

Kurzfassung

Vielfalt im Stadtparlament? Noch große Defizite

Erste umfassende Studie über Einwanderinnen und Einwanderer in den Räten deutscher Großstädte

Inwieweit spiegeln die Institutionen unserer Demokratie die zunehmende Vielfalt der Gesellschaft? Erstmals untersucht das Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften – in Kooperation mit der Heinrich Böll Stiftung und unterstützt durch die Stiftung Mercator – 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. Der Grad erreichter Gleichberechtigung und Integration bemisst sich auch daran, inwieweit Einwanderinnen und Einwanderer an politischen Entscheidungen teilhaben und Zugang zu politischer Macht erhalten. 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, der nichts Negatives anhaftet. 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 114 Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund, so ist in den zwischen September 2006 und März 2011 gewählten Räten ihre Zahl auf 190 gestie-

gen. Auch die Zahl der Kandidatinnen und Kandidaten hat sich bedeutend erhöht und zwar um etwa 50%.

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 16 der 77 Großstädte (9 davon in den westlichen Bundesländern) sind die Räte homogen aus „alteingesessenen“ Deutschen zusammengesetzt; zuvor waren es 25. 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 Offenbach, Duisburg, Ludwigshafen und Stuttgart schneiden relativ gut ab. 20 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 und Hagen, 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 6 Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund aufweist, sind es in der SPD 67. Gemessen an der Gesamtzahl der Mandate der Partei erreicht Die Linke den höchsten Anteil von Einwanderern (8%), gefolgt von den Grünen (7%) und der SPD (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 14 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 Deutsch-türkinnen und Deutsch-türken hervor (76 oder 40%). 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. Kein Ratsmitglied aber stammt z. B. aus Vietnam oder einem anderen südostasiatischen Staat.

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 selbst eingewandert, zum Teil schon als Kinder: 130 von 190 wurden nicht 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 Vollzeit erwerbstätig. Dennoch investieren ca. die Hälfte mehr als 30 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: 73 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 „Direkt-einsteiger“; 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, 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 aufgebrachte 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 und die Bereitschaft unterschiedlicher Parteien, sich für Führungspersonlichkeiten mit Einwanderungsgeschichte zu öffnen.

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.

Die Studie wurde durchgeführt in den Jahren 2010-2011 am Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften in Zusammenarbeit mit der Heinrich-Böll-Stiftung und unterstützt durch die Stiftung Mercator. Die Autor/innen sind Karen Schönwälder (Projektleitung), Cihan Sinanoglu und Daniel Volkert, außerdem haben Lisa Heimeshoff, Christiane Kofri und Thorsten Walbott sowie natürlich die Kolleginnen und Kollegen der Kooperationspartner Beiträge geleistet. Die vollständige Studie kann ab Herbst 2011 heruntergeladen und bestellt werden unter: www.boell.de oder www.mmg.mpg.de.