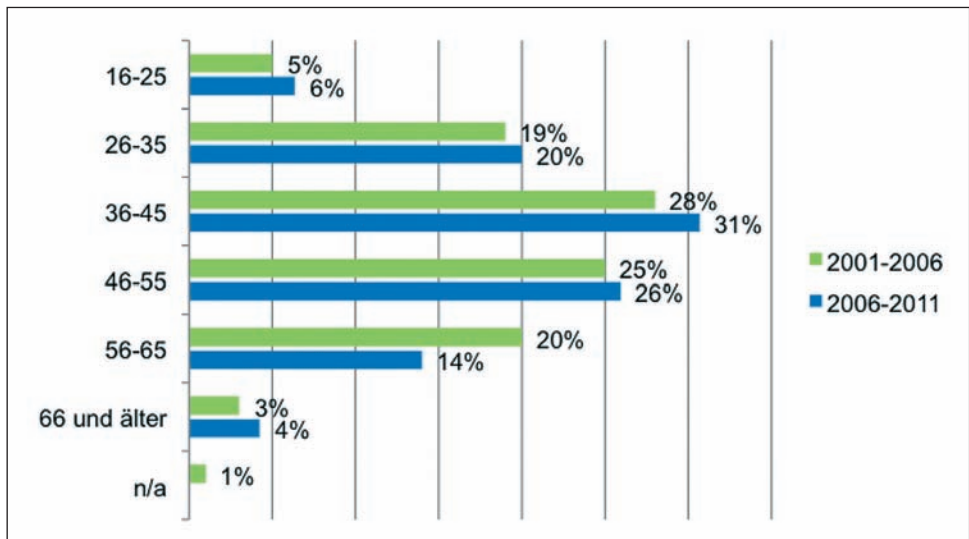
Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie

weniger stark vertreten. Auch wer als Flüchtling gekommen ist, erreicht bislang nur selten die Position eines Ratsmitglieds.

Der Anteil der zweiten Generation an den Ratsmitgliedern ist in den zwischen 2006 und 2011 gewählten Räten von 18 auf 30% angestiegen; dies hat zu einer ganz leichten Verjüngung beigetragen. Dabei gibt es z.T. merkbliche Unterschiede zwischen den Herkunftsgruppen. So sind die türkeistämmigen Ratsmitglieder im Durchschnitt deutlich jünger als die italienischen; die zweite Generation ist bei den Türkeistämmigen stärker vertreten.

Betrachtet man insgesamt die Altersverteilung der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund, so ist festzustellen, dass sowohl in der 1. als auch der 2. Phase die Altersgruppe der 36- bis 45-Jährigen am stärksten repräsentiert ist. Ihr Anteil nimmt in der zweiten Phase noch etwas zu. Das Durchschnittsalter beträgt aktuell 44 Jahre (1. Phase: 45). Auch der Anteil der unter 36-Jährigen hat von 24 auf 26% leicht zugenommen, wohingegen der Anteil der über 55-Jährigen von 22 auf 18% abnahm.

Abbildung 5: Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund nach Altersgruppen

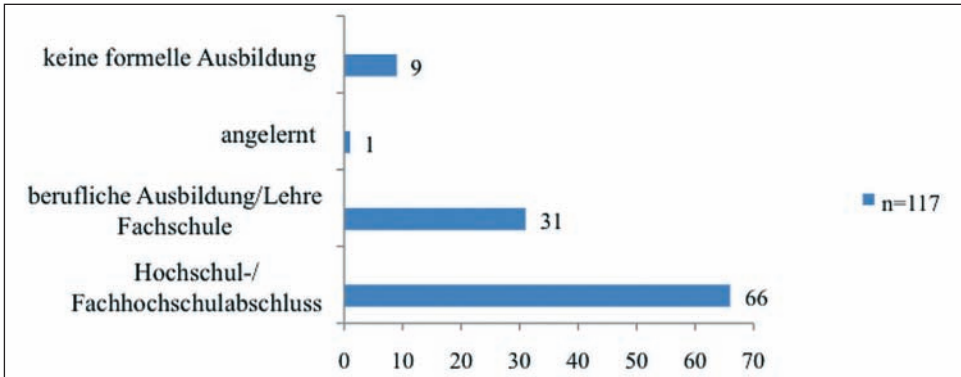


Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie

Die kommunale politische Karriere gelingt überwiegend den formal hoch Gebildeten. 66% der Ratsmitglieder in unserer Stichprobe besitzen einen Hochschulabschluss. Es gibt keine repräsentativen Zahlen für alle städtischen Ratsmitglieder, mit denen wir dies vergleichen könnten. Eine 2008 durchgeführte Umfrage unter 3557 Ratsmitgliedern in Baden-Württemberg (Witt/Krause/Ritter 2009) zeigte, dass etwa die Hälfte Abitur oder Fachhochschulreife besaßen; hier wurden aber auch kleinere Städte einbezogen, wo der Abiturientenanteil niedriger liegen mag. Reiser (2006: 146f.) fand 2002 in vier Großstädten bei 58% der Ratsmitglieder einen Hochschulabschluss, in Frankfurt aber bei 69%. Denkbar ist also, dass der Anteil der Hochschulabsolvent/innen bei den

Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund etwas, aber wohl nicht bedeutend, höher ist als insgesamt.

Abbildung 6: Abgeschlossene Ausbildung (in Prozent)



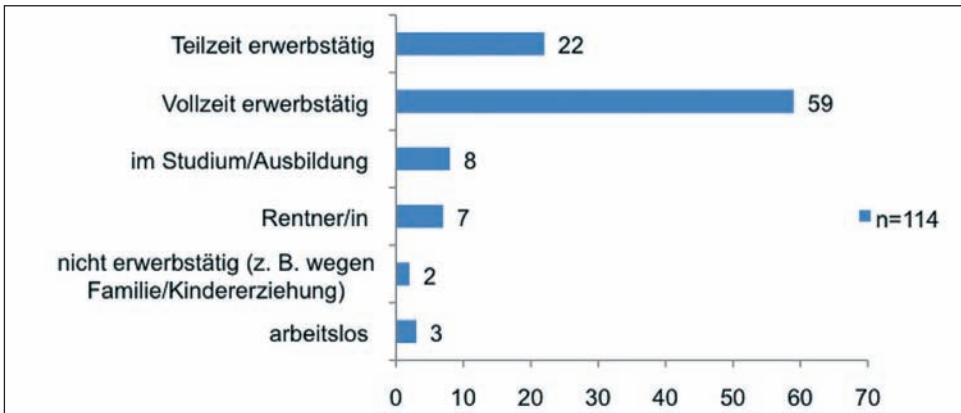
Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie

Anm.: Einige derjenigen, die eine berufliche Ausbildung oder Fachschule abgeschlossen haben, haben auch einen Hochschul- oder Fachhochschulabschluss erworben, daher ergibt die Summe der einzelnen Werte mehr als 100.

Eine Besonderheit der migrantischen Ratsmitglieder dürfte es sein, dass sie häufig Bildungsaufsteiger sind: 57% der Ratsmitglieder in unserer Stichprobe haben selbst Abitur, während keiner ihrer Eltern Abitur hat. Unter den Eltern haben insgesamt über die Hälfte keine oder nur eine geringe Schulbildung.

Für die Ratstätigkeit opfern berufstätige Bürger/innen einen erheblichen Teil ihrer Freizeit: Überwiegend sind die Ratsmitglieder Vollzeit erwerbstätig.

Abbildung 7: Erwerbstätigkeit (in Prozent)



Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie

Dennoch investieren 37% über 40 Stunden im Monat in die Ratstätigkeit. Das führt nicht selten zu Konflikten: über ein Drittel der von uns Befragten haben Probleme, Ratstätigkeit und Beruf zu vereinbaren. Bei den Selbständigen sind es über die Hälfte.

Bei den derzeit ausgeübten Berufen fällt vor allem eine große Zahl von Lehrer/innen und Sozialpädagog/innen auf (18 Personen in unserer Umfrage), ansonsten gibt es jeweils vier bis sechs Jurist/innen, Diplomingenieur/innen, Mediziner/innen bzw. Psycholog/innen und Sozialwissenschaftler/innen. Neun der von uns befragten Ratsmitglieder sind professionell in Politik und Interessenvertretung tätig (incl. Betriebsrat, Gewerkschaft). Unter den Berufen ohne Hochschulausbildung werden unterschiedlichste Tätigkeiten genannt (Sachbearbeiterin, Handel, Gastronom, Polizei u. a.) – aber kaum Arbeiterberufe. 22% der Ratsmitglieder in unserer Stichprobe sind Selbständige.

VI Politische Erfahrungen, Motivationen, Karrieren

In diesem Kapitel stehen die Erfahrungen, Einstellungen und Motive der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund im Mittelpunkt der Betrachtung. Welche politischen Erfahrungen bringen die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in ihre politische Tätigkeit ein? Was sind die Motive für ihr politisches Engagement in einer Partei? Wie verlaufen ihre Karrierewege?

Parteienritt – Motive und erste Erfahrungen

In den 1990er-Jahren entstanden wichtige Voraussetzungen für eine Öffnung der kommunalen Demokratie für die gesellschaftliche Vielfalt: Die eingewanderten Ratsmitglieder wurden überwiegend in den 1990er-Jahren eingebürgert, gehören also zu denjenigen Einwanderern, die noch die höheren Hürden des alten Staatsangehörigkeitsrechts überwandern. 54% der Parteimitglieder in unserer Stichprobe wurden bis zum Jahr 2000 Mitglieder einer deutschen politischen Partei, vor allem der SPD, 14% von ihnen sogar schon vor 1990. Knapp die Hälfte der von uns befragten Parteimitglieder wurden seit 2001 Parteimitglieder.

Die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund traten ganz selten einer Partei bei, um ein Amt zu erreichen (9%). Selten genannt wird auch der Einfluss von Freunden oder Familienmitgliedern (aber häufiger bei Ratsmitgliedern von CDU und CSU). Es dominiert der Wunsch, Einfluss auf die Politik zu nehmen (75%), gefolgt vom Spaß an der politischen Arbeit (63%) und dem Willen, Verantwortung als Bürgerin und Bürger zu übernehmen (57%). Bei den Ratsmitgliedern von CDU und CSU allerdings wird das Motiv, Verantwortung als Bürgerin und Bürger zu übernehmen, deutlich stärker gewichtet als der Wunsch, mithilfe einer Partei Einfluss auf die Politik zu nehmen.²⁹ Wie für die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund wurde auch für Parteimitglieder in Deutschland generell kürzlich gezeigt, dass konkrete politische Zielstellungen als Beitrittsmotiv dominieren und angestrebte persönliche Vorteile eine geringere Rolle spielen (Laux 2011).³⁰

Die ersten Erfahrungen der migrantischen Ratsmitglieder mit und in einer politischen Partei sind sehr vielfältig. Fremdheitserfahrungen kommen häufig,

²⁹ Da die Zahlen recht klein werden, geben wir hier statt Prozentwerten nur eine Tendenz an.

³⁰ Da in der Parteimitgliederstudie etwas anders gefragt wurde und Antworten auf einer Fünferskala möglich waren, sind die Ergebnisse nicht direkt vergleichbar.

aber keineswegs immer vor. Ein Ratsmitglied berichtet: «Man kommt sich verloren vor, man hat das Gefühl, man ist so Fremdkörper, kennt keine, man hat unheimlich Hemmungen, da reinzukommen, und das dauert, bis man irgendwie das Gefühl hat, warm zu werden.»

Inwieweit derartige Erlebnisse migrantenspezifisch sind, können wir nicht sagen. Vermutlich fühlen sich auch andere Neulinge fremd in einer ungewohnten Umgebung, haben Schwierigkeiten, einem «Insiderslang» zu folgen oder das Pro und Contra einer kommunalpolitischen Maßnahme abzuwägen. Es ist davon auszugehen, dass, wer sich ohnehin ausgegrenzt fühlt, Fremdheitserfahrungen stärker wahrnimmt. Zum Teil wird eine durchaus migranten- oder herkunftsspezifische Distanz und Skepsis erlebt: «Es war ein sehr komisches Gefühl, unsicher. Es sind in derartigen Versammlungen sehr viel ältere Herrschaften, kaum Junge, und Sie wissen ja, gerade die älteren Herrschaften sind manchmal vorurteilig, so nach dem Motto: «Was macht denn jetzt ein Schwarzhaariger bei uns?» «Ist der nicht fehl am Platz?» oder «Wer ist denn das?» [...] Am Ende hieß es aber: «Sie sprechen ja gut Deutsch.»»

Von der ersten Parteiversammlung zum Ratsmandat

Ratsmitglieder wurden die von uns Befragten überwiegend erst in den letzten fünf Jahren. Etwa ein Fünftel von ihnen sitzen bereits seit zehn und mehr Jahren im Rat, der Rekordhalter seit 1977.

In einigen Städten löste offenbar die Einführung des Wahlrechts für EU-Staatsangehörige³¹, das mit einem Schlag ein signifikantes neues Wählerpotenzial schuf, eine Öffnung für Kandidat/innen aus dieser Bevölkerungsgruppe aus. Unter Umständen wurden, wo lokale Parteiorganisationen sich erstmals stärker um Kandidat/innen ausländischer Herkunft bemühten, Grundlagen geschaffen für eine weitergehende Öffnung der Parteien. Ein Interviewpartner kommentiert: «Und auf der anderen Seite hatte ich das Bedürfnis, in einer Kommune auch mitzuzentscheiden. Die Jahre davor waren ja ein Kampf, meine Stimme galt ja nicht in diesem Lande. Und das Bedürfnis war so groß, um zu sagen, so jetzt, jetzt gibt es ja das Wahlrecht, und das muss man ausnutzen.»

Die migrantischen Ratsmitglieder bringen vielfältige Erfahrungen in die Ratstätigkeit ein. Unter den Karrierewegen zum Stadtratsmandat ist das Engagement in einem Ausländer- oder Integrationsbeirat besonders häufig (35%). Der «Karriereweg» führt hier oft – aber keineswegs immer – zur SPD. Offenbar haben die aufgrund ihres geringen politischen Einflusses viel gescholtene Ausländerbeiräte eine bislang übersehene Funktion: Sie tragen zur politischen Sozialisation von Einwanderern in den politischen Strukturen deutscher Städte und zur Herausbildung einer Schicht auch zur parteipolitischen Aktivität bereiter Personen bei. Eine Interviewpartnerin erzählte uns, wie sie diesen Wechsel als

³¹ Dies wurde im Vertrag von Maastricht 1992 festgehalten, bis 1996 in Deutschland umgesetzt und z. B. in Hessen 1997 erstmals angewandt.

«Aufstieg» erlebte: «Ich habe nie in der 2. Liga gespielt, dann habe ich gesagt, nee, dann muss man [in die] 1. Liga ... wenn man was verändern möchte, dann muss man da rein.»

Viele Migrant/innen waren, bevor sie ihr Ratsmandat erwarben, in unterschiedlichen politischen Gruppen, in den Gewerkschaften oder in Bürgerinitiativen aktiv. Eine kleine Gruppe (12%) bringt politische Erfahrungen aus ihren Herkunftsländern mit. Die Karrierewege beinhalten allerdings nicht zwangsläufig politische Erfahrungen und Aktivitäten vor dem Ratsmandat. Jeder sechste in der Stichprobe ist ein «Direkteinsteiger»; für sie ist das Ratsmandat der Beginn ihres politischen Engagements. Einen solchen direkten Einstieg in die Stadtratsarbeit gibt es in CDU/CSU, SPD und bei den Grünen, nicht aber den Ratsmitgliedern der Linken. Vielfach aber haben die Ratsmitglieder Basisarbeit für ihre Parteien geleistet, auch in verantwortlichen Positionen, z. B. im Vorstand des Ortsvereins, fast zwei Drittel der Ratsmitglieder in unserer Stichprobe übten vor ihrer Ratstätigkeit ein Parteiamt aus. Das Ratsmandat ist aber in allen Parteien³² durchaus erreichbar ohne die sogenannte «Ochsentour», also ohne sich die Nominierung für den Rat durch Parteiarbeit «verdient» zu haben. Gut ein Drittel der Ratsmitglieder in unserer Stichprobe hatten kein Parteiamt inne bevor sie in den Rat gewählt wurden. Der Karriereweg in den Rat ohne Parteiämter ist stark überrepräsentiert bei den CDU- und CSU-Räten (71%), während bei den SPD-Räten die übergroße Mehrheit vorher ein Parteiamt inne hatte (79%). Holtkamp betont dagegen in seiner Studie der kommunalen Demokratie zumindest für die Volksparteien, dass gerade in den Großstädten die Karriere vom Parteiamt zum Rat führe (2008: 132f.). Unter Umständen hat sich dies mittlerweile verändert; für die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund gilt diese Aussage auf jeden Fall nur eingeschränkt.

In unseren Interviews wird verbreitet von einem wachsenden Interesse der Parteien an einer Aufstellung von Kandidat/innen mit Migrationshintergrund berichtet. «Inzwischen versucht ja fast jede Partei mit jemandem türkischstämmigen anzutreten», kommentiert einer unserer Interviewpartner. Etliche Ratsmitglieder glauben, dass bei ihrer Aufstellung der Migrationshintergrund als Bonus wirkte: «Ich habe also zu dem Konzept gepasst: EU-Bürgerin, Italienerin, grünennah, Frau. Das waren, glaube ich, die besten Voraussetzungen.»

Gemessen an der Zahl der tatsächlich gewählten Migrant/innen wird dieser Faktor vielleicht sogar überschätzt. Gelegentlich wird allerdings auch kommentiert, dass die Offenheit nur für hintere Plätze gilt oder dass es vor allem darum gehe, eine Migrantin oder einen Migranten als symbolischen Repräsentanten auf der Liste zu haben, nicht aber um echte Gleichberechtigung.

In unserer Umfrage wurde dann auch der Wunsch der eigenen Partei, die gesellschaftliche Vielfalt im Stadtrat zu repräsentieren, nur von weniger als der Hälfte der Befragten als entscheidender Grund für ihre Nominierung bezeichnet.

32 Zur FDP können wir hier keine Aussage machen, da die Befragtenzahl zu klein war.

Als entscheidenden Faktor bei ihrer Aufstellung als Kandidaten sehen die meisten Ratsmitglieder ihre Sachkompetenz.

Abbildung 8: Nominierungskriterien



Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie

59% der Ratsmitglieder sind der Ansicht, dass es Menschen mit Migrationshintergrund schwerer haben, in der Partei Positionen zu erreichen.

«Ich musste ja mehr tun als die anderen [...] ja, dass man sich einen Platz auch erobern muss. Von alleine geben sie dir nichts.»

Zwar wird in den Interviews gelegentlich der Eindruck geäußert, dass der Migrationshintergrund bei der Nominierung ein Vorteil gewesen sein könnte; aber es dominiert in der Umfrage schließlich die Ansicht, dass Migrant/innen mit Hindernissen konfrontiert sind.

VII Migrationshintergrund – Migranteninteressen

Selbstverständnis

Welche Rolle spielt die Einwanderungsbiographie bzw. der Migrationshintergrund für die Fremdwahrnehmung, aber auch das Selbstverständnis der Ratsmitglieder?³³ Das Thema der eigenen Identifizierung und fremder Rollenzuschreibungen war ein zentraler Bestandteil der von uns geführten Interviews.

Wir konnten feststellen, dass die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund etwas für die eingewanderte Bevölkerung erreichen wollen, sich aber durchaus nicht vorwiegend als deren Sprachrohr sehen: «Wichtig ist, wenn man Migrationshintergrund hat, natürlich, dass man die eigene Klientel anspricht; gerade aber für die deutschstämmige Bevölkerung, da muss man wählbar sein. Ich halte es auch für gefährlich, sich ausschließlich auf diesen Migrationshintergrund zu fokussieren.»

Ähnliche Aussagen kamen in unseren Interviews häufig vor. Offenbar wird eine einseitige Fokussierung auf Migranteninteressen als Risiko und als nicht vorteilhaft für die eigene Kandidatur und Karriere gesehen. Die Ratsmitglieder wollen mehr sein als «nur» Repräsentanten der eigenen Herkunftsgruppe. Andererseits wird deutlich, dass der eigene Migrationshintergrund durchaus als Brücke zu Bürger/innen mit Migrationshintergrund gesehen wird.

Persönlich ist für einen Teil der Ratsmitglieder die eigene Herkunft aus einem anderen Land als Deutschland wichtig (knapp ein Drittel), aber fast ebenso viele bezeichnen dies als völlig irrelevant.

Gleichzeitig ist die große Mehrheit, nämlich 63%, überzeugt, durch ihre Tätigkeit im Stadtrat etwas für die Migrant/innen erreicht zu haben. Darunter sind also etliche Ratsmitglieder, denen die eigene Herkunft weniger oder völlig unwichtig ist. 23% antworten hier, dass sie sich gar nicht als Vertreter/innen der Interessen von Migrant/innen sehen.

Bemerkenswert ist, dass auch Ratsmitglieder, für die persönlich die Herkunft aus einem anderen Land nicht so wichtig ist, unter Umständen besonders an

³³ Cihan Sinanoglu untersucht in seinem Promotionsprojekt, welche Rolle Herkunftshintergrund und Ethnizität in der politischen Praxis von Kommunalpolitiker/innen mit Migrationshintergrund spielen.

Abbildung 9: Selbstverständnis



Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie

Migrant/innen gerichtete Wahlkampfaktivitäten unternehmen.³⁴ Ein starkes Herkunftsbewusstsein und die Mobilisierung der Herkunftsgruppe oder der Migrant/innen insgesamt sind also nicht zwingend verknüpft.

Wahrnehmung in den Parteien

Neben dem Selbstverständnis spielt für die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund auch die Wahrnehmung ihrer Person in den Parteien eine wichtige Rolle. Die klare Mehrheit meint, dass sie in ihrer Partei als Expert/innen für migrationspolitische Fragen gesehen werden (nur 19% sagen hier nein). Eine große Minderheit von ca. einem Drittel sieht sich hierauf beschränkt; sie glaubt, dass ihnen für andere Themen die Anerkennung als Experte bzw. Expertin verwehrt wird.

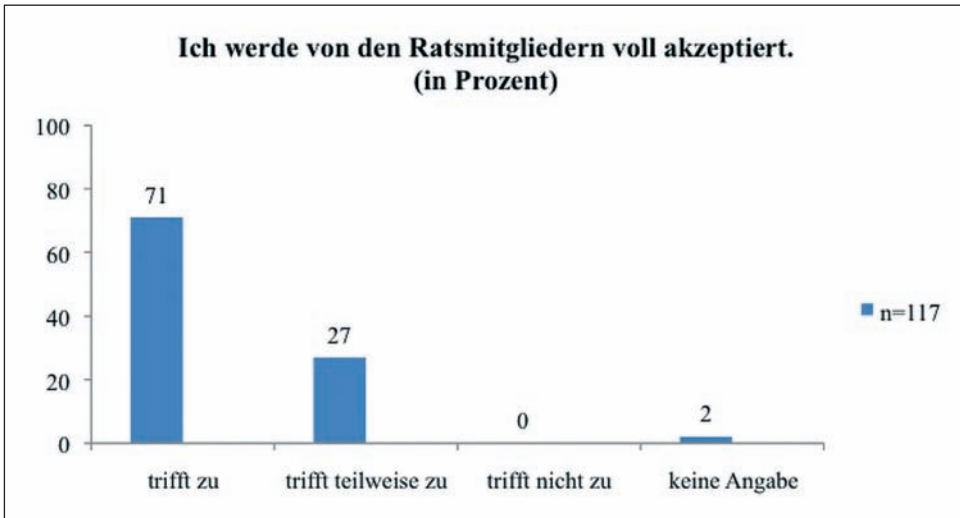
Diese Rollenzuschreibung und Erwartungen der Parteien, dass Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund zwangsläufig auch Migrations- und Integrationspolitik machen, wird kritisiert. Die einseitige Zuschreibung löst bei den Ratsmitgliedern die Sorge aus, aus dem politischen Feld der Migrations- und Integrationspolitik nicht mehr heraus zu kommen und mit dieser Spezialisierung in der Partei nicht wirklich aufsteigen zu können. Offenbar glaubt man, dass dieses Thema keine zentrale Rolle in der Politik spielt. Andererseits wird die Spezialisierung in der Migrations- und Integrationspolitik von manchen als hilfreich für den Einstieg in die Politik empfunden. Einige Ratsmitglieder wählen bewusst dieses Politikfeld, da sie ihre Kompetenz in diesem Bereich nutzen können. Ein Ratsmitglied berichtet: «Also sozusagen das, was mich vor 15 Jahren mal geärgert hat, dass ich da in was reingedrängt werde, das war am Ende dann auch eine Chance: gut gemacht und qualifiziert für andere Dinge.»

³⁴ Die Mehrheit der Ratsmitglieder (72%) setzt gruppenspezifische Elemente in ihrem Wahlkampf ein. 28% der Ratsmitglieder geben an, keinerlei gruppenspezifischen Wahlkampf geführt zu haben.

Negative Erfahrungen

In welchem Maß werden Erfahrungen der Ausgrenzung, der Abwertung oder auch direkt feindseliger, rassistischer Angriffe gemacht? Um dies zu überprüfen, haben wir in unserer Umfrage die Ratsmitglieder gefragt, ob einige Aussagen auf sie zutreffen oder nicht zutreffen.

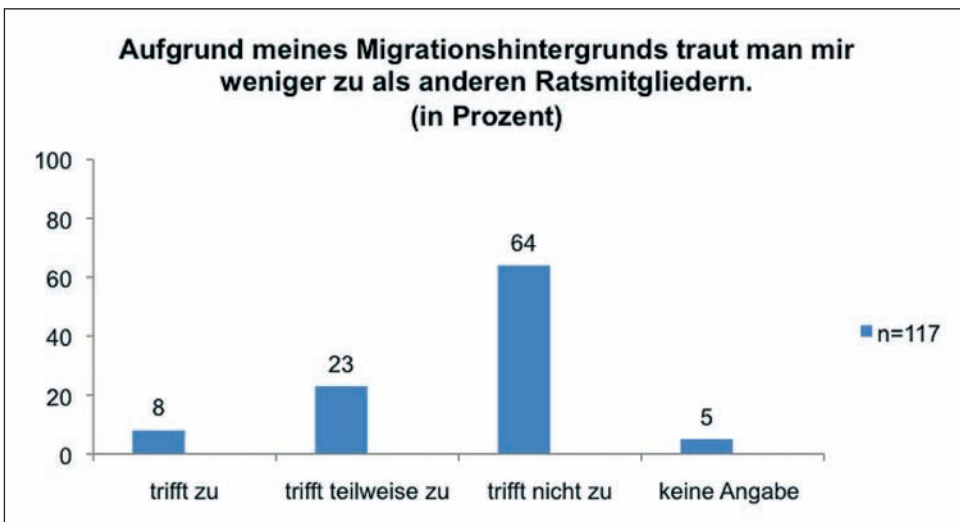
Abbildung 10: Akzeptanz



Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie

Die Antworten auf unsere erste Frage zeigen zunächst einmal, dass sich die deutliche Mehrheit der Ratsmitglieder von ihren Kolleginnen und Kollegen

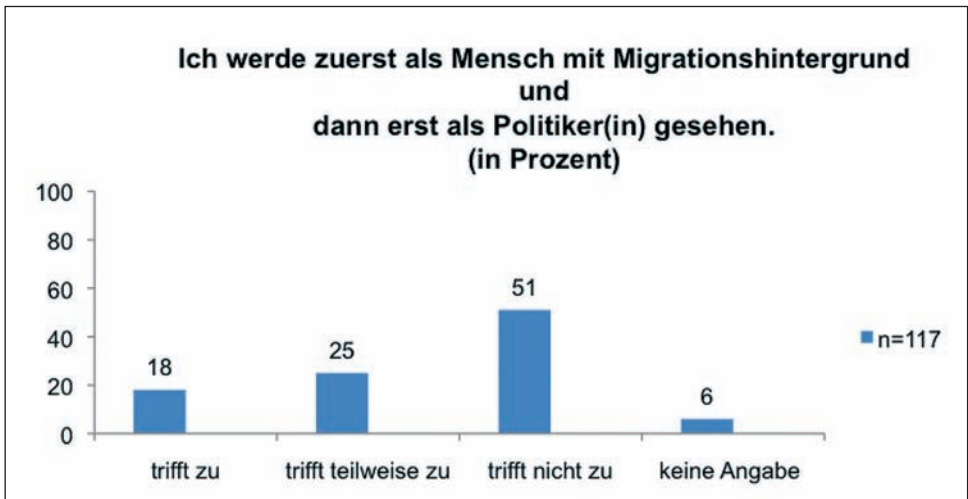
Abbildung 11: Zutrauen



Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie

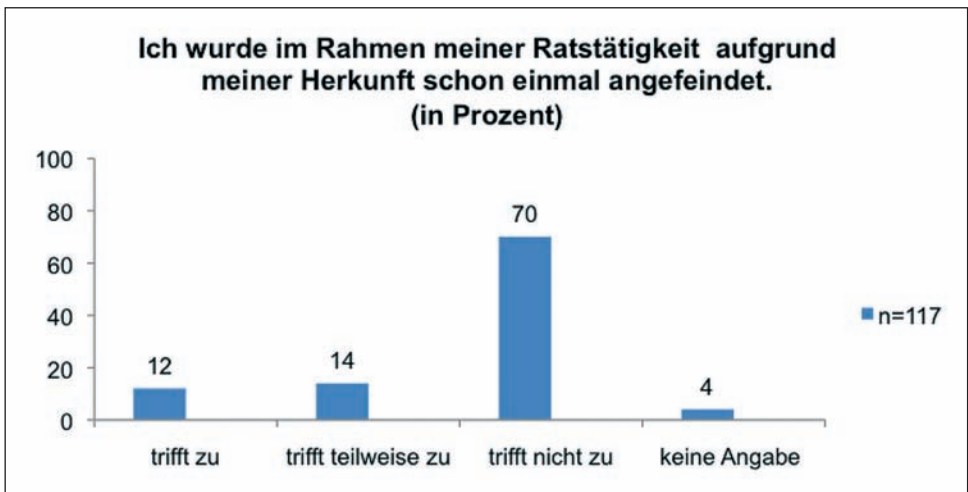
akzeptiert sieht. Gleichzeitig schränkt eine signifikante Minderheit dies ein. Und auch bei den anderen Fragen halten zwischen 26 und 43% der von uns befragten Ratsmitglieder negative Aussagen für zumindest teilweise zutreffend. Wenn wir alle fünf Statements ansehen, dann stellen wir fest, dass ein großer Teil der Ratsmitglieder, nämlich 65%, in ihrer Ratstätigkeit in irgend einer Form negative Erfahrungen gemacht haben – sei es in Form von Anfeindungen wegen ihrer Herkunft oder der Infragestellung ihrer Kompetenz. Derartige negative Erfahrungen sind weit verbreitet – unter Angehörigen aller Parteien, Männern wie Frauen, Personen unterschiedlicher nationaler Herkunft – also nicht nur bei Türkeistämmigen oder den sichtbaren Minderheiten.

Abbildung 12: Ansehen



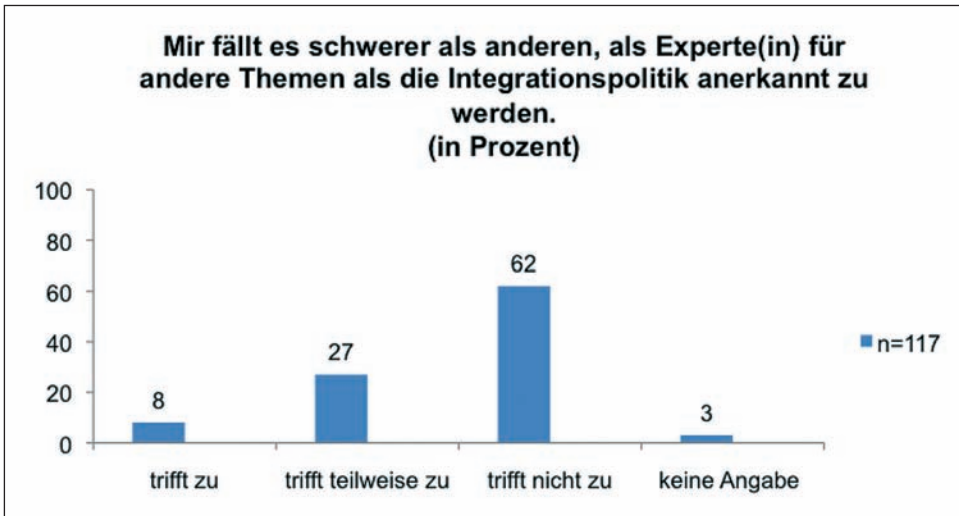
Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie

Abbildung 13: Anfeindungen



Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie

Abbildung 14: Themenexperte



Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie

In den Interviews stellte sich heraus, dass häufig die Medienberichterstattung über die eigene Tätigkeit als diskriminierend erlebt wird.

Offener Rassismus wird nicht oft berichtet, kommt aber vor: «Dieser Straßenwahlkampf, wo man Flyer Leuten in die Hand gibt, das ist sehr, sehr erniedrigend. Die Sprüche, die man hört, sind nicht rassistisch, es kamen rassistische Sprüche auch, aber wie die Leute reagieren [...]. Das ist sehr unangenehm. [...] Jemand, der z.B. sagt: «Hauen Sie in den Busch. Haben Sie nichts Wichtigeres zu tun, ihre Leute zu ernähren, als hier für uns zu kandidieren?» Das gleiche Ratsmitglied betont dann aber auch: «Das Dominante war das Positive natürlich.» Dieses Bemühen, das Positive herauszustellen, ist nicht untypisch.

Bemerkenswert ist, wie auch Ratsmitglieder, die sich selbst nicht als Migrant/innen sehen oder von denen man vielleicht vermuten würde, dass sie nicht als «anders» eingeordnet werden, über Grenzziehungen berichten. Ein Ratsmitglied österreichischer Herkunft etwa meint: «Man sieht mich lustigerweise als Ausländer, aber ich glaube nicht als Migrant, denn das Wort Migrant hat eigentlich eine negative Bedeutung bekommen, und da verbindet man andere Gruppen mit.» Und weiter erzählt dieser Kommunalpolitiker: «Angefeindet nicht, aber hinter jedem Spaß verbirgt sich ja oft ein ernster Hintergrund, dieses ein bisschen so herabsetzen. Dieses «Ösi». Du «Österreicher.»

Das Ratsmitglied Edyta, das sich nicht als Migrantin und nicht als diskriminiert sieht, berichtet, wie sie von einem anderen Ratsmitglied angesprochen wurde: «Sie sind ja gar keine Deutsche.» Edyta kommentiert: «Sie konnte ja hören, ich spreche ja perfekt Deutsch!» Das andere Ratsmitglied habe daraufhin nachgefragt: «Warum ändern Sie dann nicht den Namen?» Später ändert Edyta dann tatsächlich ihren Namen in Edith. Als der Sohn älter war und Bewerbungen schreiben musste, hatte sie Angst, dass ihm vorgeworfen werden würde, dass die Mutter keine Deutsche sei.

Insgesamt erfahren die Ratsmitglieder ihren Migrationshintergrund als Ressource, aber auch als Barriere. Sie positionieren sich auf unterschiedliche Art und machen keineswegs einheitliche Erfahrungen. Typisch ist, dass Diskriminierungserfahrungen nicht in den Mittelpunkt gestellt werden, obwohl durchaus verbreitet Herabsetzungen bis hin zu offener Feindseligkeit erfahren wurden.

VIII Profile der Ratsmitglieder nach Parteien

Die Biographien und politischen Erfahrungen der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund sind vielfältig; eindeutige Typen zeichnen sich nicht ab. Auch für die Mitglieder der unterschiedlichen politischen Parteien gilt zunächst einmal, dass sich die Profile der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund nicht radikal unterscheiden – z. B. hinsichtlich der nationalen Herkunft oder ihres Engagements in Ausländer- und Integrationsbeiräten. Dennoch sollen hier einige markante Differenzen hervorgehoben werden:

Bemerkenswert ist etwa bei den konservativen Ratsmitgliedern die Bedeutung des migrationspolitischen Motivs. Sie sagen besonders häufig, dass sie für den Rat kandidierten, um etwas «für die Migrant(inn)en [zu] erreichen». Ebenfalls besonders häufig führen sie ihren Wahlerfolg auf die Mobilisierung der eigenen Herkunftsgruppe zurück (64%, insgesamt nur 24%), sie traten zu über der Hälfte der Partei bei, um deren migrationspolitischen Kurs zu beeinflussen und sind mehrheitlich neben der Ratstätigkeit in Migrantenorganisationen aktiv (71%). Diese Identifizierung mit Migrantenanliegen geht nicht einher mit einem Bewusstsein eigener Diskriminierung: Keiner der Konservativen in unserem Sample gibt an, wegen seiner/ihrer Herkunft diskriminiert worden zu sein.

Daneben fällt bei den konservativen Ratsmitgliedern der eher späte Politik-einstieg auf. Nur eines der von uns befragten konservativen Ratsmitglieder war schon im Herkunftsland politisch aktiv. Seltener als andere Ratsmitglieder wurden sie schon in Familie und Schule politisiert. Überwiegend hatten sie kein Parteiamt vor ihrer Nominierung; in der CSU war die Ermunterung durch Andere typisches Motiv für die Kandidatur zum Rat.

Sozialdemokratische Ratsmitglieder dagegen gehören ihrer Partei häufig schon lange an, und sie hatten häufiger als andere migrantische Ratsmitglieder schon vor der Wahl in den Rat Parteiamter inne (ca. 80% von ihnen). Über die Hälfte von ihnen sieht das eigene Engagement im Ortsverein als entscheidenden Grund ihrer Nominierung; gerade in der Sozialdemokratie «verdient» man sich offenbar das Ratsmandat durch langjähriges Engagement.

Grüne Ratsmitglieder waren etwa zur Hälfte schon vor 2001 Mitglieder ihrer Partei; vor ihrem Parteieintritt war etwa ein Fünftel nicht politisch aktiv, das entspricht etwa dem Durchschnitt. Sie sehen sich besonders häufig nicht als Vertreter von Migrantinteressen (28%) und sind seltener als andere Ratsmitglieder parallel zu ihrer Ratstätigkeit in Migranten- oder herkunftslandbezogenen

Organisationen aktiv (23%; dagegen sind etwa die Hälfte der sozialdemokratischen und linken Räte dort aktiv). Etwa ein Viertel von ihnen meint auch, dass sie in ihrer Partei nicht als Experten für Migrationspolitik gesehen werden. Etwas seltener als sozialdemokratische und konservative Ratsmitglieder geben sie an, dass sie insbesondere von Bürger/innen mit Migrationshintergrund angesprochen werden.

IX Problemwahrnehmungen und Änderungsbedarf

Was die Parteien tun und tun sollten

Da es bislang nur eine geringe parlamentarische Repräsentation von Migrantinnen und Migranten und dazu noch einige problematische Erfahrungen gibt, besteht entsprechender Handlungsbedarf. Es ist keineswegs wahrscheinlich, dass der festgestellte Aufwärtstrend automatisch anhalten und innerhalb weniger Jahre zu einer angemessenen Repräsentation führen wird. Die Parteien haben jedenfalls eine Schlüsselrolle in diesem Prozess: In aller Regel führt der Weg zu einem Mandat in einem Stadtrat über die Nominierung durch eine politische Partei.³⁵

Die vorliegende Studie unternimmt keine umfassende Untersuchung der Ursachen einer geringen Repräsentation der eingewanderten Bevölkerung in den Stadträten. Neben einer Bestandsaufnahme konzentrieren wir uns auf die Erfahrungen der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund und deren Sicht der Probleme.

Ein von den Ratsmitgliedern häufig genannter Kritikpunkt bzw. Ansatzpunkt für Veränderungen ist die allgemeine Einstellung der Parteien gegenüber Einwanderern. Gefordert werden die «Öffnung der Parteien» und mehr Akzeptanz für die Einwanderer. «Die Migranten sollen ernst genommen werden. Sie sollen gleichberechtigt behandelt werden», schreibt ein Ratsmitglied. «Die Parteien müssen ihre Arbeit umstellen, offener werden!» heißt es in einer anderen Stellungnahme. «Die Parteien müssen die Migranten mehr schätzen und aufrichtig ihnen gegenüber stehen. Nicht nur vor den Wahlen um deren Gunst werben», fordert ein weiteres Ratsmitglied. Erwartet werden offenbar sowohl eine inhaltliche Öffnung für Forderungen und Interessen der eingewanderten Bevölkerung als auch eine veränderte Haltung der Akzeptanz und eine Gleichbehandlung.

Als Problemfeld werden zweitens die Strukturen der Parteien benannt. Dies betrifft einmal die Offenheit unterschiedlicher Teile der Partei und zweitens die Bedingungen der Kandidatur. «Die Ortsvereine tun sich schwer, Menschen mit Migrationshintergrund aufzustellen», lautet etwa eine Einschätzung. Unter Umständen sind zum Teil höhere Parteigremien eher überzeugt, dass ein

³⁵ Das Dissertationsprojekt von Daniel Volkert am Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften untersucht erstmals detailliert, wie es in den unterschiedlichen Parteien zur Aufstellung oder Nichtaufstellung von Kandidat/innen mit Migrationshintergrund kommt.

vielfältiges Profil der eigenen Parlamentsfraktionen wünschenswert ist und bereit, entsprechende Kandidat/innen aufzustellen. Die örtlichen Organisationen mögen demgegenüber dazu neigen, an alteingesessenen und verdienten Kandidat/innen festzuhalten. Inwieweit dies tatsächlich der Fall ist, muss noch untersucht werden.

Kritisch angesprochen werden auch die Bedingungen einer Kandidatur: «Quereinstieg (ohne langjährige Parteikarriere) muss möglich sein»; «wählbare Listenplätze» werden gefordert.

Eine wichtige Rolle in der Politik und für politische Karrieren spielen auch Netzwerke; Interviewpartner haben das Gefühl, dass Migrant/innen in manche einflussreiche Netzwerke nicht «hinein passen». Wer als Migrant/in erst einige Jahre in einer Stadt oder in Deutschland lebt, braucht sicherlich Zeit, um Teil einflussreicher Netzwerke zu werden oder sie aufzubauen. Zum Teil mag der Zugang zu einflussreichen Netzwerken verwehrt werden.

Als Maßnahme, um solche etablierten Machtstrukturen außer Kraft zu setzen, werden Quoten gefordert. Zu solchen Interventionen gibt es aber auch ablehnende Stimmen («Kein Sonderstatus für Migranten, nur Gleichbehandlung!»). Wie unter Frauen gibt es auch unter Migrant/innen deutliche Ängste, als illegitim bevorzugt abgestempelt zu werden.

Etwas über die Hälfte der von uns Befragten finden, ihre Partei sollte mehr tun, damit Menschen mit Migrationshintergrund gleichberechtigt in der Partei mitwirken können. Über die Hälfte berichten, dass ihre Parteien keine gezielten Aktivitäten unternehmen, um Menschen mit Migrationshintergrund anzuwerben. Auch von den Grünen, Linken und SPD-Ratsmitgliedern sagen das jeweils etwa die Hälfte.

Zum Teil wird die Bedeutung ganz einfacher Schritte hervorgehoben. Einige Ratsmitglieder berichten, dass sie von Bekannten, aber auch von prominenten Politikern eingeladen wurden, in der Partei mitzuarbeiten oder auch für ein Ratsmandat zu kandidieren: «Ohne die Unterstützung und Ermunterung durch den Oberbürgermeister [...] wäre ich nie auf die Idee gekommen für den Stadtrat zu kandidieren und hätte es auch nicht auf die Liste geschafft.» Die Kehrseite bilden Berichte über das Fehlen einer solchen Ermunterung: «Aber wie gesagt, gefragt nach dem Motto: Du wir könnten Deine Hilfe gebrauchen, also Dein Beitrag ist willkommen, hast Du nicht Lust bei uns in die Parteienstruktur, Mitglied in den Strukturen der Partei, hat mich keiner.»

Diese direkte Ansprache ist auch bei Vorstandswahlen wichtig, wie ein Interviewpartner betont: «Wir haben jetzt Wahlen zum Parteivorstand gehabt, da habe ich bewusst mit Migrationshintergrund Leute angesprochen, aber auch weil sie gut sind. Das ist wie in der Frauenpolitik, wenn einer sagt: «Wir haben ja gar keine». Das kann ich nicht mehr hören. Man muss die Leute nur ansprechen und mit den Leuten zusammenarbeiten.»

Die Migrantinnen und Migranten

Die Parteien spielen ohne Zweifel eine Schlüsselrolle; schließlich erfolgt der Zugang zum Ratsmandat überwiegend über die Aufstellung als Kandidat/in einer Partei. Die von uns befragten Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund erwähnen aber keineswegs nur die Parteien, sie formulieren auch eine Liste von Forderungen an die Migrant/innen. «Migranten müssen aktiver werden und weniger jammern,» heißt es etwa, oder: «Von den Migranten erwartete ich mehr Mut und Toleranz».

Neben dem eigentlichen Handeln der Menschen mit Migrationshintergrund und der Parteien als Gatekeeper («Torwächter») sind für die Repräsentation der eingewanderten Bevölkerung in den politischen Eliten auch tiefere strukturelle Ursachen verantwortlich, die die Motivationen und das Handeln der potenziellen Kandidat/innen, der Parteien und auch der Wählerschaft beeinflussen. Migrant/innen sind zunächst einmal Neuankömmlinge, die ein neues politisches System und seine Akteure kennenlernen müssen. Zumeist haben sie anfangs oder auch über lange Zeit eingeschränkte politische Rechte. In den deutschen Großstädten besitzt zum Teil über die Hälfte der Bevölkerung mit Migrationshintergrund nicht die deutsche Staatsbürgerschaft. Nur wenn sie EU-Staatsangehörige sind, können sie in das Stadtparlament gewählt werden. Negative Einstellungen gegenüber bestimmten Migrantengruppen stellen weitere Barrieren dar.

Migrant/innen sind darüber hinaus vielfach als Angehörige sozio-ökonomisch schwächerer Teile der Bevölkerung benachteiligt. Zeit und Geld erleichtern die Übernahme eines politischen Mandats. Höhere Bildung geht häufig – aber nicht immer – einher mit einem größeren politischen Interesse und hilft in der politischen Karriere. Letztlich geht es bei der Repräsentation der eingewanderten Bevölkerung auch um die Öffnung der Demokratie für alle sozialen Schichten.

Wer die Repräsentation der eingewanderten Bevölkerung deutlich erhöhen will, sollte alle Faktoren im Blick haben: die potenziellen Kandidat/innen, die Parteien als Gatekeeper, die Wählerschaft und die institutionellen wie kulturellen Kontexte. Aspekte des Wahlrechts etwa können die Repräsentation der eingewanderten Bevölkerung beeinflussen. Zum Beispiel bieten Personenstimmen die Möglichkeit, die Rolle der Parteien als Gatekeeper einzuschränken: Kandidat/innen, denen nur ein unterer Listenplatz zugebilligt wurde, könnten «hochgewählt» werden. Dies passierte etwa im Falle einiger Kandidatinnen mit Migrationshintergrund bei den Bürgerschaftswahlen in Hamburg und Bremen. In den Kommunen aber kommt es offenbar noch kaum zu einer gezielten Mobilisierung zugunsten solcher Kandidat/innen.

Die großen Unterschiede, die unsere Studie zwischen den Städten festgestellt hat, verweisen weiter darauf, dass die Offenheit der politischen Institutionen auch von dem sozialen und politischen Kontext der Stadt sowie vielleicht auch einer unterschiedlichen Integrationspolitik abhängt. Auch eine Untersuchung in englischen Städten führt eine höhere Repräsentation der ethnischen

Minderheiten in einzelnen Städten u. a. auf eine lebendige Geschichte politischer Mobilisierung und eine örtliche Kultur der Offenheit zurück (John et al. 2007: 22). Insofern entscheiden der Zustand der Zivilgesellschaft insgesamt und die politische Kultur einer Stadt mit darüber, wer in den kommunalen politischen Gremien vertreten ist.

Exkurs

Stadt und Zivilgesellschaft: Was in Berlin (und anderswo) eine starke Präsenz der Migrantinnen und Migranten fördert

Im Rahmen dieser Studie wird gesondert das Beispiel Berlin betrachtet, um herauszufinden, ob hier ein Modell für andere Städte vorliegt, und um weitere Aufschlüsse darüber zu gewinnen, welche Faktoren für eine verstärkte Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund in der Politik verantwortlich sind. Wir haben hier eine Ausnahme gemacht von unserem Prinzip, die Stadtstaaten auszuklammern. Als Modell erschien uns Berlin:

- weil hier Einwanderer so ausserordentlich früh auf der politischen Bühne des Abgeordnetenhauses auftauchen (Sevim Celebi rückt 1987 in die AL-Fraktion nach, ihr folgen in den 1990er-Jahren 6 weitere Abgeordnete mit Migrationshintergrund).
- Zweitens ist Berlin auch heute mit zeitweise 15 Mitgliedern mit Migrationshintergrund³⁶ im Abgeordnetenhaus – das ist ein Anteil von 10% – führend im Vergleich aller Bundesländer; dahinter folgt Hamburg mit zehn Bürgerschaftsabgeordneten mit Migrationshintergrund (8%).

Auf der Ebene der Bezirke allerdings, also der kommunalen Ebene, ist die Bevölkerung mit Migrationshintergrund nur relativ schwach repräsentiert. Hier ist der Anteil der Wahlberechtigten mit Migrationshintergrund durch das Wahlrecht der EU-Staatsangehörigen noch einmal höher als bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus. In den Bezirksverordnetenversammlungen insgesamt liegt vor den Wahlen vom September 2011 der Anteil der Mitglieder mit Migrationshintergrund bei 3,6%, entspricht also etwa dem Bundesdurchschnitt für die Großstädte. 24 von insgesamt 660 Bezirksverordneten haben einen Migrationshintergrund.³⁷

Allerdings lassen sich teilweise erhebliche Unterschiede zwischen den Bezirken feststellen. Berlin hat 12 Bezirke, in denen es jeweils eine Bezirksverordnetenversammlung mit 55 Verordneten gibt. Während im Großteil der

³⁶ Nachdem Bilkay Öney als Landesministerin für Integration nach Baden Württemberg wechselte, hatten vor der Neuwahl vom September 2011 14 Abgeordnete einen Migrationshintergrund.

³⁷ Diese Anzahl beruht auf einer konservativen Erhebung, da bei einzelnen Verordneten der Migrationshintergrund nicht vollständig verifiziert werden konnte.

Bezirke ein bis zwei Verordnete mit Migrationshintergrund ausgemacht werden konnten, haben im Bezirk Tempelhof-Schöneberg fünf Bezirksverordnete einen Migrationshintergrund, in Friedrichshain-Kreuzberg und Lichtenberg jeweils 4. In diesen drei Bezirken beträgt der Anteil an allen Bezirksverordneten 7 bzw. 9% – vergleichbar mit den Großstädten im oberen Mittelfeld.

Auffällig ist hierbei, dass die Höhe des Bevölkerungsanteils mit Migrationshintergrund das Ausmaß der Repräsentation in den jeweiligen Bezirken nicht zu erklären vermag, da ansonsten Wedding und Neukölln mit sehr hohen Migrant/innenanteilen in der Bevölkerung eine starke Repräsentationsquote aufweisen müssten, nicht aber Lichtenberg. Des Weiteren ist bemerkenswert, dass es keine Ost-West Polarisierung gibt. So findet sich in östlichen wie in westlichen Bezirken mal eine schwache, mal eine stärkere Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund.

Berlin ist also nicht durchweg ein Vorreiter, trotzdem aber zeigt die Stadt zumindest partiell, dass eine hohe Repräsentation von Einwanderern in der Politik erreichbar ist. Wir vermuten, dass in Berlin und in anderen Städten, die positiv hervorstechen, vier Faktoren eine wichtige Rolle spielen:

Der erste Faktor ist die Breite und Vitalität der sozialen Bewegungen in der Stadt. Wir gehen davon aus, dass das Vorhandensein starker und vielfältiger sozialer Bewegungen in Berlin den politischen Druck für eine Repräsentation von Minderheiten erhöhte und dazu beitrug, dass ein Pool von Aktiven mit Migrationshintergrund entstand, die für Wahlfunktionen zur Verfügung standen. Zudem bieten solche Bewegungen die Gelegenheit zum Kontakt und zur Zusammenarbeit zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund. Und schließlich bilden sie in Berlin eine Grundlage für die Stärke von Grünen und Linken, die ja bislang die meisten Abgeordneten mit Migrationshintergrund in die Parlamente gebracht haben.

Die Alternative Liste, die 1978 als ein Produkt sozialer Bewegungen gegründet wurde, stellte recht früh eine politische Kraft im Abgeordnetenhaus und in den Bezirksversammlungen dar, die dafür eintrat, dass Minderheiten mit eigener Stimme vertreten sein sollten. So wurden in den 1980er-Jahren aus symbolischen Gründen Ausländer/innen zur Wahl in das Abgeordnetenhaus und den Bundestag aufgestellt.³⁸ Bereits bei der Gründung der Alternativen Liste waren Migrant/innen dabei, dies gilt etwa für Riza Baran, der 1992 in die BVV Kreuzberg und 1995 direkt in das Abgeordnetenhaus gewählt wurde. Auch aufgrund der zeitweise besonders restriktiven Ausländerpolitik in Berlin spielte dies Politikfeld im linken Spektrum und als Mobilisierungsthema sozialer Bewegungen eine wichtige Rolle.

Darüber hinaus gab es eine Reihe von sozialen Bewegungen, in denen der Austausch zwischen Ausländer/innen und Deutschen zumindest partiell gestärkt wurde. So werden in der wissenschaftlichen Literatur (Gerdes 2009: 116;

38 Zum Beispiel wurde Özcan Ayanoglu für das Abgeordnetenhaus und Cihan Arin für den Bundestag aufgestellt, vgl. *Der Spiegel* Nr.3, 1983: 27.

Hartmann/Hörsch/Neujahr 1998: 351) die Hausbesetzerszene und Konflikte um Wohnraum in den 1980er-Jahren in Kreuzberg genannt. Auch ein damals aktiver Migrant berichtet, dass hier Kontakte und Vertrauen zwischen Ausländer/innen und Deutschen verstärkt wurde.³⁹ Sicherlich hat auch die Studentenbewegung, wo ausländische und deutsche Studierende z. B. in den 1960er- und 1970er-Jahren gemeinsam gegen das Schah-Regime oder für die Rechte der Palästinenser demonstrierten, eine Rolle gespielt.

Vernetzungen zwischen Akteuren mit und ohne Migrationshintergrund, deren Bedeutung bereits angesprochen wurde, sind der zweite Faktor, der die Entwicklung der politischen Repräsentation der eingewanderten Bevölkerung begünstigt. Akteure in den politischen Parteien lernen in bestimmten Kontexten Migrant/innen kennen, die sie für ihre Parteien oder für die Kandidatur zu einem Wahlamt gewinnen können. Durch die Zusammenarbeit kann Vertrauen entstehen. Ein solcher Kontext, der Vernetzung fördert, kann die städtische Integrationspolitik sein. Bezogen auf Berlin wird in der Literatur das frühe, auch persönliche Engagement der ersten Ausländerbeauftragten Barbara John im Rahmen der von Richard von Weizsäcker (CDU) geführten Regierung (1981-1984) hervorgehoben (Gesemann 2009: 316; Vermeulen/Berger 2008: 168). Berlin verfolgte zeitweise eine großzügigere, offensivere Einbürgerungspolitik als andere Bundesländer. Unter Umständen hatte dies eine symbolische Wirkung, da Offenheit signalisiert wurde und dies vielleicht das Vertrauen in die Politik der Stadt und ihre Institutionen erhöhte. Denkbar ist auch, dass die Parteien hierdurch sensibler wurden für das Entstehen einer neuen Wählergruppe. Zur Integrationspolitik dieser Zeit gehörte auch «die Herstellung und Pflege intensiver Kontakte zu den Migrantenselbstorganisationen und die finanzielle Förderung von Projekten und Selbsthilfeinitiativen zur Unterstützung der Integration von Zuwanderern» (Gesemann 2009: 316). Aktive Migrant/innen und Parteipolitiker/innen – auch eine eher verschlossene konservative CDU-Elite – wie Vertreter/innen von Stadt und Bezirken kamen so miteinander in Kontakt. Die Integrationspolitik ist mit dafür verantwortlich, dass heute alle großen Parteien über Kontakte zumindest zu türkischen Migrantorganisationen bzw. Dachverbänden verfügen. So werden die intensiven Kontakte der SPD zum Türkischen Bund Berlin Brandenburg (TBB) betont. Die CDU pflegt einen regen Austausch mit der Türkischen Gemeinde Berlins (TGB) (Vermeulen/Berger 2008; Yurdakul 2006: 444), während die Linke gute Kontakte zu türkischen und kurdischen Organisationen wie der Föderation Demokratischer Arbeitervereine (DİF) hat. Die FDP steht im Austausch mit Organisationen selbständiger Migrant/innen.

Schließlich erscheint uns wichtig für eine positive Bilanz einer Stadt, dass sich verschiedene Parteien für Führungspersönlichkeiten mit Migrationshintergrund aufgeschlossen zeigen. In Berlin hat sich insbesondere auf der Ebene der Bezirke nicht nur das Mitte-links Spektrum für Politiker/innen mit Migrationshinter-

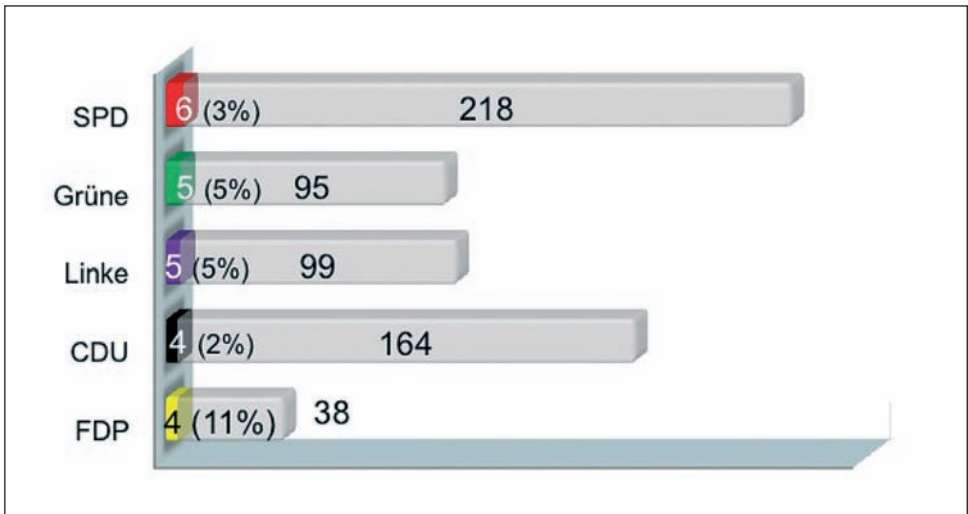
³⁹ Hier und im Folgenden gehen Erkenntnisse aus Interviews ein, die Daniel Volkert in Berlin geführt hat.

grund geöffnet. 2006 wurden von 24 Verordneten mit Migrationshintergrund 8 für das konservativ-liberale Spektrum gewählt. Gemessen an den Sitzen, die die Parteien insgesamt inne haben, schneidet die FDP – ganz im Gegensatz zu den anderen Großstädten – am besten ab, da mit 4 Personen 11% der insgesamt 38 liberalen Mandatsträger/innen einen Migrationshintergrund aufweisen.

Viertens schließlich halten wir es für plausibel, dass von der frühen Präsenz prominenter Politiker/innen mit Migrationshintergrund eine Art «Dominowirkung» ausgeht. Sie können eine Vorbildfunktion für andere Menschen mit Migrationshintergrund einnehmen und diese zum politischen Engagement innerhalb von Parteien motivieren. Beispiele hierfür sind in Kreuzberg Riza Baran und Özcan Mutlu, in Tempelhof-Schöneberg Dilek Kolat oder in Spandau Raed Saleh.

Gezielte, umfassende politische Interventionen sind nicht für die relativ hohe Repräsentation der Migrant/innen im Abgeordnetenhaus und in einigen Bezirken verantwortlich. Derartige Interventionen gab es nicht. Wichtig für die Öffnung der Parteien in Berlin waren aber wohl zwei politische Umbrüche, die einige Parteien motivierten, ihr Profil zu überprüfen bzw. den Kreis ihrer Repräsentanten zu erweitern. Dies war einmal die Wiedervereinigung Deutschlands und der Stadt 1990. Allein zwischen den Wahlen 1989 und 1995 stieg die Anzahl der BVV-Verordneten mit Migrationshintergrund von 3 auf 19. Ins Abgeordnetenhaus zogen einige Abgeordnete mit Migrationshintergrund aus dem Osten der Stadt ein; zudem könnte die Neuorientierung der bislang westlichen bzw.

Abbildung 15: BVV-Verordnete mit Migrationshintergrund und insgesamt nach Parteien, 2006



Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie

östlichen Parteien im vereinten Berlin insgesamt zu einer Öffnung von deren Strukturen beigetragen haben. Auch das Ende der Regierung Diepgen im Zusam-

menhang mit dem Bankenskandal bot Anlass, das Profil der beteiligten Parteien zu überprüfen.

Insgesamt aber sind einschneidende politische Ereignisse nur gelegentlich ein Einflussfaktor auf die Repräsentation der eingewanderten Bevölkerung in den Parlamenten. Allgemein wichtig aber erscheinen uns die genannten vier Faktoren: die Breite und Vitalität der sozialen Bewegungen in der Stadt, Vernetzungen zwischen migrantischen und nichtmigrantischen Akteuren, die Offenheit von Parteien und die Dynamik, die von den ersten prominenten Politiker/innen mit Migrationshintergrund ausgeht.

X Fazit

Ziel dieser Studie war die Beantwortung folgender Fragen: Inwieweit ist die eingewanderte Bevölkerung heute in den Räten der Großstädte Deutschlands vertreten? Wer sind die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund? Welche Erfahrungen haben sie gemacht? Die Ergebnisse wurden bereits vorn detailliert zusammengefasst. Das Gesamtbild zeigt zunächst einmal eine eklatante Unterrepräsentation der eingewanderten Bevölkerung in den politischen Vertretungen der Großstädte. Es gibt aber auch Grund zum Optimismus: In den gewählten Vertretungen der meisten deutschen Großstädte gibt es heute Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund. Deren Zahl ist im Verlauf der letzten zehn Jahre deutlich gestiegen. Vermeintliche Problemgruppen der Integration erweisen sich als besonders aktiv in der kommunalen Politik.

Die heutigen Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund sind selbstbewusste Kommunalpolitiker/innen, die zuversichtlich sind, etwas für ihre Stadt und für deren Bürger/innen mit Migrationshintergrund zu erreichen. Dabei sehen sie sich oft auf eine Rolle als Migrantenvertreter beschränkt, eine Rolle, die viele von ihnen auch, aber nicht ausschließlich, einnehmen wollen. Ein Kandidat/innenpool von fast tausend Personen zeigt, dass es hier eine große Zahl zum kommunalpolitischen Engagement bereiter Menschen gibt.

Unsere Studie gibt aber auch Grund zu Skepsis: Nach der Staatsangehörigkeitsreform und im Zuge des Anwachsens einer eingewanderten Bevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit und Wahlrecht war es zu erwarten, dass Mitglieder dieser Bevölkerungsgruppe auch in die kommunale Politik drängen und dass die Parteien zumindest partiell auf die Existenz einer neuen Wählergruppe reagieren würden. Dies ist auch eingetreten. Die Parteien zeigen sich allerdings in sehr unterschiedlichem Maß offen für den Aufstieg von Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund. Mit 4% aller Ratsmitglieder in den Großstädten ist der Anteil der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund immer noch gering und spiegelt bei weitem nicht den entsprechenden Anteil an der Bevölkerung. Sprich: In keiner Stadt entspricht die Zusammensetzung der Ratsmitglieder der Bevölkerungsstruktur. Das erreichte Niveau der Repräsentation ist kaum ausreichend, um die eingangs skizzierten Anforderungen zu erfüllen, also die Kommunikation zwischen städtischer Politik und diverser Bevölkerung und eine kompetente Vertretung unterschiedlicher Anliegen zu gewährleisten sowie Vertrauen herzustellen.

Es gibt eine beachtliche Zahl an Kandidatinnen und Kandidaten, also Menschen, die bereit wären, Verantwortung zu übernehmen. Die großen

Parteien haben ihren Willen erklärt, die Bevölkerung in ihrer Vielfalt angemessener zu repräsentieren. Jetzt müssen nur noch die Schwellen abgebaut werden, die dies verhindern, und das Potenzial zum Engagement bereiter Migrant/innen genutzt werden. Aktuell könnten die Parteien schnell große Verbesserungen erzielen. Langfristig erschweren die sozio-ökonomisch benachteiligte Lage vieler Migrant/innen und rechtliche Barrieren – neben anderen Faktoren – das Erreichen einer «statistischen» Repräsentation; hier müssten grundlegendere Reformen des politischen Status von Migrant/innen und zur Öffnung der Demokratie ansetzen.

Da unsere Analyse nur zwei Wahlen vergleicht und die Situation in den einzelnen Städten stark variiert, können wir noch nicht davon ausgehen, dass der Trend zu einer ansteigenden Repräsentation der eingewanderten Bevölkerung in den Stadträten anhalten wird. Dies ist sowohl von der Mobilisierung der eingewanderten Bevölkerung als auch vom Handeln der Parteien und der Bereitschaft der gesamten Wählerschaft, Diversität in die Parlamente zu bringen, abhängig.

LITERATUR

- Alba, Richard/Nancy Foner (2009): Entering the Precincts of Power: Do National Differences Matter for Immigrant Minority Political Representation? in: Jennifer Hochschild/John H. Mollenkopf (Hg.), *Bringing Outsiders in. Transatlantic Perspectives on Immigrant Political Incorporation*, Ithaca: Cornell University Press, S. 277-293.
- Bergh, Johannes/Tor Bjorklund (2011): Minority Representation in Norway. Success at the local level; failure at the national level, in: Karen Bird/Thomas Saalfeld/Andreas Wüst (Hg.), *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies*, London: Routledge, S. 128-144.
- Bird, Karen/Thomas Saalfeld/Andreas Wüst (Hg.) (2011): *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies*, London: Routledge.
- Empfehlungen des kommunalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik (2010): *Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten*, Stuttgart: Europäischer Integrationsfonds.
- Geißler, Rainer/Horst Pöttker (Hg.) (2005): *Massenmedien und die Integration ethnischer Minderheiten in Deutschland. Problemaufriss – Forschungsstand – Bibliographie*, Bielefeld: transcript.
- Gerdes, Hilke (2009): *Türken in Berlin*, Berlin: be.bra-Verlag.
- Gesemann, Frank (2009): *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft: Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Deutsche Kandidatenstudie 2005 (Thomas Gschwend/Hermann Schmitt/Andreas Wüst/Thomas Zittel). mzes.uni-mannheim.de
- Handschell, Christian (2002): *Abgeordnete in Bund und Ländern. Mitgliedschaft und Sozialstruktur 1946-1990. Handbuch zur Statistik der Parlamente und Parteien in den westlichen Besatzungszonen und in der Bundesrepublik Deutschland Bd. 12/1*, Düsseldorf: Droste.
- Hartmann, Rainer/Bettina Hörsch/Joachim Neujahr (1998): Ein Bezirk ohne Ausländer? in: Detlef Schmiechen-Ackermann (Hg.): *Alltag und Politik in einem Berliner Arbeiterbezirk: Neukölln von 1945 bis 1989*, Bielefeld: Verlag für Regionalgeschichte, S. 329-356.
- Haußmann, Michael (2009): *Ausblick Gemeinderatswahl 2009: So viele Wahlberechtigte mit Migrationshintergrund wie noch nie*, Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt, Kurzberichte, Monatsheft 2/2009.
- Holtkamp, Lars (2007): *Erneuerung der Parteien «von unten»? Zum Verhältnis von Lokalparteien und Kartellpartei*, Vortrag bei der Jahrestagung des Arbeitskreises «Parteienforschung» der DVPW am 4./5. Oktober 2007, unveröff. MS.
- Holtkamp, Lars (2008): *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Holtkamp, Lars/Elke Wiechmann/Jan Pfetzing (2010): *Zweites Genderranking deutscher Großstädte*, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung/FernUniversität Hagen.
- Hooghe, Marc/Dietlind Stolle/Patrick Stouthuysen (2004): *Head Start in Politics. The Recruitment Function of Youth Organizations of Political Parties in Belgium (Flanders)*, *Party Politics*, 10. Jg. (2), S. 193-212.
- Hunger, Uwe/Candan Menderes (2009): *Politische Partizipation der Migranten in der Bundesrepublik Deutschland und über die deutschen Grenzen hinweg*, Expertise im Auftrag des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Münster.

- IPP (Instituut voor Publiek en Politiek) (2009): Ervaringen van allochtone raadsleden, Amsterdam.
- ISC (Institute for Social Change University of Manchester) (2011): Civic Life. Evidence Base for the Triennial Review, Equality and Human Rights Commission, London.
- IT NRW, Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen nach Migrationsstatus, auf Anfrage bereit gestellt [MZ 2008].
- John, Peter/Francesca Gains/Matthew Goodwin/Liz Richardson (2007): Improving the Representativeness of Councillors: Learning from Five High Performing Local Authorities in England, Research Report 4, University of Manchester.
- Klein, Markus (2006): Partizipation in politischen Parteien. Eine empirische Analyse des Mobilisierungspotenzials politischer Parteien sowie der Struktur innerparteilicher Partizipation in Deutschland, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 47. Jg., S. 35-61.
- Kroh, Martin/Ingrid Tucci (2009): Parteibindung von Migranten, in: Wochenbericht des DIW 47, S. 821-827.
- Landtag NRW (2005): Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst, Kommunalwahlsystem in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf.
- Laux, Annika (2011): Was motiviert Parteimitglieder zum Beitritt? in: Markus Spier u.a. (Hg.), Parteimitglieder in Deutschland, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 61-78.
- Lee, Taeku (2008): Race, Immigration, and the Identity-to-Politics Link, in: *Annual Review of Political Science*, 11, S. 457-478.
- Michon, Laure (2011): Ethnic Minorities in Local Politics, Comparing Amsterdam and Paris, Unpublished PhD thesis, University of Amsterdam.
- Reiser, Marion (2006): Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Roth, Roland (2009): Integration durch politische Partizipation und bürgerschaftliches Engagement, in: Frank Gesemann/Roland Roth (Hg.), Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 195-215.
- Schönwälder, Karen (2010): Einwanderer in Räten und Parlamenten, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 46-47, S. 29-35.
- Schönwälder, Karen (2009): Einwanderer als Wähler, Gewählte und transnationale Akteure, *Politische Vierteljahresschrift*, 50. Jg. (4), S. 832-849.
- Schönwälder, Karen/Christiane Kofri (2010): Vielfältige Gesellschaft – homogene Parlamente? Einwanderer in den Räten von Nordrhein-Westfalens Großstädten, Working Paper WP 10-17, Max Planck Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften, Göttingen.
- Shajanian, Yvette (2001): Politische Partizipation von Migrant/innen in Kommunen, in: Stamatis Assimenios/Yvette Shajanian (Hg.): Politische Beteiligung in der Migration: Die Herausforderung. Einbürgerung, politische Rechte, Interessenvertretung. Eine Dokumentation des Projekts Förderung der sozialen und politischen Partizipation von Migrant/innen in Deutschland, Bonn.
- Spier, Tim/Markus Klein/Ulrich von Alemann/Hanna Hoffmann/Annika Laux/Alexandra Nonnenmacher/Katharina Rohrbach (Hg.) (2011): Parteimitglieder in Deutschland. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Stadt Frankfurt (2006): Kommunalpolitisches Interesse und Bekanntheitsgrad des Kommunalwahlrechts (Teil I), Frankfurter Statistik aktuell, Nr. 01/2006.
- Stadt München (2011) Interkultureller Integrationsbericht: München lebt Vielfalt, München.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2010), Bevölkerung nach Migrationsstatus regional 2008, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010a): Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2009, Fachserie 1 (Bevölkerung und Erwerbstätigkeit) Reihe 2.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010b) Presseerklärung Nr. 248, 14.7., Wiesbaden.

- Tillie, Jean (2004): Social Capital of Organisations and their Members. Explaining the Political Integration of Immigrants in Amsterdam, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30. Jg. (3), S. 529-541.
- Togeby, Lise (2008): The Political Representation of Ethnic Minorities. Denmark as a Deviant Case, in: *Party Politics*, 14. Jg., 325-343.
- Vermeulen, Floris/Maria Berger (2008): Civic networks and political behavior: Turks in Amsterdam and Berlin, in: S. Karthick Ramakrishnan/Irene Bloemraad (Hg.), *Civic Hopes and Political Realities: Immigrants, Community Organizations and Political Engagement*, New York, S. 160-192.
- Vogel, Dita (2006): Methodological and Organisational Aspects of the POLITiS-Interview Study on Active Civic Participation of Immigrants, POLITIS-Working paper No.3, University of Oldenburg.
- Witt, Paul/Christina Krause/A. Ritter (2009): Wer sind die Gemeinderäte in Baden-Württemberg? Im Schatten der hohen Politik – Studie zur Situation der Gemeinderäte in Baden-Württemberg. Hochschule für öffentliche Verwaltung, Kehl.
- Wüst, Andreas M. (2006): Wahlverhalten und politische Repräsentation von Migranten, in: *Der Bürger im Staat*, 56. Jg. (4), S. 228-234.
- Wüst, Andreas M./Dominic Heinz (2009): Die politische Repräsentation von Migranten in Deutschland, in: Markus Linden/Winfried Thaa (Hg.), *Die politische Repräsentation von Fremden und Armen*, Baden-Baden: Nomos, S. 201-218.
- Yurdakul, Gökce (2006): State, Political Parties and Immigrant Elites: Turkish Immigrant Associations in Berlin, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 32. Jg. (2), S. 435-453.

ANHANG

Städte und Ratsmitglieder im Überblick

Stadt	Bevölkerung	Bevölkerung mit Mh, in %	2001-2006			2006-2011		
			Ratsmitglieder insgesamt	Ratsmitglieder mit Mh, absolut	in %	Ratsmitglieder insgesamt	Ratsmitglieder mit Mh, absolut	in %
Aachen	259.269	31	58	1	1,7	74	2	2,7
Augsburg	263.313	39	60	2	3,3	60	2	3,3
Bergisch Gladbach	105.901	n.a.	66	0	0	62	1	1,6
Bielefeld	323.615	31	60	1	1,7	66	3	4,5
Bochum	378.596	25	76	3	3,9	82	4	4,9
Bonn	317.949	27	66	1	1,5	80	6	7,5
Bottrop	117.756	26	58	0	0	54	1	1,9
Braunschweig	246.012	[16]	54	1	1,9	52	1	1,9
Chemnitz	243.880	[4]	54	0	0	60	1	1,7
Cottbus	101.785	n.a.	50	0	0	50	0	0
Darmstadt	142.310	n.a.	71	3	4,1	71	4	5,6
Dortmund	584.412	28	88	1	1,1	96	5	5,2
Dresden	512.234	[6]	61	0	0	70	0	0
Duisburg	494.048	30	74	4	5,4	74	8	10,8
Düsseldorf	584.217	33	82	3	3,7	92	8	8,7
Erfurt	203.333	9	50	0	0	50	0	0
Erlangen	104.980	32	50	3	6	50	1	2
Essen	579.759	21	82	3	3,7	82	3	3,7
Frankfurt a. M.	664.838	42	93	9	9,7	93	15	16,1
Freiburg	219.665	26	48	2	4,2	48	3	6,3
Fürth	114.071	34	50	1	2	50	1	2
Gelsenkirchen	262.063	26	66	0	0	66	3	4,5
Gera	100.643	[3]	46	0	0	46	0	0
Göttingen	121.455	19	46	1	2,2	46	3	6,5

Stadt	Bevölkerung	Bevölkerung mit Mh, in %	Ratsmitglieder insgesamt	Ratsmitglieder mit Mh, absolut	in %	Ratsmitglieder insgesamt	Ratsmitglieder mit Mh, absolut	in %
			2001-2006			2006-2011		
Hagen	192.177	34	58	0	0	58	0	0
Halle (Saale)	233.013	[5]	56	2	3,6	56	2	3,6
Hamm	182.459	30	58	2	3,4	58	4	6,9
Hannover	519.619	29	64	1	1,6	64	3	4,7
Heidelberg	145.642	25	40	2	5	40	2	5
Heilbronn	122.098	45	40	0	0	40	0	0
Herne	166.924	23	66	2	3	64	3	4,7
Hildesheim	103.288	25	47	1	2,1	46	1	2,2
Ingolstadt	123.925	40	50	1	2	50	0	0
Jena	103.392	[4]	46	0	0	46	0	0
Karlsruhe	290.736	24	48	2	4,2	48	3	6,3
Kassel	194.168	32	71	3	4,2	71	4	5,6
Kiel	237.579	18	49	2	4,2	56	4	7,1
Koblenz	106.293	25	56	1	1,8	56	1	1,8
Köln	995.420	32	90	6	6,7	90	6	6,7
Krefeld	236.333	29	62	0	0	58	1	1,7
Leipzig	515.469	9	70	0	0	70	0	0
Leverkusen	161.322	32	66	2	3	68	2	2,9
Lübeck	210.892	19	50	0	0	60	2	3,3
Ludwigshafen	163.467	[29]	60	4	6,7	60	6	10,0
Magdeburg	230.047	n.a.	56	0	0	56	0	0
Mainz	197.623	29	60	1	1,7	60	2	3,3
Mannheim	311.342	38	48	1	2,1	48	0	0
Moers	106.645	n.a.	54	2	3,7	56	4	7,1
Mönchengladbach	258.848	22	76	0	0	66	0	0
Mülheim an der Ruhr	168.288	23	52	1	1,9	58	1	1,7
München	1.326.807	35	80	5	6,3	80	7	8,8
Münster	273.875	21	74	1	1,4	80	3	3,8
Neuss	151.254	n.a.	58	0	0	62	1	1,6

Stadt	Bevölkerung	Bevölkerung mit Mh, in %	Ratsmitglieder insgesamt	Ratsmitglieder mit Mh, absolut	in %	Ratsmitglieder insgesamt	Ratsmitglieder mit Mh, absolut	in %
			2001-2006			2006-2011		
Nürnberg	503.638	38	70	3	4,3	70	6	8,6
Oberhausen	215.670	24	58	0	0	62	3	4,8
Offenbach	118.977	n.a.	71	6	8,5	71	9	12,7
Oldenburg	160.279	17	50	0	0	50	1	2
Osnabrück	163.286	n.a.	50	1	2	50	1	2
Paderborn	144.811	n.a.	58	1	1,7	68	1	1,5
Pforzheim	119.839	43	40	0	0	40	0	0
Potsdam	152.966	[7]	50	0	0	56	1	1,8
Recklinghausen	120.059	n.a.	58	1	1,7	54	1	1,9
Regensburg	133.501	n.a.	50	1	2	50	2	4
Remscheid	112.679	32	58	1	1,7	54	1	1,9
Reutlingen	112.176	34	40	0	0	40	1	2,5
Rostock	201.096	n.a.	53	1	1,9	53	1	1,9
Saarbrücken	176.749	23	63	2	3,2	63	1	1,6
Salzgitter	104.423	n.a.	46	0	0	46	0	0
Siegen	104.419	n.a.	62	1	1,7	70	0	0
Solingen	161.779	32	68	5	7,4	72	6	8,3
Stuttgart	600.068	37	60	2	3,3	60	8	13,3
Trier	104.640	n.a.	52	1	1,9	56	2	3,6
Ulm	121.648	n.a.	40	2	5	40	4	10,0
Wiesbaden	276.742	32	81	0	0	81	4	4,9
Wolfsburg	106.293	[20]	46	3	6,5	46	4	8,7
Wuppertal	353.308	31	74	2	2,7	69	2	2,9
Würzburg	133.501	n.a.	50	2	4	50	2	4
			4562	116	2,5	4670	198	4,2

Quelle: MPI-MMG MigrKom-Studie

Anm.: Die Bevölkerungszahlen basieren auf Angaben der Statistischen Landesämter für den 31.12.2008.

Bei den Zahlenangaben zum Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund handelt es sich immer um Schätzungen. Diese basieren auf Daten des Mikrozensus 2008 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010: 36-38; IT NRW 2009) oder auf Berechnungen der Städte (kursiv gesetzte Zahlen) in der Regel für den 31.12.2008. Für Freiburg, Hildesheim, Saarbrücken, Erfurt und Leipzig beziehen sich die Zahlen auf 2009, für Mannheim auf 2010,

für Heilbronn auf 2006. In eckige Klammern gesetzt haben wir Angaben, die lediglich den Ausländeranteil und den derjenigen mit einer zweiten Staatsangehörigkeit addieren und damit die Bevölkerung mit Migrationshintergrund unterschätzen. Aufgrund der unterschiedlichen Berechnungsgrundlage sind die Daten nur eingeschränkt vergleichbar, bieten aber einen Anhaltspunkt.



NEUERSCHEINUNG

Positive Maßnahmen

Diskriminierungen verletzen in allen gesellschaftlichen Bereichen – vor allem am Arbeitsmarkt und in der Bildung – die Menschenwürde. Sie behindern den gesellschaftlichen Aufstieg ganzer gesellschaftlicher Gruppen, verstärken die soziale Ungleichheit und lassen dringend benötigte Potenziale brachliegen. Doch mehr und bessere Gesetze allein reichen nicht aus, um die teilweise tief verankerten Diskriminierungen zu überwinden. Es sind vielmehr aktive Maßnahmen zur Förderung von Chancengerechtigkeit erforderlich. Positive Maßnahmen zum Abbau von Barrieren gehören neben der Öffentlichkeitsarbeit zu den effektivsten Mitteln, mehr Chancengleichheit herzustellen.

Beiträge der Publikation Positive Maßnahmen reflektieren Erfahrungen aus anderen Ländern, die Deutschland auf dem Gebiet der aktiven Antidiskriminierungspolitik voraus sind. Andere geben einen Überblick über die rechtlichen Grundlagen und politischen Rahmenbedingungen Positiver Maßnahmen und zeigen die Möglichkeiten, aber auch die Fallstricke bei ihrer Umsetzung.

Schriften zur Demokratie – Band 24

Positive Maßnahmen

Von Antidiskriminierung zu Diversity

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung
Berlin, Dezember 2010, 176 Seiten

ISBN 978-3-86928-046-2

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin,
Tel. 030-285340, Fax: 030-28534109, E-mail: buchversand@boell.de Internet: www.boell.de



Deutschland ist ein Entwicklungsland, wenn es um die Repräsentanz von Migrantinnen und Migranten in der kommunalen Demokratie geht. Sie stellen nur knapp vier Prozent der Ratsmitglieder in den deutschen Großstädten. Dabei hat bereits rund ein Drittel der Bevölkerung einen Migrationshintergrund. Von gelungener Integration kann aber erst die Rede sein, wenn Migrantinnen und Migranten auch ganz selbstverständ-

lich in den Parlamenten vertreten sind. Die vorliegende Studie „Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten“, angefertigt vom Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften, liefert die empirischen Grundlagen für die überfällige Debatte um die politische Teilhabe von Migrantinnen und Migranten.

Heinrich-Böll-Stiftung e.V. Schumannstraße 8, 10117 Berlin
Die grüne politische Stiftung Tel. 030 285340 Fax 030 28534109 info@boell.de www.boell.de

ISBN 978-3-86928-067-7