

Migranten- und Frauenrepräsentanz in bundesdeutschen Parlamenten

Lars Holtkamp/Caroline Friedhoff

Derzeit verfügt ein Fünftel der Bevölkerung in Deutschland über einen Migrationshintergrund. In Kommunalparlamenten, Landtagen und dem Bundestag ist diese Bevölkerungsgruppe stark unterrepräsentiert. Obwohl in den letzten Jahren zwar ein Anstieg der Migrantenrepräsentanz zu beobachten ist (Schönwälder 2013) und diese im Bundestag inzwischen bei knapp über fünf % liegt,¹ lässt sich diese große Repräsentationslücke nach wie vor als problematisch einordnen. Dies gilt insbesondere, wenn man – gestützt auf die empirische Parlamentsforschung – davon ausgeht, dass Abgeordnete nicht ausschließlich die Parteiprogrammatik und -interessen repräsentieren, sondern ihre Präferenzen und Sichtweisen auch von Persönlichkeitsmerkmalen und ihrer sozialen Herkunft abhängen.

Trotz des von Wissenschaft und Politik konstatierten Handlungsbedarfs ist der Forschungsstand zur parlamentarischen Repräsentanz von Migranten in Deutschland noch sehr lückenhaft. Während erste qualitative

Studien zu Migranten in deutschen Parlamenten – insbesondere auf der Grundlage von halbstandardisierten Interviews – vorliegen (z. B. Nergiz 2014), wurden quantitative Analysen und hypothesentestende Verfahren bisher kaum angewandt. Für die Suche nach möglichen Erklärungsvariablen von Migrantenrepräsentanz kann jedoch auf bereits vorliegende quantitative Studien zur Frauenrepräsentanz zurückgegriffen werden, da angenommen wird, dass sich die Erklärungsvariablen für Migranten- und Frauenrepräsentanz zumindest teilweise überschneiden (Ruedin 2013).

Ziel des folgenden Beitrags ist es erstens, Hypothesen zur Erklärung von Migranten- und Frauenrepräsentanz aus bisher vorliegenden empirischen Studien zu präsentieren. Zweitens folgt darauf eine kurze Darstellung der Ergebnisse der statistischen Analyse der Migranten- und Frauenrepräsentanz in allen deutschen Kommunen mit über 20.000 Einwohnern. Drittens werden abschließend politische Handlungsoptionen aufgezeigt.



Prof. Dr. Lars Holtkamp

Professor für „Politik und Verwaltung“, Institut für Politikwissenschaft an der FernUniversität Hagen

Caroline Friedhoff, M.A.

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl „Politik und Verwaltung“, Institut für Politikwissenschaft an der FernUniversität Hagen



1 Erklärungsfaktoren für die parlamentarische Repräsentanz von Migranten und Frauen

Für die Generierung spezifischer Hypothesen zur Erklärung von Migrantenrepräsentanz in Parlamenten erweist es sich aufgrund der defizitären Datenlage als sinnvoll, von den besser erforschten Erklärungsfaktoren für Frauenrepräsentanz in Parlamenten auszugehen. Insbesondere mit Erklärungsmodellen, die sich am Rational-Choice-Institutionalismus orientieren, wurde in qualitativen und quantitativen Analysen der erhebliche Einfluss von Institutionen auf die Frauenrepräsentanz nachgewiesen. Demnach können Wahlrechtssysteme und Quotenregelungen einen Teil der Varianz der Frauenrepräsentanz auch in deutschen Parlamenten erklären (Holtkamp/Schnittke 2010). Solche institutionellen Erklärungsmodelle bieten den Vorteil, dass sich aus ihnen einfach zu implementierende Politikempfehlungen ableiten lassen (z.B. die Einführung von Quotenregelungen), wie in einem relativ geringen Zeitraum die bestehende Frauen- und Migrantenunterrepräsentanz abgebaut werden kann.

Die Rational-Choice-Erklärungsmodelle lassen sich jedoch nicht nahtlos auf die Migrantenrepräsentanz übertragen, insbesondere weil nicht angenommen werden kann, dass diese Institutionen (insbesondere die Quote) einen ähnlich starken Einfluss wie bei der Frauenrepräsentanz haben. Gleichwohl lässt sich bei der Ursachenanalyse der Migranten(unter)repräsentanz aber an die Marktmodelle aus der genderorientierten Nominierungsforschung als Heuristik anknüpfen (Holtkamp/Schnittke 2010). Danach werden potentielle Kandidaten mit Migrationshintergrund als Anbieter (bzw. Kandidatenpool) eingeordnet, die von den Parteien nachgefragt werden können, um mit diesen anschließend als Anbieter auf dem Wählermarkt aufzutreten. Zur Regulierung dieses Marktes und der Nominierungsverfahren in den Parteien spielt das Wahlrecht eine entscheidende Rolle.

Beim Verhältniswahlrecht mit offenen Listen („Kumulieren und Panaschieren“),² das mittlerweile in den meisten Bundeslän-

dern bei Kommunalwahlen gilt (Bogumil/Holtkamp 2013), wird in der Regel eine zentralisierte Liste auf Kreisebene bzw. gesamtstädtischer Ebene erstellt. Dies stärkt die zentrale und synchrone Vergabe der Kandidaturen „im Paket“ im Gegensatz zum personalisierten Verhältniswahlrecht in nordrhein-westfälischen Kommunen, bei dem die Direktkandidaturen dezentral und einzeln in den Ortsverbänden vergeben werden. Bei der Vergabe der Kandidaturen im Paket entstehen Anreize für die Parteiführung, Wahllisten geschlechterparitätisch auszubalancieren und möglicherweise auch mehr Migranten zu nominieren, um der Wählernachfrage nach sozial ausgewogeneren Listen besser zu entsprechen („ticket balancing“). Damit könnte also Kumulieren und Panaschieren sowohl eine höhere Frauen- als auch Migrantenrepräsentanz begünstigen.

Wie sich bereits bei der Frauenrepräsentanz zeigte, ist zudem zu erwarten, dass auch die Parteien „einen Unterschied machen“. Bisherige empirische Untersuchungen zeigen, dass Parlamentskandidaten mit Migrationshintergrund tatsächlich stärker von eher linken Parteien aufgestellt werden. Anders als Mitte-Rechts-Parteien können linke Parteien um Migrantenstimmen offensiver werben, ohne in größerem Maße befürchten zu müssen, von konservativen Wählern abgestraft zu werden oder sogar Stimmen an extrem rechte Parteien zu verlieren (Fonseca 2011: 112). Zugleich werden diese Parteien auch von Migranten eher präferiert, weil diese den Ausbau des Sozialstaates befürworten und eher liberale Einbürgerungsmodelle vertreten.

Vom Kandidatenpool schließlich dürften keine stärkeren Restriktionen für eine höhere Migrantenrepräsentanz ausgehen. Ein Blick in die kommunalen Integrations- und Ausländerbeiräte zeigt, dass bereits in Kleinstädten bei aktiver Ansprache ausreichend Kandidaten mit Migrationshintergrund für das Kommunalparlament zur Verfügung stehen sollten. Insgesamt ist zu erwarten, dass mit zunehmendem Migrantenanteil und mit der Einrichtung eines Integrationsrats als Kandidatenpool auch die Migrantenrepräsentanz in den Kommunalparlamenten steigt.

Ähnlich wie es sich bei Quotenregelungen für Frauen aus der Mehrheitsgesellschaft

zeigte, dürften die Parteien auf der Angebots- und Nachfrageseite zumindest keinen starken Restriktionen unterliegen, wenn sie eine angemessene Migrantenrepräsentanz auf ihren Kandidatenlisten durchsetzen wollen. Als Gatekeeper tragen sie die Hauptverantwortung für die ausgeprägte Unterrepräsentanz. Aus der kurzen Skizze des Forschungsstands ergeben sich für die quantitative Analyse der Kommunalparlamente folgende Hypothesen für die Migranten- und Frauenrepräsentanz:

H 1: Migranten sind gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil in den Kommunalparlamenten stark unterrepräsentiert. Ihre Unterrepräsentanz ist dabei stärker ausgeprägt als die von Frauen aus der Mehrheitsgesellschaft.

H 2: Steigt der Bevölkerungsanteil von Menschen mit Migrationshintergrund, steigt auch ihre Repräsentanz in den Kommunalparlamenten verhalten an. Demensprechend ist für Ostdeutschland eine deutlich niedrigere Migrantenrepräsentanz zu erwarten. Auch die Frauenrepräsentanz dürfte in ostdeutschen Kommunalparlamenten niedriger ausfallen, weil das „sozialistische Erbe“ fortwirkt, in dem Frauen vor der Wende realiter keine gleichberechtigte Stellung im politischen Raum inne hatten.

H 3: Mit zunehmender Gemeindegröße, mit steigendem Anteil an hochqualifizierten Bürgerinnen und Bürgern und mit einer positiven Wanderungsbilanz erwarten auch die Wähler vermehrt eine Repräsentanz, die die gesellschaftliche Heterogenität widerspiegelt, welches wiederum für die Parteien Anreize setzt, ausbalancierte Listen zu entwickeln.

H 4: Hoher Parteienwettbewerb führt zu einem Anstieg der Migranten- und Frauenrepräsentanz.

H 5: Kumulieren und Panaschieren führt durchschnittlich zu einer höheren Migranten- und Frauenrepräsentanz als die personalisierte Verhältniswahl.

H 6: Kommunen mit hohen Ratsanteilen eher linker Parteien verfügen zugleich über eine relativ hohe Migranten- und Frauenrepräsentanz.

H 7: In Kommunen mit Integrations- und Ausländerbeirat ist die Migrantenrepräsentanz höher als in solchen ohne Beiräte, weil Parteien auf einen größeren (und leichter ansprechbaren) Kandidatenpool zurückgreifen können.

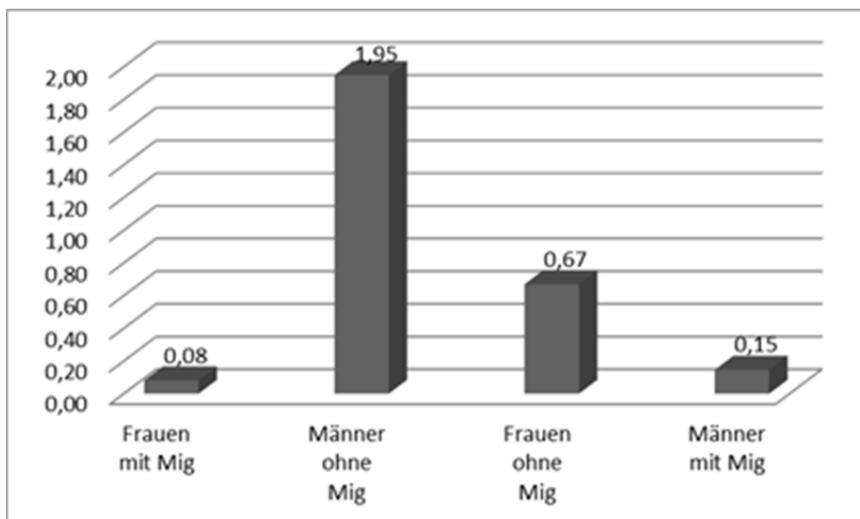
2 Empirische Analyse der Migranten- und Frauenrepräsentanz in bundesdeutschen Kommunalparlamenten

In unserem vom Wissenschaftsministerium NRW geförderten Forschungsprojekt haben wir uns auf die Migrantenrepräsentanz in Kommunalparlamenten konzentriert, weil die hohen Fallzahlen hypothesentestende statistische Verfahren ermöglichen. Zudem ist die kommunale Ebene als Startpunkt für berufspolitische Karrieren interessant. Auch viele Landtagsabgeordnete mit Migrationshintergrund haben auf dieser Ebene ihre politische Karriere begonnen und sich entsprechend der sog. Ochsentour langsam nach oben gearbeitet (Nergiz 2014: 175).

Die Datengrundlage zur politischen Repräsentation von Migranten und Frauen in Kommunalparlamenten in Städten mit über 20.000 Einwohnern wurde im Zeitraum von Juni bis September 2013 erhoben. Das Ziel, die Anzahl der Ratsmitglieder insgesamt sowie nach Geschlecht und nach möglichem Migrationshintergrund zu erheben, wurde durch ein zweistufiges Verfahren erreicht: Erstens wurde eine Internet-Erhebung durchgeführt und zweitens erfolgte darauf aufbauend eine E-Mail-Erhebung, die einer zusätzlichen Überprüfung der zuvor gewonnenen Ergebnisse diene.

Um die Unterrepräsentanz von Migranten nach Geschlecht getrennt zu messen, bietet sich die sog. Parity-Skala an. Sofern der Bevölkerungsanteil einer spezifischen Gruppe mit ihrem prozentualen Anteil im Parlament übereinstimmt, nimmt diese den Wert eins an. Für Männer ohne Migrationshintergrund liegt der Wert aktuell jedoch bei fast zwei (vgl. Abbildung 1), so dass diese in Kommunalparlamenten stark überrepräsentiert sind. Mit gut 71% stellen sie also in Kommunalpar-

Abbildung 1: Parity-Skala für deutsche Kommunalparlamente nach Gemeindegröße



Quelle: Eigene Erhebung 2013; E.=Einwohner; Mig=Migrationshintergrund

lamenten einen fast doppelt so hohen Anteil wie in der Gesamtbevölkerung dar. Demgegenüber sind Frauen mit Migrationshintergrund die am wenigsten angemessen in den Kommunalparlamenten entsprechend ihrer Bevölkerungsanteile repräsentiert. Sie stellen nur knapp 1% der Ratsmitglieder, aber gut 12% der Bevölkerung, wodurch sich auf der Parity-Skala ein Wert unter 0,1 ergibt. Frauen ohne Migrationshintergrund hingegen sind zwar ebenfalls unterrepräsentiert, jedoch nicht so stark wie Frauen und Männer mit Migrationshintergrund.

Die erhobenen Daten zu den Ratsmitgliedern in Kommunen mit über 20.000 Einwohnern wurden anschließend in Form von multivariaten Regressionsmodellen analysiert³. Ziel war es zu ermitteln, welche Faktoren die Repräsentanz von Frauen und Migranten in Kommunalparlamenten maßgeblich beeinflussen. Insgesamt wurden in der Regressionsanalyse 550 Kommunen berücksichtigt.

In der Analyse konnten alle Hypothesen zur Frauenrepräsentanz bestätigt werden. Die Frauenrepräsentanz in den Kommunalparlamenten ist in den Gemeinden mit Kumulieren und Panaschieren signifikant⁴ größer. Mit steigender Gemeindegröße weisen

westdeutsche Kommunen die größte Frauenrepräsentanz auf. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass Kumulieren und Panaschieren in westdeutschen Großstädten bei guten Wahlergebnissen der Grünen, der SPD und DER LINKEN zu einer hohen Frauenrepräsentanz führt.

Für die Migrantenrepräsentanz hingegen lässt sich lediglich für die unabhängigen Variablen Gemeindegröße, geographische Lage der Gemeinde, Ausmaß des Parteienwettbewerbs sowie Ratsanteile linker Parteien ein signifikanter Einfluss feststellen. Vom Kumulieren und Panaschieren geht kein signifikanter Einfluss auf die Migrantenrepräsentanz aus. Aktuell ist die Migrantenrepräsentanz in westdeutschen Großstädten mit ausgeprägtem Parteienwettbewerb, hohem Bildungsstand der Ausländer und linken Ratsmehrheiten am höchsten. Besteht ein Integrationsrat, steigt zugleich die Migrantenrepräsentanz im Kommunalparlament im hoch signifikanten Maße.

3 Fazit und Handlungsoptionen

Gemessen an ihren Bevölkerungsanteilen sind Migranten in den deutschen Kommunalparlamenten schlechter repräsentiert als Frauen. Die Frauenrepräsentanz wird insbesondere durch institutionelle Variablen beeinflusst. Wahlrechtstypen, die Kumulieren und Panaschieren vorsehen sowie linke Ratsmehrheiten kombiniert mit der Frauenquote erhöhen die Frauenrepräsentanz. Sofern die Erhöhung der Frauenrepräsentanz als zentrales politisches Ziel gilt, lassen sich aus den vorliegenden Ergebnissen einfach implementierbare und politisch schnell wirksame Maßnahmen ableiten. Die Einführung eines reinen Verhältniswahlrechts kombiniert mit Quotenlösungen kann in einem geringen Zeitraum geschlechterparitätische Repräsentanz bewirken. Gesetzliche Kandidatenquoten, wie beispielsweise in französischen Kommunen⁵ wirken dabei noch nachhaltiger als die aktuell in Deutschland gängigen freiwilligen Parteiquoten.

Geeignete Maßnahmen zum Abbau der Migrantenunterrepräsentanz lassen sich hingegen nicht so einfach formulieren. Institutionelle Variablen, wie beispielsweise der Wahlrechtstyp, haben keinen signifikanten Einfluss auf die Migrantenrepräsentanz, so dass schnell wirksame Gestaltungsoptionen limitierter sind. Erfolgversprechend erscheint hier vor allem eine Stärkung der kommunalen Integrationsbeiräte. Da sie u.a. auch der Rekrutierung von Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund dienen,⁶ sind sie ein sinnvolles Instrument, um Migranten an die Kommunalpolitik heranzuführen.

Eine weitere Möglichkeit zur Erhöhung der Migrantenrepräsentanz könnte, wie bei der Frauenrepräsentanz konstatiert, die Einführung einer Parteiquote sein, die eine Signalwirkung im Kampf um die Wählerstimmen von Migranten haben dürfte. Durch den Parteienwettbewerb könnte sich diese Migrantenquote, beispielsweise einer kleineren linken Partei, so mit der Zeit auf alle Mitte-Links-Parteien ausdehnen. Welche Dynamik dadurch entstehen könnte, verdeutlicht ein Blick auf die Entwicklung der Frauenrepräsentanz in Deutschland. Als die Grünen in den 1980er Jahren erstmals als Quotenpartei

in den Bundestag einzogen, lag die Frauenrepräsentanz in den Jahrzehnten zuvor zwischen sechs bis neun %. Mit dem Einzug der Partei „Die Grünen“ mit einer 50%-Quotierung nahm auch der weibliche Anteil der sozialdemokratischen Fraktionen sprunghaft zu. Die SPD imitierte in gewissem Maße die Frauenquote als Erfolgsmodell und beschloss 1988 eine Quote von 33% (ab 1998 von 40%), und die PDS legte 1990, so wie später „Die Linke“, eine 50%-Quote fest. Die SPD hatte zuvor bei Landtags- und Kommunalwahlen viele Wählerstimmen an die Grünen verloren. Insbesondere der verstärkte Wettbewerb mit den Grünen um junge Frauen ließ der SPD aus Sicht der Parteiführung kaum eine andere Wahl als eine verbindliche Quote einzuführen und ihr Personalpaket zu modernisieren. Ähnliche „Abfärbefeffekte“ könnte man auch bei einer Migrantenquote erwarten, die damit sicherlich am stärksten die Migrantenrepräsentanz in bundesdeutschen Parlamenten erhöhen würde.

Anmerkungen

- 1 Vgl. http://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Abgeordnete_Bundestag_Ergebnisse.pdf (aufgesucht am 27.9.13)
- 2 Beim Verhältniswahlrecht mit freier Liste können die Bürger für jedes zu besetzende Ratsmandat eine Stimme vergeben. Dabei kann der Stimmzettel für eine Partei unverändert abgegeben werden, wodurch jede Kandidatur auf der Parteiliste eine Stimme erhält. Alternativ besteht durch Kumulieren auch die Möglichkeit, mehrere (bspw. in Baden-Württemberg bis zu drei) Stimmen für einen einzelnen Kandidaten zu vergeben und somit die Reihenfolge der Kandidaturen auf der Parteiliste zu verändern. Durch die Möglichkeit zu panaschieren können darüber hinausgehend auch einzelne Kandidaten aus anderen Parteien gewählt werden.
- 3 Die statistischen Verfahren sind auf der Projektseite dokumentiert (<https://www.fernuni-hagen.de/polis/lg4/projekte/PolitischePartizipationundRepräsentationvonMigrantInneninDeutschland.shtml>).

- 4 Hypothesen gelten als bestätigt, wenn eine Irrtumswahrscheinlichkeit von fünf Prozent unterschritten wird. Man spricht also von einer signifikanten Beziehung und damit einer bestätigten Hypothese, wenn die Signifikanz unter 0,05 liegt.
 - 5 Waren 1995 vor der Einführung des Paritätsgesetzes in den französischen Kommunen mit mehr als 3.500 Einwohnern nur 25,7% der Kommunalparlamentarier weiblich, verdoppelte sich der Frauenanteil bis 2001 fast und blieb auch weiterhin auf sehr hohem Niveau. Bemerkenswert erscheint insbesondere, dass es in kürzester Zeit gelang, auch in den relativ kleinen Kommunen (3.500-9.000 Einwohner) einen Frauenanteil von 47,4% in den Kommunalvertretungen zu realisieren (Holtkamp/Schnittke 2010).
 - 6 In Rheinland-Pfalz sind beispielsweise ca. 80% der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund zuvor im Integrationsbeirat gewesen.
- Fonseca, Sara Claro 2011: New Citizens – New Candidates? Candidate Selection and the Mobilization of Immigrant Voters in German Election, in: Bird, Karen/Saalfeld, Thomas/Wüst, Andreas (Hg.): The Political Representation of Immigrants and Minorities, London: 109-127.
- Holtkamp, Lars/Schnittke, Sonja 2010: Die Hälfte der Macht im Visier – Der Einfluss von Institutionen und Parteien auf die politische Repräsentation von Frauen, Heinrich Böll Stiftung, Berlin.
- Nergiz, D. Deniz 2014: I Long for Normality: A Study on German Parliamentarians with Migration Backgrounds, Wiesbaden.
- Ruedin, Didier 2013: Why aren't they there? The political representation of woman, ethnic groups and issue positions in legislatures, ecpr, Essex.
- Schönwälder, Karen 2013: Immigrant Representation in Germany's Regional States, in: West European Politics 3/13: 634-651.

Literatur

- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2013: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine praxisorientierte Einführung, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn.