



Niedersächsischer Integrationsrat
Wedekindstr. 14, 30161 Hannover
Tel.: 0511 338 798 54
Fax: 0511 338 798 42
nir@bildungsverein.de
www.nds-nir.de



Niedersachsen

Der Niedersächsische In-
tegrationsrat wird gefördert
durch das Land Niedersach-
sen

Zusammenfassung

„Wessen Stimme zählt?“ – Möglichkeiten politischer Partizipation von Migrantinnen und Migranten in niedersächsischen Kommunen und Gemeinden, 18. Juni 2011 Hannover

von Julia Klausning, Oktober 2011

Folgende Tagungsinhalte werden in dieser Zusammenfassung besprochen:

- 1.** Studie des Max-Planck-Institutes „Einwanderinnen und Einwanderer in den Räten deutscher Städte“
- 2.** Erste Podiumsdiskussion: „Benötigt die niedersächsische Politik eine stärkere interkulturelle Ausrichtung?“
- 3.** Zweite Podiumsdiskussion „Migrantenvertretungen – Alibigremien oder Mitgestalter der Integrationspolitik“
- 4.** Anhang: Programm

1. Studie des Max-Planck-Institutes „Einwanderinnen und Einwanderer in den Räten deutscher Städte“

Im Hauptvortrag von Prof. Dr. Karen Schönwälder (Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften in Göttingen) wurden Ergebnisse der Studie „Einwanderinnen und Einwanderer in den Räten deutscher Städte“ vorgestellt. Es handelt sich dabei um eine erste systematische Erhebung über das *Ausmaß* der Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund in 77 deutschen Städten mit mehr als 100.000 EinwohnerInnen. Es konnten Aufschlüsse über die *Motivationen und Karrierewege* der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund gewonnen sowie *Wahrnehmung von Barrieren und förderlichen Bedingungen* für politische Karrieren von MigrantInnen identifiziert werden (siehe dazu ausführlich weiterführende Links).

- *MigrantInnen sind in der Kommunalpolitik deutlich unterrepräsentiert*: Nur vier Prozent der Ratsmitglieder in deutschen Großstädten haben einen Migrationshintergrund (zu 20 Prozent in der Bevölkerung und in Großstädten sogar bis zu einem Drittel).
- *Aufwärtstrend ist zu erkennen*: Von 2006 bis 2011 stieg die Zahl der gewählten Räte mit Migrationshintergrund auf 190 Personen. Zwischen 2001 bis 2006 waren es dagegen nur 114 von insgesamt 4670 Ratsmitgliedern.
- Ein wachsendes Interesse der Parteien an KandidatInnen mit Migrationshintergrund ist zu erkennen. Gleichzeitig sehen die Befragten der Studie einen Bedarf an Öffnungs- und Gewinnanstrengungen der Parteien.
- *Große Unterschiede zwischen den Parteien und Städten*: Den höchsten Anteil an Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund gibt es laut Studie in den Parteien bei den Linken mit 8%, den Grünen mit 7% und der SPD mit 5%. In der Union und FDP konnte jeweils ein Anteil von 2% festgestellt werden. Der höchste Anteil in den Städten ist in Frankfurt am Main mit 15% zu finden. Gefolgt von Offenbach mit 9%, Duisburg mit 8%, Ludwigshafen und Stuttgart mit jeweils 6%. Die Schlusslichter bilden Mannheim, Heilbronn, Ingolstadt und Hagen mit 0%.

Die Ergebnisse der Studie wurden im Juni 2011 in Berlin präsentiert. Die Folien des Vortrags und eine Kurzfassung der Studie können unter folgenden Links aufgerufen werden. Eine ausführliche Veröffentlichung wird im Herbst 2011 vorliegen.

Bericht über die Tagung

<http://www.boell.de/demokratie/multikultur/integration-konferenzbericht-mittendrin-oder-nur-dabei-12538.html>

Zusammenfassung der Studie:

http://www.mmg.mpg.de/fileadmin/user_upload/Pdf/Kurzfassung_Ratsmitglieder_mit_MH_20110629.pdf

Präsentation des Abschlussberichtes

http://www.mmg.mpg.de/fileadmin/user_upload/Pdf/Einw_in_Stadtraeten_6_2011_web.pdf

Frühere Publikation: Schönwälder, Karen (2010): Einwanderer in Räten und Parlamenten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 46-47, 2010, S. 29-35.
<http://www.bpb.de/files/WPRGPM.pdf>

2. Erste Podiumsdiskussion: „Benötigt die niedersächsische Politik eine stärkere interkulturelle Ausrichtung?“

In der ersten Podiumsdiskussion stand die Frage nach einer stärkeren Repräsentanz von Migrantinnen und Migranten in den politischen Parteien und Parlamenten im Mittelpunkt. Auf dem Podium waren vertreten:

- *Elisabeth Heister-Neumann*, stellv. Landesparteivorsitzende der CDU
- *Olaf Lies*, Landesparteivorsitzender der SPD
- *Anja Piel*, Landesparteivorsitzende Bündnis 90/Die Grünen
- *Hans-Jörg Hartwig*, Landesvorstandsmitglied Die Linke
- *Nesrin Odabasi*, Stellv. Vorsitzende des Bundeszuwanderungs- und Integrationsrats

In der niedersächsischen Landespolitik haben 1,97 % Mandatsträger (eigene Berechnungen) einen nachweislichen Migrationshintergrund. Ausgehend von der geringen Repräsentanz von Menschen mit Migrationshintergrund in den Parteien und Parlamenten haben die Parteivorsitzenden der im Landtag vertretenen Parteien über Möglichkeiten und konkrete Maßnahmen zur Stärkung und Unterstützung der politischen Partizipation in den Parteien und Parlamenten diskutiert.

Einig waren sich die Podiumsteilnehmenden darüber, dass die Repräsentanz von Menschen mit Migrationshintergrund in den nds. Parteien und Parlamenten erhöht werden muss. Obwohl in den letzten Jahren in den Parteien, zwar in unterschiedlichem Maße, viel dafür getan worden ist, haben die Anstrengungen noch nicht gegriffen – auch hier weisen alle Teilnehmenden der Podiumsdiskussion auf einen langfortdauernden Prozess hin.

Die **Problemlage** wird jedoch auch unterschiedlich bewertet:

- Die Hemmschwelle liegt daran, dass Politik im Allgemeinen, nicht eine bestimmte Partei, sich für diese Zielgruppe als verschlossen und wenig zugänglich darstellt und dementsprechend wahrgenommen wird. Als Positivbeispiele werden die Betriebsräte genannt. Hier wird eine deutliche Repräsentanz von Mitgliedern mit Migrationshintergrund wahrgenommen, weil es einerseits keine Barrieren gab und andererseits die Interessenvertretung im Rahmen gesetzlicher Bestimmungen klar geregelt ist.
- Die Vernetzung zu wichtigen Gruppierungen und Organisationen vor Ort ist oft nicht vorhanden, sodass der Zugang zur Zielgruppe und deren Anwerbung für ein politisches Engagement sehr gering ausfällt. Mehrheitlich wird festgestellt, dass es eine aktive Ansprache seitens der Parteimitglieder ausbaufähig ist.
- MandatsträgerInnen brauchen Erfahrungen über die Aufgaben und Anforderungen in politischen Gremien, müssen ein Gespür für Politik bekommen, um bekannt und aufgestellt zu werden. Das Vorfeld des politischen Engagements muss gegeben sein. Der Kampf um die oberen Positionen auf einer Kandidatenliste wird als sehr heftig beschrieben.
- Eine politische Unterstützung in Form einer Top-Down-Strategie sowohl innerhalb der Parteien als auch auf Kommunal, Länder- und Bundesebene wird bemängelt.

Lösungsmöglichkeiten wurden unter folgenden Aspekten diskutiert:

- Botschaft an die Partei senden: das Thema soll nicht defizitär besetzt werden. Vielfalt ist gut.

- Die Partei muss versuchen, die internen Netzwerke auf dieses Thema auszurichten. Der Fokus sollte auf einem aktiven Zugehen von Politik auf mögliche Interessierte liegen. Dies betrifft auch die Vernetzung mit außerparteilichen Netzwerken wie MSO, kommunale Migrant*innenvertretungen, aber auch die unterschiedlichen Fachausschüsse. (Als kleines Positivbeispiel: Bürogemeinschaft mit einem MSO eingehen oder direkte Ansprache von Mitgliedern der Betriebsräte)
- Interkulturelle Öffnung der Parteien durch IK-Trainings. Innerparteiliche Selbstreflexion sollte Pflichtaufgabe werden und sollte dazu führen, dass sich Parteien überprüfen in Bezug auf Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit.
- Multiplikatoren: Über Multiplikatoren den Kontakt herstellen und den Bekanntheitsgrad erhöhen.
- Mentoring- und Patenschaftsmodelle: . Dadurch können (politikunerfahrene) Parteianwärt*innen in vorhandene Strukturen eingeführt werden.
- Beauftragten-Modell in der Partei installieren. Personen in den Schnittstellen müssen eine stetige Präsenz haben.
- Quote: Frauenquote hat sich bewährt. Übertragung ist jedoch fraglich, da sich sonst zu viele Gruppen aufbauen.
- Top-Down-Unterstützung (OB, Landesverbände etc.)
- Wahlsystem verändern: z.B. in Bremen wurde dieses Jahr die Direktwahl eingeführt. Dadurch seien 11% Mandatsträger*innen mit Migrationshintergrund im Bremer Rat. Jedoch bleibt die Verteilung auf die Ämter dabei offen.
- Weiterbildung von MSOs

3. Zweite Podiumsdiskussion „Migrant*innenvertretungen – Alibigremien oder Mitgestalter der Integrationspolitik“

Die zweite Podiumsrunde wurde von Mitgliedern der niedersächsischen Integrationskommission geführt. Auf dem Podium waren vertreten:

- *Editha Lorberg*, MdL, CDU
- *Dr. Silke Lesemann*, MdL, SPD
- *Roland Riese*, MdL, FDP
- *Enno Hagenah*, MdL, Bündnis 90/Die Grünen
- *Pia-Beate Zimmermann*, MdL, Die Linke
- *Dr. Koralia Sekler*, Vorsitzende des Nds. Integrationsrates

In der Diskussion stand die Rolle und Bedeutung kommunaler Migrant*innenvertretungen im Mittelpunkt. Frau *Dr. Koralia Sekler* gab einen Input zur aktuellen Debatte über Strukturen, Rechte und Rolle der kommunalen Migrant*innenvertretungen in Niedersachsen.

Mangels einer einheitlichen Regelung existieren in Niedersachsen äußerst heterogene und unübersichtliche Situationen, die keinen Vergleich und somit auch keine Identifikation von Gelingensbedingungen oder Wirkungen zulassen. Die Uneinheitlichkeit bzw. Unübersichtlichkeit betrifft folgendes:

Unterschiedliche Begriffe: Räte, Beiräte, Ausschüsse in Bezug auf Migration, Integration oder Ausländer. Die Tendenz geht zur Ausschuss- und Beiratsform.

Rekrutierung von Mitgliedern: Ausschüsse tendieren dazu ihre Mitglieder zu berufen, mit Beschluss oder Empfehlungen. Entweder werden die Mitglieder aus der Kommunalverwaltung, dem Stadtrat oder aus anderen Gremien der MSOs einberufen. In Beiräten werden die Mitglieder v.a. durch eine Wahl in den Beirat gewählt. Die letzte Umfrage des NIR hat ergeben, dass in Beiräten die Form der Berufung tendenziell öfter angewendet wird.

Rechtlich-partizipative Anbindung an die Kommunalverwaltung oder den Rat: Auch hier gibt es höchst unterschiedliche Formen – von Information, Beratung, Empfehlung für den Rat, Wahl der Delegierten in Ausschüsse bis hin zum Stimmrecht in Ausschüssen. Die nachweisliche Möglichkeit zur Partizipation kann an der Ausprägung der Entscheidungskompetenzen, des Rede- und Stimmrechts in kommunalen Gremien deutlich gemacht werden. Einige Formen weisen immer noch auf einen „Alibistatus“ hin.

In einigen Bundesländern gibt es eine einheitliche Form hinsichtlich Mitgliederauswahl oder Rechtsform. Der NIR fordert für die neue Legislaturperiode ab 2011:

- Konkrete Fortbildung zu kommunalpolitischen Themen (z.B. zu Entscheidungsprozessen in Kommunalpolitik und -verwaltung) vor allem für die neuen Mitglieder der Gremien.
- Unterstützung durch die Kommunalpolitik und entsprechend durch die Verwaltung.
- Ein Beirat darf von der Kommunalpolitik nicht abgekoppelt sein. Verankerung in der Kommune.
- Finanzielle und personelle Ressourcen.
- Einheitlichkeit auf Landesebene: Landespolitik benennt Kriterien, nach denen die Arbeit gestaltet und überprüft werden kann. Hierzu gehört auch das kommunale Monitoring.
- Jede Kommune muss eine verbindliche kommunale Migrantenvertretung haben, die in ihren Grundzügen in der niedersächsischen Gemeindeordnung dargestellt sein sollte.

In der Podiumsdiskussion ging es um Chancen und Grenzen der unterschiedlichen Organisationsstrukturen und -formen der kommunalen Gremien in Niedersachsen. Aber auch die Fragen, wie kommunale Migrantenvertretungen Einfluss gewinnen, wie sie gestärkt werden können, sollten beantwortet werden. Gleichzeitig tauchten Fragen auf, ob solch eine Gremienform überhaupt noch zeitgemäß sei und/oder ob diese Gremien nicht eigentlich ein „zahnloser Tiger“ seien?

Diese Fragen wurden von den Vertretern der Integrationskommission durchaus kontrovers diskutiert. Die Funktion von kommunalen Migrantenvertretungen wurde von den Podiumsteilnehmenden nicht in Frage gestellt. Zum einen ist durch diese Gremien der Zugang zur Zielgruppe gegeben und eröffnen Wege zum Dialog sowie zum Wissen über Bedarfe. Zum anderen erfüllen diese Gremien Partizipationsmöglichkeiten – die auch positiv auf Wahlbeteiligung wirken können – und sind somit ein demokratischer Bestandteil in der Kommunalpolitik.

Zugleich wurde festgestellt, dass die bisherige Situation nicht zufriedenstellend ist. Dies betrifft vor allem die fehlenden finanziellen Ressourcen und die fehlende administrative Anbindung der Gremien an die Kommunalpolitik und -verwaltung. Viele kommunale Migrantenvertretungen in Niedersachsen werden als Alibigremien bezeichnet.

Das Plenum der Fachtagung hat kommunale MigrantInnenvertretungen eindeutig als ein zukunftsfähiges und notwendiges Modell zur Partizipation von MigrantInnen bewertet. Mehrere Diskussionsaspekte des Podiums konnten nicht abgeschlossen werden und können einerseits als ein „Pulverfass“ dieser Diskussion bezeichnet werden und andererseits Hinweise für zukünftige Strategien liefern:

- Beiräte als Übergangslösung versus Beiräte als notwendiger Bestandteil demokratischer Partizipationsmöglichkeiten
- Partizipation durch Wahlen: Einbürgerung versus kommunales Wahlrecht
- Einheitliche Landesvorgabe versus Heterogenität der Gebietskörperschaften in Niedersachsen sowie kommunaler Selbstverwaltung (§ 28 GG, gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie). Der Forderung zur flächendeckenden Einrichtung von kommunalen MigrantInnenvertretungen wird entgegengesetzt, dass Niedersachsen als Flächenland zu viele kleine Gemeinden habe, um zu einer einheitlichen Lösung zu finden.
- Die Frage der Finanzkraft von Kommunen hinsichtlich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wurde von den Mitgliedern der Integrationskommission äußerst gegensätzlich diskutiert. (Wer zahlt? Land oder Kommune?)

Entsprechend dieser Diskussion wurden auch mögliche **Lösungsansätze** vorgeschlagen (diese Vorschläge unterliegen keinem parteiübergreifenden Konsens):

- Einrichtung von kommunalen MigrantInnenvertretungen als Pflichtaufgabe (z.B. will die SPD ein Partizipationsgesetz vorlegen – wie in Berlin oder NRW –, in diesem soll die Einrichtung kommunaler Integrationsbeiräte einen Anteil haben.)
- Beiräte müssen Mitentscheidungsrechte haben.
- Kommunales Wahlrecht für alle als Lösung. Damit käme es zur Legitimation in allen kommunalen Gremien, die Interessen aller zu vertreten.
- Kenntnisse über die Beiratsarbeit erweitern.
- KollegInnen in den Ratsgremien müssen den Anregungen der Beiräte mehr Aufmerksamkeit schenken und politische Konsequenzen folgen lassen. Es muss eine Anerkennungskultur erfolgen.
- Integrationskommission sei ein „Drache ohne Kopf und Krallen“, da dort nur einstimmig beschlossen werden kann. Aus der Integrationskommission sollte ein Ausschuss gemacht werden, der tatsächlich beschlussfähig ist.

4. Anhang

Insgesamt haben 82 Personen teilgenommen. Davon waren 20 Personen vom Vorstand-NIR und ReferentInnen. Von den 62 Gästen waren zehn Mitglieder einer Partei.

Programmtext:

Anlässlich der Kommunalwahl im September 2011 in Niedersachsen will der Niedersächsische Integrationsrat mit diesem Fachtag Möglichkeiten und Grenzen politischer Partizipation von Migrantinnen und Migranten mit wichtigen Akteuren der niedersächsischen Integrationspolitik diskutieren. Zugleich soll eine öffentlich sichtbare Unterstützung und Begegnung von Politik und Vertreterinnen und Vertretern landesweit tätiger Vereinigungen von Menschen mit Migrationshintergrund sowie den Delegierten des NIR für andere Akteure geschaffen werden, so dass sich für die Förderung von potenziellen Kandidaten mit Migrationshintergrund weitere Impulse ergeben.

Nach einem Impulsreferat werden in zwei Diskussionsrunden zuerst die Landesparteivorsitzenden zum Thema „Interkulturelle Öffnung der niedersächsischen Politik“ und dann die Mitglieder der Integrationskommission der im Landtag vertretenen Parteien zum Thema „Kommunale Migrantenvertretungen in Niedersachsen“ diskutieren.

In der **ersten Diskussionsrunde** wird insbesondere die Frage nach einer stärkeren Repräsentanz von Migrantinnen und Migranten in den politischen Parteien und Parlamenten thematisiert. Bisher sind Menschen mit Migrationshintergrund nur selten in den Parlamenten der verschiedenen Gebietskörperschaften vertreten. Auch bestehen erhebliche Unterschiede ihrer Repräsentanz zwischen den Parlamenten und Räten in den Bundesländern und Städten und bei den verschiedenen politischen Parteien. Die geringe Repräsentanz von Migrantinnen und Migranten in den Parteien, insbesondere in Führungspositionen, wird zunehmend von den Parteien als Problem thematisiert, mit dem Ziel, zukünftig verstärkt Migrantinnen und Migranten für die parlamentarische Vertretung zu gewinnen. Ausgehend von diesem gemeinsamen Ziel wollen wir mit den Landesparteivorsitzenden über Möglichkeiten und konkrete Maßnahmen zur Stärkung und Unterstützung der politischen Partizipation in den Parteien und Parlamenten erarbeiten und diskutieren.

In der **zweiten Diskussionsrunde** steht die Frage nach der Rolle und Bedeutung kommunaler Migrantenvertretungen im Mittelpunkt. Dabei wird es einerseits um Chancen und Grenzen der unterschiedlichen Organisationsstrukturen und Formen (Beirat, Ausschuss, Foren etc.) der in Niedersachsen vertretenen kommunalen Gremien gehen, aber auch um den Einfluss von Migrantenselbstorganisationen und Netzwerke von Menschen mit Migrationshintergrund auf die Einrichtung kommunaler Migrantenvertretungen. Andererseits geht es um die wichtige Frage, wie Partizipationsmöglichkeiten in der kommunalen Landschaft gestärkt werden können.

Der reflektierende Charakter des Fachtages – das Hinterfragen der aktuellen Situation in Niedersachsen und seinen Kommunen – soll den Teilnehmenden einen breiten Überblick über Partizipationsmöglichkeiten und -grenzen von Menschen mit Migrationshintergrund geben und bei der Suche nach neuen Konzepten zur Werbung von Mandatsträgerinnen und -trägern mit Migrationshintergrund sowie bei der Neuausrichtung kommunaler Migrantenvertretungen unterstützen.

PROGRAMM

Fachtag „Wessen Stimme zählt?“ – Möglichkeiten politischer Partizipation von Migrantinnen und Migranten in niedersächsischen Kommunen und Gemeinden

Samstag, 18. Juni 2011 von 12.00 - 16.30 Uhr

12:00	Ankommen, Anmeldung
12:30	Begrüßung <i>Dr. Koralia Sekler, Vorsitzende NIR</i>
12:40	Grußwort <i>Honey Delhimi, Integrationsbeauftragte des Landes Niedersachsen, Nds. Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration</i>
13:00	Impulsreferat „Einwanderinnen und Einwanderer in den Räten deutscher Städte“ <i>Dr. Karen Schönwälder, Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften in Göttingen</i>
13:30	Podiumsdiskussion Teil 1: „Benötigt die niedersächsische Politik eine stärkere interkulturelle Ausrichtung?“ Auf dem Podium: <i>Die Parteivorsitzenden der im Landtag vertretenen Parteien</i> <ul style="list-style-type: none">• <i>Elisabeth Heister-Neumann, stellv. Landesparteivorsitzende der CDU</i>• <i>Olaf Lies, Landesparteivorsitzender der SPD</i>• <i>N.N., Landesparteivorsitzender der FDP</i>• <i>Anja Piel, Landesparteivorsitzende Bündnis 90/Die Grünen</i>• <i>Hans-Jörg Hartwig, Landesvorstandsmitglied Die Linke</i>
14:30	Pausenimbiss
15:15	Podiumsdiskussion Teil 2: „Migrantenvertretungen – Alibigremien oder Mitgestalter der Integrationspolitik“ Input: <i>Dr. Koralia Sekler, Zur aktuellen Debatte im NIR – Struktur, Rechte und Rolle der kommunalen Migrantenvertretungen in Niedersachsen</i> Auf dem Podium: <ul style="list-style-type: none">• <i>Editha Lorberg, MdL, CDU</i>• <i>Dr. Silke Lesemann, MdL, SPD</i>• <i>Roland Riese, MdL, FDP</i>• <i>Enno Hagenah, MdL, Bündnis 90/Die Grünen</i>• <i>Pia-Beate Zimmermann, MdL, Die Linke</i>• <i>N.N., Vertreter des Nds. Städtetags</i>• <i>Dr. Koralia Sekler, Vorsitzende des Nds. Integrationsrates</i>
16:15	Schlusswort der Moderatorin
Moderation: <i>Ita Niehaus, Journalistin und Moderatorin</i>	