

Vielfalt im Stadtrat

In deutschen Großstädten stellen Menschen mit Migrationshintergrund rund ein Viertel der Bevölkerung. Ob sie angemessen in den Rathäusern vertreten sind, haben Wissenschaftler um **Karen Schönwälder** am **Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften** in Göttingen untersucht. Sie analysieren zudem, mit welcher Motivation und unter welchen Bedingungen sich Stadträte mit ausländischen Wurzeln politisch engagieren und welchen Ressentiments sie begegnen.

TEXT **BIRGIT FENZEL**

Auf Bundes- oder Landesebene sind Politiker mit Migrationshintergrund keine Seltenheit mehr – populäre Beispiele sind Philipp Rösler, der als Kind aus Vietnam nach Deutschland gelangte und nach steiler Laufbahn Bundeswirtschaftsminister und FDP-Vorsitzender geworden ist, die türkischstämmigen Ministerinnen von Niedersachsen und Baden-Württemberg Aygül Özkan und Bilkay Öney sowie der Grünen-Vorsitzende Cem Özdemir. Letzterer zog 1994 zusammen mit der SPD-Vertreterin Leyla Onur in den Bundestag ein; die beiden waren die ersten Deutschtürken im Parlament.

Doch wie steht es um die politische Beteiligung der Menschen mit Migrationshintergrund an der Basis? Dies war eine der zentralen Fragen, der sich die Politikwissenschaftlerin Karen Schönwälder mit ihrer Arbeitsgruppe am Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften mit einer Feldstudie widmete. Finanziell unterstützt wurde das Projekt von der Heinrich Böll Stiftung und der Stiftung Mercator.

Um zunächst an verlässliche Zahlen zu kommen, wie viele Menschen mit Migrationshintergrund politische Ämter in Rathäusern bekleiden, begannen

die Göttinger Wissenschaftler mit einer Bestandsaufnahme in den Rathäusern der 77 deutschen Großstädte mit über 100000 Einwohnern. Sie durchforsteten für den Zeitraum von 2001 bis März 2011 sämtliche Listen der Kandidatinnen und Kandidaten sowie der gewählten Ratsmitglieder nach Personen, die entweder als Primärmigranten selbst nach Deutschland eingewandert waren oder von denen dies mindestens ein Elternteil getan hatte. Dabei mussten sie für jede Stadt die Ergebnisse von zwei Kommunalwahlen analysieren.

„AUFWÄRTSTREND AUF NIEDRIGEM NIVEAU“

Das Ergebnis dieser Generalinventur in den kommunalen Schaltzentralen stieß über die Wissenschaft hinaus auf Interesse – nicht nur, weil es eine solche Studie bislang nicht gegeben hatte. Sie sollte auch Auskunft darüber geben, inwieweit Institutionen der Demokratie die zunehmende Vielfalt der Gesellschaft widerspiegeln.

In dieser Hinsicht hat sich in den vergangenen zehn Jahren offenbar einiges bewegt. Der Studie zufolge stieg die Zahl der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund im untersuchten Zeitraum von 116 auf 198 an. Auch die Zahl der

Kandidatinnen und Kandidaten nahm in dieser Periode um etwa 40 Prozent zu. Erhöht hat sich nach Erkenntnissen der Forscher auch die Zahl der Städte, in denen Migrantinnen und Migranten in die Räte gewählt wurden, wobei oft gleich mehrere Vertreter mit Migrationshintergrund in den Rat gelangten. „Nur noch in 15 der 77 Großstädte setzen sich die Räte homogen aus ‚alteingesessenen‘ Deutschen zusammen, vor dem Jahr 2001 waren es 24“, sagt Karen Schönwälder. „Das ist schon eine bedeutende Veränderung, aber kein Grund zur Euphorie.“ Angesichts der Tatsache, dass über ein Viertel der Bevölkerung der Großstädte einen Migrationshintergrund hat, seien die vier Prozent Migrantinnen oder Migranten, die sich unter allen 4670 Ratsmitgliedern finden, bei Weitem nicht genug. „Wir haben hier einen Aufwärtstrend auf niedrigem Niveau“, bestätigt der Sozialwissenschaftler Daniel Volkert, der als Mitarbeiter von Schönwälders Forschungsgruppe am Göttinger Institut

Frankfurter Stadtverordnete mit Migrationshintergrund: Eugenio Munoz del Rio, Imren Ergindemir, Mike Josef (SPD), Nimatoulaye Diallo, Onur Azcan, Hilime Arslaner (Grüne), Ilias Galanos, Albina Nazarenus-Vetter (CDU), Merve Ayyıldız (Linke)





» Unter den 77 deutschen Großstädten gibt es keine, in der die Migrantinnen und Migranten im Rat entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil repräsentiert sind.

im Rahmen dieses Projektes an seiner Doktorarbeit schreibt. Sehr bedenklich finden die Forscher auch die Tatsache, dass es in einigen Städten wie Mannheim, Heilbronn, Ingolstadt und Hagen einen großen Bevölkerungsteil mit Migrationshintergrund gibt, dieser aber kein einziges Ratsmitglied stellt.

HOHE ZAHL AN DEUSCHTÜRKEN STICHT HERVOR

Überhaupt offenbarte das Ergebnis der Studie große Unterschiede zwischen den 77 Großstädten. Auf dem Spitzenplatz befindet sich die Stadt Frankfurt am Main, wo immerhin 15 Ratsmitglieder einen Migrationshintergrund haben. Auch Offenbach mit neun, Duisburg und Stuttgart mit je acht sowie Ludwigshafen mit sechs liegen auf den vorderen Plätzen. Zu den Aufsteigern unter den 77 Großstädten gehören Bonn, Dortmund, Wiesbaden, Gelsenkirchen und Oberhausen, die zwischen den beiden Wahlperioden die Zahl ihrer Ratsmitglieder mit ausländischen Wurzeln von einer auf bis zu fünf Personen erhöhten.

Für die Politikwissenschaftlerin Schönwälder sind die großen Unterschiede zwischen den Städten ein Indiz dafür, dass die Offenheit der politischen Institutionen auch von der politischen Kultur, den sozialen Bewegungen und der Politik einer Stadt abhängt. „Wenn das Profil einer internationalen Stadt positiv besetzt ist, spiegelt sich das langfristig unter Umständen auch

in den Räten“, so ihr Eindruck. „Eine positive Rolle spielen wohl auch aktive Ausländerbeiräte und Netzwerke, in denen sich unterschiedliche politische Eliten begegnen.“

Unterm Strich aber fanden Schönwälder und ihre Kolleginnen und Kollegen unter den 77 Großstädten keine, in der die Migrantinnen und Migranten im Rat entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil repräsentiert sind. Aus Sicht der Forscherin ein unhaltbarer Zustand in einer Demokratie. „In den Städten, wo zum Teil mehr als ein Drittel der Bevölkerung eine eigene oder familiäre Migrationsgeschichte hat, ist die Überwindung des Gegensatzes zwischen vielfältiger Gesellschaft und weitgehend homogenen Parlamenten besonders dringlich“, betont sie. Schließlich bemesse sich der Grad erreichter Gleichberechtigung und Integration auch daran, inwieweit diese Bevölkerungsgruppe an politischen Entscheidungen teilhat. Wenn große Teile der Bevölkerung von dieser Beteiligung ausgeschlossen werden, ist das Prinzip politischer Gleichheit gefährdet, das den Kern der Demokratie bildet.

Neben der Zahl der Kommunalpolitiker mit Migrationshintergrund analysierten die Wissenschaftler auch deren biografische Hintergründe. Wie sich herausstellte, wanderte der überwiegende Teil meist selbst ein, zum Teil schon als Kinder. Viele kamen als Familienangehörige oder zum Studium nach Deutschland. „Besonders bemerkenswert erscheint uns der hohe Frauenanteil“,

sagt Karen Schönwälder. Zwar bleibt der Anteil der Frauen in der Gruppe von Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund auch unter 50 Prozent, er übertrifft aber mit 40 Prozent den Frauenanteil in den städtischen Räten insgesamt, der bei 33 Prozent liegt.

Große Unterschiede ergab die Studie hinsichtlich der nationalen Herkunft der Ratsmitglieder. „Da sticht die große Zahl der Deutschtürkinnen und Deutschtürken hervor“, so der Diplomsozialwirt Cihan Sinanoglu, der wie Daniel Volkert im Rahmen dieser Forschungsarbeit promoviert. Damit sehen die Forscher die Vorurteile widerlegt, dass die aus der Türkei stammenden Bürgerinnen und Bürger besonders integrationsunwillig seien. Neben den Migranten aus der Türkei stellen die EU-Europäer die zahlenmäßig dominierende Gruppe. Außerdem gibt es eine Reihe aus afrikanischen und den arabischen Staaten stammender Ratsmitglieder. „Keines aber stammt aus Vietnam oder einem anderen südostasiatischen Staat“, stellt Schönwälder fest.

So vielfältig die Menschen, ihre Herkunft und Lebensläufe auch sind, ihre Motive für politische Aktivitäten und ihr Selbstverständnis erscheinen in vielen Fällen verblüffend ähnlich. „Die meisten sind in die Politik gegangen, weil sie etwas für ihre Stadt tun wollten“, sagt Schönwälder. Das hat die Auswertung der Fragebögen ergeben, die im Rahmen der Studie an alle entsprechenden Ratsmitglieder verschickt wurden. Zusammen mit rund 30 persönli-

linke Seite: Beschäftigen sich mit Migranten in politischen Ämtern: Forschungsgruppenleiterin Karen Schönwälder sowie die Doktoranden Daniel Volkert und Cihan Sinanoglu (von links) aus dem Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften.

chen Interviews, die ihr Team vor Ort führte, lieferten die Fragebögen Informationen, wem der Weg in die Lokalpolitik gelingt, wie die politischen Repräsentantinnen und Repräsentanten der Einwanderer ihre eigene Karriere sowie deren Bedingungen wahrnehmen, und nicht zuletzt, mit welchen Hindernissen sie zu kämpfen haben.

Überrascht waren die Forscherinnen und Forscher dabei von der starken Resonanz auf ihre Aktion. „Über 60 Prozent haben den Bogen ausgefüllt zurückgeschickt – normalerweise liegt der Rücklauf deutlich unter 50 Prozent“, so Schönwälder. Über den Grund für die rege Teilnahme an der Studie kann sie nur spekulieren. „Vielleicht lag das daran, dass wir die Ersten waren, die diese Dinge abfragten, oder sie freuten sich, dass sich endlich jemand für ihre Gruppe interessiert“, vermutet sie.

POLITISCH AKTIVE EINWANDERER SIND OFT HOCHGEBILDET

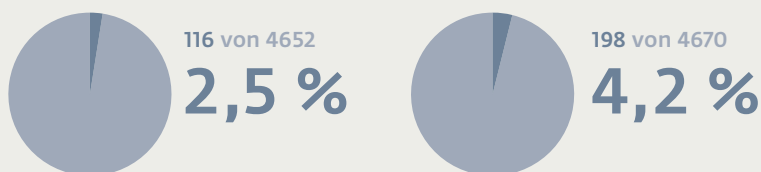
Wie sich zeigte, sind unter den politisch aktiven Einwanderern Arbeitsmigranten oder Flüchtlinge weniger stark vertreten. Zudem sind es überwiegend die formal Hochgebildeten, die in ihrer neuen Heimat politische Karrieren auf kommunaler Ebene machen. So besitzen 66 Prozent der Ratsmitglieder aus der Stichprobe einen Hochschulabschluss. Dabei sind sie häufig Bildungsaufsteiger. Von ihren Eltern haben über die Hälfte keine oder nur eine geringe Schulbildung.

Schon vor ihrem Ratsmandat hatten sich viele Migrantinnen und Migranten in Gewerkschaften, Schüler- und Studentenvertretungen, Bürgerinitiativen oder anderen politischen Gruppen engagiert. Wie die Studie zeigte, führt der Weg in den Stadtrat besonders häufig über das Engagement in einem Ausländer- oder Integrationsbeirat. Nur 36 Prozent erreichten ihren Sitz im Stadtrat, ohne vorher ein Parteiamt ausgeübt zu haben. >

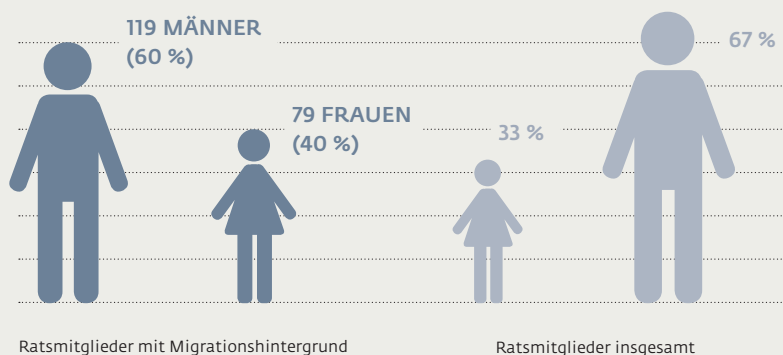
Der Anteil der Migrant/innen unter den Ratsmitgliedern steigt

Kommunalwahlen 2001 – 2006

Kommunalwahlen 2006 – 2011



Der Anteil von Frauen liegt bei den Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund höher als in der Gesamtbevölkerung



| Stadt | Anzahl der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund | Anteil an allen Ratsmitgliedern (%) |
|-----------------|---|-------------------------------------|
| Frankfurt a. M. | 15 | 16,1 |
| Stuttgart | 8 | 13,3 |
| Offenbach | 9 | 12,7 |
| Duisburg | 8 | 10,8 |
| Ludwigshafen | 6 | 10,0 |
| Ulm | 4 | 10,0 |
| München | 7 | 8,8 |
| Düsseldorf | 8 | 8,7 |
| Wolfsburg | 4 | 8,7 |
| Nürnberg | 6 | 8,6 |

| Stadt | Anzahl der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund | Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (%) |
|------------|---|--|
| Heilbronn | 0 | 45 |
| Pforzheim | 0 | 43 |
| Ingolstadt | 0 | 40 |
| Mannheim | 0 | 38 |
| Hagen | 0 | 34 |

» Man kommt sich verloren vor, hat das Gefühl, ein Fremdkörper zu sein.
 Man kennt keinen, hat unheimlich Hemmung, da reinzukommen.

Im Interview berichteten viele von einem Fremdheitsgefühl, das die ersten Erfahrungen in ihrer Partei bestimmte. „Man kommt sich verloren vor, hat das Gefühl, ein Fremdkörper zu sein. Man kennt keinen, hat unheimlich Hemmungen, da reinzukommen. Und es dauert, bis man irgendwie das Gefühl hat, warm zu werden“, berichtete einer der Gesprächsteilnehmer. Grundsätzlich bewerten die Studienteilnehmer jedoch positiv, wie sie akzeptiert werden. „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“, berichtet Sinanoglu.

STARRE ROLLENZUWEISUNG LÄSST KAUM SPIELRAUM

„Dennoch wird vor allem eine von außen aufgedrängte einseitige Konzentration auf das Politikfeld Migration und Integration als problematisch bewertet“, erklärt die Forscherin. Denn obwohl die migrantischen Ratsmitglieder durch ihre Lebenserfahrung und gute Ausbildung über vielfältige Kenntnisse

verfügen, kommen diese in der Politik offenbar nur sehr eingeschränkt zum Einsatz. 35 Prozent berichteten über Probleme, bei Themen jenseits von Integration und Migration als Experten anerkannt zu werden. Diese Rollenzuweisung widerspricht dem Selbstverständnis vieler Befragten. „Sie wollen sich nicht auf die Migrantinnenrolle beschränken lassen“, fasst die Göttinger Forschungsgruppenleiterin zusammen.

Allerdings zeigten etliche der Interviewten in dieser Frage auch eine gewisse Ambivalenz. „Vor 15 Jahren hat mich mal geärgert, dass ich da in was reingedrängt werde. Am Ende war das auch eine Chance, sich für andere Dinge zu qualifizieren“, hieß es in einem Gespräch. Auch äußerten fast zwei Drittel der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund, sie seien überzeugt, etwas für die eingewanderte Bevölkerung erreicht zu haben. Zudem unternehmen selbst Ratsmitglieder, für deren Selbstverständnis ihre Herkunft aus einem anderen Land nicht zentral ist – was ebenfalls auf etwa zwei Drittel der gesamten Gruppe zutrifft –, gezielt an Migrantinnen und Migranten gerichtete Wahlkampfaktivitäten.

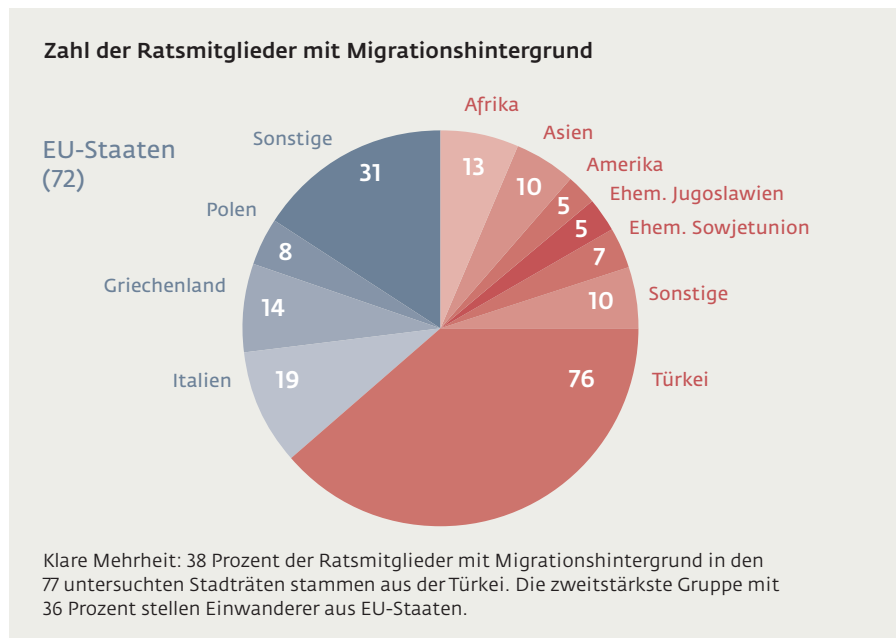
Im Wahlkampf, aber nicht nur dort, begegnen Kommunalpolitiker mit Migrationshintergrund auch offenen Ressentiments wegen ihrer Herkunft. Als ein Studienteilnehmer im Straßenwahlkampf Handzettel verteilte, fuhr ihn jemand an: „Hauen Sie ab in den Busch. Haben Sie nichts Wichtigeres zu tun, um Ihre Leute zu ernähren, als hier für uns zu kandidieren?“

BETEILIGUNG UNTER ERSCHWERTEN BEDINGUNGEN

26 Prozent berichteten in den Gesprächen mit den Forscherinnen und Forschern über ablehnende oder diskriminierende Äußerungen im Zusammenhang mit ihren politischen Aktivitäten – auch vonseiten der traditionellen Parteimitglieder. Ein Befragter erinnert sich an anfängliche Äußerungen wie: „Was macht denn jetzt ein Schwarzhäariger bei uns? Ist der nicht fehl am Platz?“ oder „Wer ist denn das?“ Schließlich wurde er dann doch akzeptiert, denn: „Am Ende hieß es: Sie sprechen aber gut Deutsch.“ Ein anderer Studienteilnehmer berichtet, er werde zwar nicht direkt angefeindet, habe aber des Öfteren harmlos scheinende Neckereien zu hören bekommen. „Hinter einem Spaß verbirgt sich oft ein ernster Hintergrund“, meint er. So empfindet er etwa Bezeichnungen wie „Ösi“ oder „du Österreicher“ als herabsetzend.

Solche Erfahrungen machten Angehörigen aller Parteien, Männer wie Frauen, unterschiedlicher nationaler Herkunft, so Schönwälder. Dabei beschrieben die Betroffenen diese negativen Erfahrungen selbst nie als dominierend. Denn keiner stelle sich gern als Opfer dar. „Wir haben vielmehr beobachtet, dass positive Erfahrungen herausgestellt werden“, sagt die Wissenschaftlerin.

Dennoch gehören negative Einstellungen gegenüber bestimmten Migrantengruppen nach Ansicht der Studienautoren zu jenen Faktoren, die eine politische Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshin-



tergrund erschweren. Dass nur vier Prozent der Menschen mit Migrationshintergrund, die über ein Viertel der Bevölkerung der Großstädte ausmachen, in den Stadträten sitzen, halten Schönwälder und ihre Kollegen für ein Symptom, das auf tiefere strukturelle Ursachen verweist.

„Der Prozess der Migration selbst bringt es mit sich, dass Einwanderinnen und Einwanderer ein neues politisches System und seine Akteure erst kennenlernen müssen.“ Eine weitere Barriere bestehe darin, dass einige anfangs oder auch über lange Zeit nur eingeschränkte politische Rechte besitzen. Auch seien viele als Angehörige wirtschaftlich schwächerer Teile der Bevölkerung benachteiligt, so die Politikwissenschaftlerin. „Zeit und Geld erleichtern die Übernahme eines politischen Mandats.“ Auch hier sieht sie Handlungsbedarf, denn eine Demokratie kann es sich nicht erlauben, nur Möglichkeiten für Gutsituierte zu bieten. „Wer die Repräsentation der eingewanderten Bevölkerung bedeutend erhöhen will, sollte auch solche strukturellen Zusammenhänge im Blick haben“, lautet ihre Empfehlung an die Adresse der deutschen Gesellschaft.

MIGRANTENQUOTE VON 15 PROZENT GEPLANT

Vor allem bei den großen Volksparteien gebe es in dieser Hinsicht einiges nachzuholen – eine Auffassung, die auch viele der Studienteilnehmer vertraten. „Die meisten fanden, dass ihre Partei mehr tun sollte, damit Menschen mit Migrationshintergrund gleichberechtigt in der Partei mitwirken können“, stellt Volkert fest. Die SPD habe zwar früh Ausländer für sich gewonnen, aber sie nehmen kaum Führungspositionen ein. Dies räumte selbst der Parteichef der Sozialdemokraten, Sigmar Gabriel, unlängst ein, als er feststellte, dass von den 14 Prozent Migrantinnen und Migranten in seiner Partei keiner im SPD-Präsidium oder im Vorstand vertreten ist.



Mit der Einbürgerung erwerben Einwanderer das Recht, an allen Wahlen teilzunehmen und für Parlamente und Stadträte zu kandidieren. Nur wenige Migranten sind allerdings bisher in den Räten deutscher Städte vertreten.

Nachholbedarf sieht Schönwälder auch bei FDP und CDU. „Die FDP könnte interessant sein für hochqualifizierte EU-Migranten, und die CDU hat sehr viele Anhänger unter Aussiedlern“, sagt Schönwälder. „Wo sind die in den Partei- und Wahlämtern?“ Immerhin scheint sich etwas zu bewegen. Wie SPD-Parteichef Sigmar Gabriel und die Generalsekretärin Andrea Nahles nach einer Präsidiumssitzung der Partei verkündeten, planen sie die Einführung einer Migrantenquote. Eine entsprechende Selbstverpflichtung für eine Mindestquote von 15 Prozent in den Gremien der Bundespartei soll beim Parteitag Anfang Dezember beschlossen werden.

Welche Auswirkungen dieser Vorsatz auf kommunalpolitischer Ebene haben wird, bleibt abzuwarten. Die erweiterte Beteiligung und Mitbestimmung aller Bevölkerungsgruppen einer Stadt im Sinne einer demokratischen Gleichberechtigung ist jedoch nach Auffassung der Göttinger Politikwissenschaftlerin keine Aufgabe, die allein die Parteien betrifft: „Vielfalt in den politischen Institutionen ist ein Projekt, das die ganze Gesellschaft angeht.“ ◀

GLOSSAR

Kommunales Wahlrecht

In Deutschland dürfen neben deutschen Staatsangehörigen nur Bürgerinnen und Bürger aus EU-Staaten an Kommunalwahlen teilnehmen, sofern sie mindestens drei Monate vor der Wahl in der entsprechenden Kommune gemeldet sind. Sie dürfen auch ohne deutsche Staatsangehörigkeit in den Räten sitzen.

Migrationshintergrund

Begriff, der die frühere Beschränkung auf Ausländer überwindet und alle Einwanderer sowie deren Kinder einbezieht. Im Einzelnen wird die Gruppe unterschiedlich definiert. Das Statistische Bundesamt fasst so „alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem nach 1949 zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil“ als Gruppe zusammen.

Primärmigranten

Als Primärmigranten oder Migranten der ersten Generation werden Menschen bezeichnet, die ihr Heimatland verlassen haben, um in einem anderen Land zu leben. Als zweite Generation werden die Kinder von Einwanderern bezeichnet.