

BAND 67

# Vielfalt sucht Repräsentation

## Amts- und Mandatsträger\*innen in der Kommunalpolitik

Von Andreas Blätte, Laura Dinnebieer und Merve Schmitz-Vardar  
Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung





# **VIELFALT SUCHT REPRÄSENTATION**



**HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE  
BAND 67**

**Vielfaltsstudie Teil 3**

# **Vielfalt sucht Repräsentation**

**Amts- und Mandatsträger\*innen in der Kommunalpolitik**

**Von Andreas Blätte, Laura Dinnebier und Merve Schmitz-Vardar**

**Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung**

## **DIE AUTOR\*INNEN**

**Prof. Dr. Andreas Blätte** ist Professor für Public Policy und Landespolitik an der Universität Duisburg-Essen. Kontakt: andreas.blaette@uni-due.de

**Laura Dinnebier** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Public Policy und Landespolitik an der Universität Duisburg-Essen. Kontakt: laura.dinnebier@uni-due.de

**Merve Schmitz-Vardar** ist Geschäftsführerin des Interdisziplinären Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung (InZentIM) der Universität Duisburg-Essen. Kontakt: merve.schmitz-varदार@uni-due.de



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen angemessene Urheber- und Rechteangaben machen, einen Link zur Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden. Diese Angaben dürfen in jeder angemessenen Art und Weise gemacht werden, allerdings nicht so, dass der Eindruck entsteht, der Lizenzgeber unterstütze gerade Sie oder Ihre Nutzung besonders. Nicht kommerziell: Sie dürfen das Material nicht für kommerzielle Zwecke nutzen. Keine Bearbeitungen: Wenn Sie das Material remixen, verändern oder darauf anderweitig direkt aufbauen, dürfen Sie die bearbeitete Fassung des Materials nicht verbreiten.

### Vielfaltsstudie Teil 3

Vielfalt sucht Repräsentation – Amts- und Mandatsträger\*innen in der Kommunalpolitik

Band 67 der Schriftenreihe Demokratie

Eine Studie von Andreas Blätte, Laura Dinnebier und Merve Schmitz-Vardar

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, C. Mawrodiew (basierend auf Entwürfen von State Design)

Druck: ARNOLD group, Großbeeren

Titel-Illustration: Jill Senft, Berlin

ISBN 978-3-86928-258-9

Die in dieser Publikation vertretenen Positionen sind nicht zwangsläufig die der Stiftung.

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, 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
Danksagung	9
Zusammenfassung	11
<b>1 Einleitung</b>	<b>13</b>
<b>2 Dimensionen vielfältiger Repräsentation</b>	<b>15</b>
2.1 Die Relevanz deskriptiver Repräsentation	15
2.2 Die Erfassung gesellschaftlicher Vielfalt	18
<b>3 Die Großstadtbefragung 2022</b>	<b>21</b>
3.1 Studiendesign und Datengrundlage	21
3.2 Rücklaufquote und Gewichtung im Kontext	22
<b>4 Deskriptive (Unter-)Repräsentation der gesellschaftlichen Vielfalt</b>	<b>26</b>
4.1 (Unter-)Repräsentation in Bund – Land – Kommunen	28
4.2 Migrationshintergrund und Repräsentation zwischen Selbst- und Fremdidifizierung	31
4.3 Religiöse, sexuelle, altersbezogene und physisch-psychologische Dimensionen der Repräsentation	33
<b>5 Repräsentationslücken in den Großstädten</b>	<b>39</b>
5.1 Wer (wird) repräsentiert? Deskriptive (Unter-)Repräsentation der großstädtischen Bevölkerung	40
5.2 Wer (wird wo) repräsentiert? Regionale und lokale Differenzierung der (Unter-)Repräsentation in den Großstädten	45
<b>6 Parteien als Gatekeeper adäquater Repräsentation</b>	<b>48</b>
6.1 Parteien machen den Unterschied: Deskriptive (Unter-)Repräsentation in den Parteien	49
6.2 Repräsentation im Wandel: weiblicher – migrantischer – noch akademischer?	53
<b>7 Diskussion und Ausblick</b>	<b>60</b>
Literaturverzeichnis	65





# VORWORT

Diese Studie bildet zusammen mit ihren beiden Vorläufern *Repräsentation von Frauen in der Kommunalpolitik* und *Vielfältige Repräsentation unter Druck* das Projekt «Vielfaltsstudie», in dem wir die gesellschaftliche Realität der Kommunalpolitik in Deutschland untersuchen.

Städte und Kommunen sind historisch vor allem durch eins gekennzeichnet: sie sind Orte der Möglichkeiten für unterschiedliche Lebensperspektiven und individuelle Entfaltungschancen. Städte und Kommunen galten stets als Laboren sozialer Innovation und Pioniere des Wandels – gerade aufgrund ihrer sozialen und kulturellen Vielfalt. In Städten wurde die Demokratie erdacht und gelebt. Hier konnten innovative Formen des Zusammenlebens und der Partizipation entwickelt und ausprobiert werden. Hier konnten Menschen sich auch jenseits nationaler Identitäten und Grenzen zugehörig fühlen.

Gleichzeitig werden viele Städte und Kommunen diesem Idealbild des demokratischen, innovativen, vielfältigen und inklusiven Miteinanders nicht gerecht, gerade auch wegen der unausgewogenen Repräsentation in ihren Institutionen. Dabei ist die Frage von Vielfalt und Inklusion kein irrelevantes Randthema. Inkludierende Städte und Kommunen sind besser dafür aufgestellt, Integration, Teilhabe und Aufstiegsmöglichkeiten für alle Bürger\*innen zu gewährleisten. Sind sie damit erfolgreich, kann das Ergebnis eine sozial und wirtschaftlich dynamische und starke urbane Gesellschaft sein. Scheitern sie, sind Marginalisierung, dauerhafte Armut und soziale Spannungen die Folge.

Für eine erfolgreiche inkludierende kommunale Politik braucht es den Abbau von Barrieren und Diskriminierungsfreiheit in allen Bereichen des sozialen und wirtschaftlichen Lebens. Und es braucht zudem eine vielfältige aktive Partizipation an politischen Vorgängen durch die Übernahme von Funktionen und Ämtern.

In dieser Studie, die die gesellschaftliche Vielfalt von Amts- und Mandatsträger\*innen in deutschen Großstädten untersucht, wird zweierlei deutlich: Zum einen sind bezüglich der Repräsentation gesellschaftlicher Vielfalt in der Kommunalpolitik kontinuierliche Verbesserungen zu verzeichnen; zum anderen gibt es jedoch weiterhin eklatante Repräsentationslücken. Dies betrifft verschiedene soziale Gruppen in unterschiedlicher Weise. So sind bei einem Anteil von 51 Prozent an der Gesamtbevölkerung Frauen lediglich mit 35 Prozent der Mandate im Bundestag vertreten, in den kommunalen Parlamenten der Großstädte liegt der Anteil bei 37 Prozent. Gravierender noch ist die Repräsentationskluff bei Menschen mit Migrationshintergrund und von BPoC (Black and People of Color). Bei einem Anteil von knapp 30 Prozent an der Bevölkerung sind sie im Bundestag mit gerade Mal 11,3 Prozent vertreten, in den hier untersuchten Kommunen nur mit 13 Prozent.

Die vorliegende Studie liefert auch empirische Grundlagen zu Chancen und Barrieren in der Übernahme politischer Ämter und Mandate auf kommunaler Ebene. Sie zeigt auf, in welchem Maße vor allem höhere Bildung und Zugang zu politischen Funktionen in direkter Korrelation stehen. So haben bei einem Bevölkerungsanteil von etwa 75 Prozent nur ein Drittel der Mandatsträger\*innen auf der Bundes-, Landes- und Kommunalebene keinen Fach- oder Hochschulabschluss. Dies verdeutlicht, dass Politik und politische Institutionen für die meisten Menschen schwer zugänglich sind. Das gilt auch für Millionen von Migrantinnen und Migranten, deren fehlende deutsche Staatsangehörigkeit mit sich bringt, dass sie vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen sind. Zusammengefasst führt dies zu einem Legitimationsdilemma von Politik und Demokratie.

Eine vielfältige Gesellschaft braucht vielfältige Repräsentation. Dies ist eine Vision und Ziel zugleich, weil eine demokratische Kultur auf chancengerechte Teilhabemöglichkeiten am gesellschaftlichen Leben nicht verzichten kann. Neben politischem Willen setzt dies auch institutionelle und systemische Veränderungen voraus. Zu der notwendigen Debatte darüber möchten wir mit dieser Studie einen Beitrag leisten.

Die Heinrich-Böll-Stiftung dankt den Autor\*innen Prof. Dr. Andreas Blätte, Laura Dinnebier und Merve Schmitz-Vardar für die produktive und angenehme Zusammenarbeit.

Berlin, im Sommer 2023

Bastian Hermisson  
*Leiter Bereich Inland*  
*Heinrich-Böll-Stiftung*

Mekonnen Mesghena  
*Referent Migration & Diversity*  
*Heinrich-Böll-Stiftung*

# DANKSAGUNG

Die dreiteilige *Vielfaltsstudie* vermittelt neue Erkenntnisse zu zentralen Aspekten der kommunalpolitischen Repräsentation gesellschaftlicher Vielfalt. Der hier vorliegende dritte Teil der Studie zur vielfältigen Repräsentation im Wandel ist die zweite Veröffentlichung der Universität Duisburg-Essen.<sup>1</sup> Auch sie basiert auf der von uns durchgeführten Großstadtbefragung 2022, die als Online-Befragung im Frühjahr und Frühsommer 2022 durchgeführt wurde: Für diese wurden sämtliche kommunalen Amts- und Mandatsträger\*innen in den 77 deutschen Großstädten sowie in den Bezirken der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg per E-Mail kontaktiert und um ihre Teilnahme gebeten. Die Teilnahmebereitschaft der kommunalpolitisch Engagierten hat unsere Erwartungen und Hoffnungen weit übertroffen. Wir haben damit eine umfassende, neue Datengrundlage zur Demokratie in den Großstädten gewonnen. Dies ist keineswegs selbstverständlich: Volle Terminkalender und eine Vielzahl an E-Mails und Anfragen sind für viele eine Herausforderung. Für Amts- und Mandatsträger\*innen in den Kommunen, deren Engagement in aller Regel ehrenamtlich ist, gilt dies in besonderer Weise. Diese Studie wäre ohne die außergewöhnlich starke Teilnahme der Kommunalpolitiker\*innen an der Befragung undenkbar. Wir danken ihnen sehr dafür!

Die Arbeit an dieser Studie war und ist eng mit den Forschungszielen und -fragen des vom BMFSFJ geförderten DeZIM-Verbundprojekts «Gesellschaftliche Konflikte und Dynamiken des Parteienwettbewerbs in der Migrations- und Integrationspolitik» (MigRep) verbunden. Wir sind froh über die Synergien, die wir hier erreichen konnten. Ein herzlicher Dank gilt daher unseren Kolleg\*innen aus den DeZIM-Kontexten, aber auch den Kolleg\*innen der NRW School of Governance sowie der Heinrich-Böll-Stiftung. Sie alle haben uns in der Konzeptionsphase, beim Fragebogen-Workshop im Februar 2022 und weit darüber hinaus mit konstruktiver Kritik und Ideen unterstützt. Bei Prof. Dr. Lars Holtkamp möchten wir uns hier auch für die Bereitstellung einer Basistabelle großstädtischer Ratsmitglieder bedanken, die uns den Aufbau der Kontaktdatenbank für die Befragung wesentlich erleichtert hat. Bei unseren Duisburger Kollegen der Arbeitsgruppe Empirische Politikwissenschaft, Prof. Dr. Achim Goerres und Jonas Elis, bedanken

---

1 Die erste Studie auf Grundlage der Großstadtbefragung 2022 (Vielfaltsstudie Teil 2) mit dem Titel *Vielfältige Repräsentation unter Druck. Anfeindungen und Aggressionen in der Kommunalpolitik* widmet sich dem Ausmaß und den Auswirkungen von Hass und Bedrohungen gegen kommunale Amts- und Mandatsträger\*innen und kann hier abgerufen werden: [www.boell.de/de/vielfaeltige-repraesentation-unter-druck](http://www.boell.de/de/vielfaeltige-repraesentation-unter-druck). Weitere Informationen zu der rahmenbildenden Vielfaltsstudie sowie die dazugehörigen Publikationen können hier abgerufen werden: [www.boell.de/de/vielfaltsstudie](http://www.boell.de/de/vielfaltsstudie).

wir uns für unkomplizierte, kompetente und wichtige Hilfe bei der Realisierung der GewichtungsvARIABLEN – deren Bedeutung erläutern wir im Methodenteil dieser Studie. Unserem Kollegen Dennis Schüle danken wir sehr herzlich für seine engagierte Unterstützung bei der Datenauswertung in der heißen Analysephase. Verbleibende Unzulänglichkeiten sind das Versäumnis allein von uns als Autor\*innen.

Die große Einsatzbereitschaft der studentischen Mitarbeiter\*innen möchten wir sichtbar machen: Sarata Diane, Gabriel Kurz, Jan-Erik Lutz und Silvia Momertz haben durch ihre tatkräftige Unterstützung bei der Durchführung der Befragung einen entscheidenden Beitrag zum erfolgreichen Verlauf des Projekts beigetragen. Ihnen gilt unser besonderer Dank.

*Andreas Blätte, Laura Dinnebier und Merve Schmitz-Vardar*

# ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Studie untersucht vielschichtig die Repräsentationsmuster und -lücken in deutschen Großstädten. Die kommunale Ebene in Deutschland stand bislang jeweils nur für Teilaspekte der Vielfalt im Fokus wissenschaftlicher Untersuchungen deskriptiver Repräsentation. Dabei ist gerade die Kommune ein Ort, an dem sich Politik in besonderem Maße durch ihre Bürger\*innennähe auszeichnet. Mit der Großstadtbefragung 2022 liefern wir neue, systematische, empirische Erkenntnisse über die deskriptive Repräsentation in den deutschen Großstädten. Durch die Erfassung umfangreicher deskriptiver Repräsentationsmerkmale der Amts- und Mandatsträger\*innen deckt sie ein breites Spektrum gesellschaftlicher Vielfalt ab und ermöglicht so, Muster der deskriptiven (Unter-)Repräsentation in ihrer Vielschichtigkeit zu erkennen. Für Frauen, Personen aus niedrigeren (Bildungs-)Schichten sowie Menschen mit Migrationshintergrund sind die Schief lagen der Repräsentation unterschiedlich stark ausgeprägt und regional differenziert. Doch das eindeutige Ergebnis ist: Diese Gruppen bleiben auch im Jahr 2022 in den deutschen Großstädten weiterhin unterrepräsentiert. Kommunale Amts- und Mandatsträger\*innen sind nach wie vor in der Regel männliche Akademiker ohne Migrationshintergrund. Die Schief lagen der Repräsentation verstärken sich zudem mit zunehmender Sichtbarkeit und politischer Verantwortung der repräsentativen Rolle. Repräsentationslücken bestehen darüber hinaus auch für andere gesellschaftliche Gruppen. Deskriptiv repräsentiert werden insbesondere Personen ab 50 Jahren, Heterosexuelle, Personen ohne körperliche Behinderung und/oder psychische Krankheit, Christ\*innen sowie Konfessionslose.



# 1 Einleitung

Kommunale Politik steht für eine besondere Nähe zu den Bürger\*innen, doch sie ist dabei keinesfalls ein Ort der kleinen Politik. Vielmehr verfügen gerade die Kommunen in Deutschland im europäischen Vergleich über große Handlungsspielräume, die sie zunehmend bewusst nutzen. Sie können dabei die Lebenswirklichkeit der Bürger\*innen unmittelbar beeinflussen (vgl. Schammann 2020; Stocker 2023). Die Kommunalpolitik ist insofern eine kleine Bühne mit großer Wirkung, auf der sich grundsätzliche Fragen des demokratischen Zusammenlebens und Gestaltens genauso stellen wie auf den anderen Schauplätzen der Politik im föderalen System. Ihr besonderes Markenzeichen der (räumlichen) Nähe zur örtlichen Bevölkerung und die vergleichsweise geringeren Hürden für die Beteiligung an politischen Prozessen ermöglicht es den Bürger\*innen, politische Entscheidungen niedrigschwellig mitzugestalten und ihre Interessen und Anliegen einzubringen. Lokale Politik gilt daher als «Schule der Demokratie» (van Deth und Tausendpfund 2013) sowie als ihre «Keimzelle und Trainingsfeld» (Gabriel 2013). Vor diesem Hintergrund verdienen Fragen der politischen Partizipation, Teilhabe und Repräsentation auf der kommunalen Ebene besondere Aufmerksamkeit.

Demokratische Repräsentation ist mit der normativen Erwartung verbunden, dass sich gesellschaftliche Vielfalt adäquat in ihren politischen Institutionen widerspiegeln muss. Dabei ist zu bestimmen, was eigentlich die relevanten Repräsentationsmerkmale sind. Klassische Kriterien der Diskussionen zur (Unter-)Repräsentation sind Migrationshintergrund, Geschlecht, Alter sowie Schicht. Insbesondere die migrationsbedingte Vielfalt verdeutlicht, dass die zu repräsentierende Gesellschaft dem Wandel unterworfen ist. Die Kämpfe um eine geschlechtergerechte Repräsentation sowie um die Berücksichtigung der Interessen der Arbeiterschicht haben dabei ihre Bedeutung keineswegs verloren. Die Repräsentation von migrationsbedingter Vielfalt, Schicht und Geschlecht kann auch als verschränkt gesehen werden. Vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Dynamiken stellt sich somit die Frage, ob sich der Wandel gesellschaftlicher Verhältnisse in einen Wandel der Muster der Repräsentation übersetzt. Im Fokus steht hier die kommunale Demokratie: Spiegeln Kommunalparlamente und gewählte Vertreter\*innen der Kommunalverwaltungen die demographische und soziale Vielfalt ihrer Städte wider? Wer sind die Repräsentant\*innen in den deutschen Großstädten, und welche Bevölkerungsgruppen werden durch sie repräsentiert? Welche Repräsentationslücken gibt es?

Die vorliegende Studie geht diesen Fragen empirisch mit einer neuen Datenbasis nach. Sie analysiert unter den so umrissenen Gesichtspunkten breit und systematisch, wie sich die gesellschaftliche Vielfalt in der Besetzung kommunalpolitischer

Ämter und Mandate widerspiegelt. Dafür wurde mit der Großstadtbefragung 2022 eine umfassende Befragung kommunaler Amts- und Mandatsträger\*innen durchgeführt. Mit insgesamt 2.164 Teilnehmenden kann sie als derzeit umfassendste Umfrage zur politischen Repräsentation in der lokalen Demokratie gelten. Konzeptionell geht die Studie über eine isolierte Analyse einzelner soziodemografischer Kategorien hinaus. Sie richtet den Blick auf verschiedene Vielfaltsdimensionen auch in ihrer Verknüpfung. Dabei räumen wir der Selbstidentifikation von Akteur\*innen einen hohen Stellenwert ein. Die Auswertung gängiger demographischer Kategorien wird flankiert mit der Auswertung von subjektiven Selbstzuschreibungen zur migrationsbezogenen Identität, zu Geschlecht oder wahrgenommener Schichtzugehörigkeit. Die Studie liefert somit eine umfassende Analyse von Repräsentationsmustern in der kommunalen Demokratie der deutschen Großstädte.



# 2 Dimensionen vielfältiger Repräsentation

## 2.1 Die Relevanz deskriptiver Repräsentation

Die Konzeptualisierung politischer Repräsentation unterscheidet klassisch zwischen deskriptiver und substanzieller Repräsentation (Pitkin 1967). *Deskriptive Repräsentation* meint dabei das Ausmaß, in dem sich die Sozialstruktur einer Gesellschaft in der Zusammensetzung ihrer politischen Institutionen widerspiegelt. Es geht also um die Frage, wie stark und adäquat bestimmte Bevölkerungsgruppen (bspw. Frauen oder Personen mit Migrationshintergrund) in den jeweiligen Institutionen vertreten sind. Demgegenüber bezieht sich die *substanzielle Repräsentation* auf das Handeln von Repräsentant\*innen im Sinne derjenigen, die sie vertreten. Hier steht im Vordergrund, inwieweit gewählte Vertreter\*innen, etwa Politiker\*innen, die Positionen und Interessen bestimmter Gruppen zu konkreten Themen aufgreifen und umsetzen. Viele theoretische Arbeiten heben die Bedeutung dieser Form der *inhaltlichen* Repräsentation hervor. Aus der bloßen Tatsache, dass Amts- und Mandatsträger\*innen spezifische Merkmale einer bestimmten Bevölkerungsgruppe teilen, etwa das Geschlecht, lässt sich demnach nicht zwangsläufig ableiten, dass sie auch deren Interessen vertreten. Allerdings besteht ein Zusammenhang zwischen deskriptiver und substanzieller Repräsentation (u. a. Hayes und Hibbing 2017): Es ist davon auszugehen, dass die Präsenz bestimmter Gruppen auch die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Interessen dieser Gruppen aufgegriffen bzw. umgesetzt werden. Die Tatsache, dass in der Politik einige Gruppen sichtbarer sind als andere, führt im Umkehrschluss zu der Annahme, dass die Interessen hinreichend repräsentierter Teile der Gesellschaft bei der Entscheidungsfindung stärker berücksichtigt werden als die von weniger gut repräsentierten Gruppen.

Dieser Zusammenhang wird zunehmend komplex gesehen. Ein wichtiger Einwand ist, dass die isolierte Betrachtung einzelner Merkmale deren Vielschichtigkeit nicht ausreichend berücksichtigt (u. a. Mügge und Erzeel 2016; Gershon et al. 2019). Insbesondere Theorien der Intersektionalität<sup>2</sup> betonen die Komplexität und Verwobenheit sozialer Kategorien wie beispielsweise Geschlecht, Ethnizität und Schichtzugehörigkeit.

---

2 Mit dem Begriff der Intersektionalität ist das Konzept gemeint, das auf Kimberlé Crenshaw (1991) zurückgeht und die Wechselbeziehungen sozialer Ungleichheiten in den Blick nimmt.

Der normative Anspruch der repräsentativen Demokratie, verschiedene gesellschaftliche Gruppen angemessen in politische Entscheidungsprozesse einzubinden, lässt Fragen nach dem «Wie» an Bedeutung gewinnen. Eine einfache Gleichsetzung von Repräsentation mit Interessenvertretung greift dabei deutlich zu kurz. Mit demokratischer Repräsentation ist immer auch die gleichberechtigte Chance auf demokratische Teilhabe und Partizipation angesprochen. Solche Diskussionen beschäftigen keineswegs nur den wissenschaftlichen «Elfenbeinturm». Dies zeigen etwa Debatten um die interkulturelle Öffnung der öffentlichen Verwaltung oder die analog dazu verlaufenden Diskussionen um Quotierungsregeln für Frauen und Ostdeutsche in Elitepositionen; nicht zuletzt aber auch die polarisierende Chiffre des «alten weißen Mannes». Der Ausdruck steht dabei sinnbildlich für all diejenigen, die den sogenannten politischen Mainstream abbilden, und kritisiert spiegelverkehrt die fehlende Präsenz derjenigen, die nach wie vor in den politischen Prozessen der repräsentativen Demokratie unterrepräsentiert bleiben. Fragen der Repräsentation sind dabei umkämpft und politisch: Mit der zunehmenden Sichtbarkeit von unsichtbaren bzw. weniger sichtbaren Gruppen und der Adressierung ihrer spezifischen Interessen nehmen auch die Abwehrreaktionen gegen sie zu (u. a. Foroutan 2019; Hertner 2021). Der Blick auf die deskriptive Repräsentation ist also keineswegs hinfällig.

Ein unhintergebarer Maßstab bleibt die Gleichberechtigung von Männern und Frauen, die ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Artikel 3 (2) des deutschen Grundgesetzes findet. Damit ist nicht nur die Gewährleistung gleicher politischer Rechte und politischer Möglichkeiten verbunden. Für politische Repräsentation bedeutet dies, dass Frauen das gleiche Recht wie Männer haben, sich politisch zu engagieren, gewählt zu werden und politische Ämter zu bekleiden. Weiterhin schreibt das Grundgesetz «die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern» sowie das Hinwirken auf die Beseitigung bestehender Nachteile als Staatsziel fest. Forderungen nach paritätischer, d. h. zahlenmäßig gleicher politischer Repräsentanz von Frauen knüpfen an dieses Postulat an.

Die fortwährende Relevanz des – vermeintlich – einfacheren Konzepts der deskriptiven Repräsentation übersetzt sich in eine Vielzahl von Untersuchungen, die sich auf Gruppen konzentrieren, die – gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil – in der Politik wenig sichtbar bleiben. Dabei werden die jeweils relevanten Repräsentationsmerkmale immer wieder neu definiert. Klassische Kriterien des Repräsentationsdiskurses sind Geschlecht, Schicht, Migrationshintergrund sowie Alter. Die massive Unterrepräsentanz von Frauen zieht sich als roter Faden durch die Befundlage. Mit der Einführung des aktiven und passiven Frauenwahlrechts in Deutschland vor mehr als hundert Jahren waren Hoffnungen auf eine Gleichstellung verbunden, die sich bis heute nicht erfüllt haben. Die Zahl der weiblichen Abgeordneten bleibt in den meisten westeuropäischen Nationalparlamenten, so auch in Deutschland, deutlich hinter dem Maßstab der Parität zurück (Salmond 2006; Ahrens et al. 2020). Der aktuelle Stand der deskriptiven Repräsentation von Frauen in Deutschland auf Landes- und Bundesebene wird mit der Metapher des

«halbvollen Glases» beschrieben: Obwohl die Zahl der weiblichen Abgeordneten seit den 1980er Jahren deutlich gestiegen ist, verfehlt der derzeitige Entwicklungsstand Ansprüche einer vollständigen Gleichstellung (Ahrens et al. 2020, S. 14). Hindernisse für eine paritätische Präsenz in der Politik und die Durchsetzung ihrer Interessen, die bis heute fortwirken, werden insbesondere in institutionellen Rahmenbedingungen wie dem Wahlsystem sowie in innerparteilichen Prozessen gesehen (u.a. Höhmann 2020; Bieber 2022).

Forderungen nach einer angemessenen Repräsentation von Eingewanderten sind im Verhältnis zur Geschlechterparität jünger. Eingewanderte und ihre Nachkommen machen jedoch einen zunehmenden Teil der deutschen Bevölkerung aus, was sich bisher nicht in der Besetzung von politischen Ämtern und Mandaten widerspiegelt (u.a. Donovan 2007; Coffé und Reiser 2020) und somit auf ein «unerfülltes Versprechen der pluralen Demokratie» (Foroutan 2019, S. 92) hinweist. Zur gesellschaftlichen und politischen Anerkennung Deutschlands als Einwanderungsland gehört auch die Akzeptanz, dass eine neue Verteilung politischer Ämter und Mandate zu erreichen ist. Migration überwölbt dabei nicht den Faktor des Geschlechts, diese Dimensionen der Repräsentation sind vielmehr produktiv im Zusammenhang zu analysieren. Aufmerksamkeit verdienen das Zusammenwirken von Ungleichheitskategorien, etwa von Geschlecht und Migrationshintergrund im Rahmen innerparteilicher Selektionsprozesse (u.a. Bouju 2021) oder auch spezifische Barrieren der politischen Repräsentation, etwa von muslimischen Frauen (Jenichen 2018). Im Spektrum politischer Forderungen sind es «vor allem Frauen und von Rassismus betroffene Gruppen (bspw. Schwarze Menschen oder Menschen aus Einwandererfamilien), für die eine erhöhte deskriptive Repräsentation in den Parlamenten gefordert wird» (Elsässer und Schäfer 2018 u. 2021, S. 5).

Die sozioökonomische Dimension der Repräsentation genießt oft weniger Aufmerksamkeit. Dabei sind Gruppen – und dies zum Teil erheblich – aus sogenannten niedrigeren sozio-ökonomischen Schichten in Deutschland politisch unterrepräsentiert. Das Verblässen der ehemals stark ausgeprägten Klassenkonflikte, die lange Zeit das Parteiensystem prägten, sowie die an Bedeutung einbüßende Interessenvertretung der Arbeiterklasse durch Akteure wie Gewerkschaften begründen dabei ihre Randstellung in politischen Forderungen und wissenschaftlicher Betrachtung (Elsässer und Schäfer 2021). Mit dem zunehmenden Verlust politischer Handlungsmacht von kollektiven Akteuren, die lange Zeit Repräsentationslücken durch außerparlamentarische Interessenvermittlung füllten, sowie aufgrund wachsender ökonomischer Ungleichheit gewinnen Fragen der deskriptiven Repräsentation dieser Gruppe jedoch wieder zunehmend an Relevanz.

Asymmetrien der Repräsentation sind verfestigte Machtverhältnisse. Diese verändern sich nicht durch kleine, graduelle Verschiebungen. Ein wirklicher Unterschied, der sich auch auf die inhaltliche Repräsentation dieser Gruppen auswirkt, kann erst dann erreicht werden, wenn ihre Zahl über einige wenige rein symbolische Vertreter\*innen hinausgeht und eine «kritische Masse» erreicht wird (insb. Dahlerup 1988; siehe auch Childs und Krook 2008; Swiss, Fallon und Burgos 2012). Entsprechende Studien belegen dies anhand der Repräsentation von Frauen:

Inhaltliche Repräsentationseffekte manifestieren sich erst bei einer signifikanten Erhöhung der Anzahl weiblicher Abgeordneter. Übertragen auf die anderen Gruppen, die in den Prozessen der repräsentativen Demokratie unterrepräsentiert sind, müssten auch diese eine nennenswerte Anzahl von Gesetzgeber\*innen stellen, damit sich ihre deskriptive Repräsentation auf die substanzielle, also inhaltliche Vertretung auswirkt. Sozialwissenschaftlich debattiert wird allerdings, ab wann eine solche «kritische Masse» als erreicht gelten kann und wie ein solcher Schwellenwert zu bestimmen ist (u.a. Studlar und McAllister 2002; Park 2017). Studien richten teils auch den Blick über die bloßen Zahlen hinaus und zeigen auf, dass es neben der bloßen zahlenmäßigen Stärke zusätzlich «kritischer Akteur\*innen» bedarf (insb. Childs und Krook 2009). Diese können, müssen aber nicht zur «kritischen Masse» gehören, spielen jedoch eine zentrale Rolle bei ihrer Mobilisierung und der Initiierung von Reformen.

Für die Analyse der kommunalen Ebene in Deutschland ist damit der konzeptuelle Zugang definiert. Die empirische Studienlage ist demgegenüber beschränkt. Studien über die Unterrepräsentation spezifischer Gruppen zeigen dies hier insbesondere in Bezug auf Frauen (Holtkamp und Wiechmann 2022) und für Personen mit Migrationshintergrund (Schönwälder, Sinanoğlu und Volkert 2011). Darüber hinaus diagnostizieren Studien auf Länderebene insbesondere in westeuropäischen Demokratien wie Deutschland eine mangelnde Responsivität der Politik gegenüber den Anliegen der Bevölkerung aus sogenannten unteren sozioökonomischen Schichten und führen dies auf eine mangelnde deskriptive Repräsentation dieser Gruppen zurück (Elsässer, Hense und Schäfer 2021; Hahn 2022). Diese Arbeiten können somit Hinweise darauf geben, dass ähnliche Muster auch auf kommunaler Ebene zu finden sind.

Dass es auch lokal Muster der ungleichen (deskriptiven) Repräsentation bestimmter Bevölkerungsgruppen gibt, kann als begründete Vermutung gelten. Allerdings fehlt es für die lokalpolitische Repräsentation nach wie vor an aktueller empirischer Evidenz, die verschiedene Vielfaltsdimensionen gemeinsam in den Blick nimmt, die eine Differenzierung zwischen verschiedenen repräsentativen Rollen auf der kommunalen Ebene zulässt und die Abschätzungen von Prozessen des Wandels ermöglicht. An dieser Stelle setzt die Großstadtbefragung 2022 an, die in ihrer Anlage deutlich über bisherige Untersuchungen hinausgeht und das Ziel verfolgt, dahingehend neue Erkenntnisse zu vermitteln.

## 2.2 Die Erfassung gesellschaftlicher Vielfalt

Die vorliegende Analyse der Repräsentation gesellschaftlicher Vielfalt differenziert, gängigen Hauptdimensionen entsprechend, nach Geschlecht, Schichtzugehörigkeit und Migrationshintergrund. Dies wird durch die Einbeziehung weiterer Merkmale ergänzt. Dabei handelt es sich um Alter (u. a. Stockemer und Sundström 2019a; Debus und Himmelrath 2022), sexuelle Orientierung (u. a. Bönisch 2022; Schotel 2022) sowie Behinderung (u. a. Evans und Reher 2022; Reher 2022). Dementsprechend wurden für diese Studie umfangreiche soziodemographische

und soziale Merkmale erhoben. Aufgrund konzeptioneller Überlegungen geht diese Studie den Schritt zur Befragung. Ausschlaggebend hierfür ist die Bedeutung von Selbstzuordnungen zu Merkmalen wie Geschlecht, Schichtzugehörigkeit oder Migrationshintergrund, die im Folgenden kurz erläutert werden.

Geschlechtsspezifische Ungleichheiten bei der Repräsentation von *Frauen* bestehen fort (siehe oben, u. a. Celis und Lovenduski 2018; Bieber 2022, Holtkamp und Wiechmann 2022). Hinzu kommen Diskussionen um die gesellschaftliche Anerkennung und Sichtbarkeit von geschlechtlicher Diversität (u. a. Valentiner 2022). Erhebungsformen, die über die binäre Kategorie Mann/Frau nicht hinausgehen können, die (Unter-)Repräsentation nicht-binärer Personen nicht sichtbar werden lassen. Um diese Beschränkung der Untersuchung der politischen Repräsentation von Geschlechtervielfalt zu überwinden, wird in der Großstadtbefragung 2022 die Geschlechtsidentität in einer Form erhoben, die über die binäre Unterscheidung hinausgeht und offene Selbstzuordnungen der Befragten zulässt.

Gängige Erhebungsmethoden mit subjektiven Zuordnungen zu flankieren betrifft auch migrationsbedingte Diversität. Nach Definition des statistischen Bundesamts haben in Deutschland Personen einen *Migrationshintergrund*, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil nicht mit der deutschen Staatsangehörigkeit geboren wurden. Diese Art der Erfassung des Migrationshintergrunds ist als amtliche demographische Variable nach wie vor die am gängigsten genutzte Kategorie dieser Art. Sie behält Relevanz, um Ungleichheiten der Migrationsgesellschaft sichtbar machen zu können. Obwohl es sich um eine relativ junge und vergleichsweise neue Kategorie handelt, die zum Zeitpunkt ihrer Einführung eine progressive Intention hatte, stößt sie doch auf vielfältige Kritik (siehe hierzu insb. Will 2019; Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020; Dinnebieer et al. 2022). Mit ihr werden – implizit und explizit – Fragen der nationalen Zugehörigkeit verbunden, insbesondere für Menschen, die sich als Deutsche fühlen, deren Zugehörigkeit zu Deutschland jedoch durch den Zusatz «mit Migrationshintergrund» oftmals in Frage gestellt wird. Weiterhin verstellt die Kategorie zum Teil den Blick auf eine angemessene analytische Differenzierung von Repräsentationsdefiziten einer migrationsbezogenen Vielfalt: Zum einen sind in politischen und gesellschaftlichen Diskursen um «Personen mit Migrationshintergrund» nicht immer alle so Kategorisierten in ihrer Gänze gemeint. Zum anderen können Personen, die offiziell nicht in diese Kategorie fallen, von anderen durchaus als Personen mit Migrationshintergrund wahrgenommen bzw. bezeichnet werden. Dies bezeichnen wir im Folgenden als «migrantisiert», womit die *fremdmachende* (auch als «Othering» bekannte) Praxis gemeint ist, bei der Personen etwa aufgrund von äußerlichen Merkmalen ein Migrationshintergrund zugeschrieben wird. Die statistische Kategorie «mit Migrationshintergrund» allein kann ihre Erfahrungen sozialer Ungleichheit und damit auch ihre politische Repräsentation nicht hinreichend erfassen. In der Migrations- und Rassismuskforschung besteht dementsprechend ein wachsendes Bewusstsein für die Notwendigkeit neuer Kategorien, um migrationsbezogene Realitäten adäquat erfassen zu können (insb. Will 2022; Graevskaia 2023). Aus diesem Grund erprobt die Großstadtbefragung 2022 neue Erhebungsinstrumente, die sowohl

Selbstzuordnungen zur ethnischen und/oder kulturellen Zugehörigkeit als auch Angaben zur wahrgenommenen Fremdzuschreibung durch andere erfassen.<sup>3</sup> Für die Auswertungen werden die offenen Selbstzuordnungen der Befragten herangezogen. Diese Angaben werden durch die gängige statistische Kategorie «mit Migrationshintergrund» flankierend betrachtet, um relevante Ungleichheiten sichtbar zu machen und Vergleiche zu ermöglichen.

Letztlich stellt sich die Frage nach den Verhältnissen politischer Repräsentation insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt der *Schicht*. Angehörige der sogenannten unteren sozioökonomischen Schichten gelten auf nahezu allen legislativen Ebenen weltweit als «dramatisch unterrepräsentiert» (Matthews und Kerivel 2021, S. 459). Für die Ungleichverteilung politischer Repräsentation nach sozioökonomischem Status gibt es eine zwar schmale, doch in ihrer Aussagekraft eindeutige Studienlage (vgl. Elsässer und Schäfer 2022). Im deutschsprachigen Forschungskontext stellt sich ein spezifisches Problem: Wird in englischsprachigen Untersuchungen gewohnheitsmäßig von *class* gesprochen, kann die deutschsprachige Forschung auf die Begriffe Klasse, Schicht oder Milieu zurückgreifen (u.a. Steuerwald 2016). Daran anknüpfend stellt sich die Frage nach der Erhebung. Je nach Forschungsanliegen können etwa Einkommen, formeller Bildungsstatus, Erwerbstätigenstatus, berufliche Stellung oder die subjektive Schichtzugehörigkeit, bei der Befragte angeben, welcher Bevölkerungsschicht sie sich selbst zuordnen, zur Untersuchung herangezogen werden. Die Kombination mehrerer Variablen kann darüber hinaus zur Kontrolle ihrer möglichen Korrelationen dienen (vgl. Liu et al. 2004; Nolan und Weisstanner 2022).

Die Großstadtbefragung 2022 erfasst mehrere dieser Variablen. Eine solche umfangreiche Erhebung ermöglicht damit die Untersuchung von Schicht im Kontext verschiedener Phänomenbereiche. In einer ersten veröffentlichten Studie zur Großstadtbefragung 2022 wurde für die Analyse differenzierter Bedrohungslagen unter dem Aspekt von Schicht die subjektive Schichtzugehörigkeit (Oberschicht, obere Mittelschicht, Mittelschicht, untere Mittelschicht, Arbeiterschicht oder Unterschicht) herangezogen (vgl. Blätte, Dinnebier und Schmitz-Vardar 2022). Für die Ungleichverteilung politischer Repräsentation erscheint hingegen ein anderer Fokus treffsicherer. In Deutschland verlaufen solche Diskussionen insbesondere entlang des sogenannten Akademisierungsgrads der Politik. Die zunehmende Akademisierung, mit der sich die Parteien konfrontiert sehen, kann als «aktuelle Herausforderung der Demokratie» begriffen werden, nicht zuletzt, weil damit «die Einbindung unterschiedlicher sozialer Milieus [zurück geht]» (Keil und Schubert 2021, S. 17). Um für diese Diskussionen anschlussfähige empirische Befunde zu erhalten, wird im weiteren Verlauf dieser Studie in den Auswertungen der formale Bildungsstatus in Form des höchsten Bildungsabschlusses herangezogen.

<sup>3</sup> Diese Formen der Erhebung der standardisierten Fremd- und Selbstbeschreibung sowie offener Selbstidentifikation wurde in leicht abgewandelter Form im Rahmen des *Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitor* (NaDiRa) entwickelt und angewandt. Wir danken dem Team des NaDiRa für den Austausch bei der Fragebogenentwicklung. Weitere Informationen unter [www.rassismusmonitor.de](http://www.rassismusmonitor.de).

# 3 Die Großstadtbefragung 2022

## 3.1 Studiendesign und Datengrundlage

Die Grundlage dieser Studie bildet die Großstadtbefragung 2022, welche von April 2022 bis August 2022 in Form einer Online-Befragung durchgeführt wurde. Sie ist die bisher umfangreichste Datengrundlage zur Erforschung der kommunalen Repräsentation gesellschaftlicher Vielfalt. Auf dieser Grundlage kann die Repräsentation von Vielfalt durch kommunalpolitische Amts- und Mandatsträger\*innen umfassend empirisch untersucht werden. Sie liefert darüber hinaus eine umfangreiche Datengrundlage demokratischer Responsivitätsverhältnisse und gibt Aufschluss über die Bedrohungslagen kommunalpolitisch Engagierter.<sup>4</sup>

Für das Anliegen der vorliegenden Studie liefert die Großstadtbefragung 2022 Informationen zur (deskriptiven) Repräsentation verschiedener sozialer Gruppen auf der lokalen Ebene. Neben Aussagen zur Zusammensetzung kommunaler Parlamente und Verwaltungen hinsichtlich der Vielfaltsdimensionen des Geschlechts, des Akademisierungsgrads und des Migrationshintergrunds auf Grundlage von standardisierten Erhebungsmethoden können mit der Großstadtbefragung 2022 auch neue Erkenntnisse über Selbst- und Fremdwahrnehmungen erzielt werden, etwa hinsichtlich ethnischer, nationaler und/oder kultureller Merkmale. Zusätzlich wurden Fragen nach Konfessionszugehörigkeit, sexueller Orientierung und körperlichen sowie seelischen Behinderungen und Krankheiten gestellt. Mit der Großstadtbefragung 2022 können somit Fragestellungen behandelt werden, die den Fokus der Repräsentationsforschung erweitern. Sie ermöglicht neue, systematische, empirische Erkenntnisse zu einer breit verstandenen gesellschaftlichen Vielfalt in den deutschen Großstädten.

Kommunalpolitik findet überwiegend in kleineren Städten und Kommunen statt. Es leben «nur» etwa 30 Prozent der Gesamtbevölkerung in Großstädten (Stand 2020, vgl. Statistisches Bundesamt 2021a). Doch gelten gerade Großstädte als Orte, in denen die gesellschaftliche Vielfalt «lebt» (Mullis 2022). Die Größe und Heterogenität der (groß)städtischen Bevölkerung ermöglicht es, Aspekte der pluralen Repräsentation zugleich umfassend und ausreichend spezifiziert zu untersuchen. Gleichzeitig tritt hier die Kluft in der Repräsentation deutlicher in Erscheinung, denn Großstädte sind Orte schnelleren Wandels. Der Fokus auf die Großstädte bietet den Vorteil, dass sich Kontextbedingungen besser erfassen lassen, wodurch gezieltere Vergleiche möglich sind.

---

<sup>4</sup> Für eine detailliertere Erläuterung siehe Blätte, Dinnebieer und Schmitz-Vardar 2022.

Grundsätzlich liefern Ratsinformationssysteme Auskünfte über die Struktur und Zusammensetzung der kommunalen Parlamente. Von den Städten werden zum Teil Angaben über die Personalstruktur der Kommunalverwaltung verfügbar gemacht. Zentrale Repräsentationsmerkmale können damit jedoch nicht erfasst werden. Tatsächlich ist dies aufgrund der Sensibilität personenbezogener Daten stark beschränkt. Art und Umfang dieser Informationsquellen entsprechen daher nicht den Ansprüchen der Zielsetzung und Leitfragen dieser Studie, die aus diesem Grund nur durch eine Befragung durchgeführt werden konnte.

Die Großstadtbefragung 2022 adressierte alle Personen, die in den insgesamt 77 deutschen Großstädten<sup>5</sup> sowie in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg ein kommunales Mandat bzw. Amt ausüben. Dazu zählen alle gewählten Ratsmitglieder, die (Ober-)Bürgermeister\*innen sowie durch Wahl berufene Beigeordnete und Dezernatsleitungen. In den Stadtstaaten sind dies Personen, die – sei es durch die Bezirksverordnetenversammlung (Berlin), Bezirksversammlung (Hamburg), die Beiräte (Bremen) oder die Bevölkerung – gewählt wurden und ein Amt bzw. Mandat auf der Bezirksebene ausüben. Die Grundgesamtheit besteht insgesamt aus ca. 6.500 Amts- und Mandatsträger\*innen und umfasst Engagierte sowohl im Ehren- als auch Hauptamt.<sup>6</sup> Die Amts- und Mandatsträger\*innen, für die über die Ratsinformationssysteme telefonisch oder über die Fraktionsbüros eine Kontaktadresse recherchiert werden konnte (insgesamt 5.763), wurden als erreichbare Grundgesamtheit dieser Studie in der Feldphase (April bis August 2022) per E-Mail mit Einladungs- und Erinnerungsschreiben zur Teilnahme an der Untersuchung angefragt.

## 3.2 Rücklaufquote und Gewichtung im Kontext

Insgesamt waren 2.592 Teilnehmer\*innen bereit, an der Befragung teilzunehmen, 2.164 haben diese vollständig beantwortet (siehe Tabelle 1). Eine Abbruchquote von nur 16 Prozent bewegt sich angesichts des angenommenen Zeitbedarfs von 12–15 Minuten bei einem Personenkreis, bei dem sich die meisten neben allen anderen Verpflichtungen ehrenamtlich kommunalpolitisch engagieren, in einem sehr guten und zu erwartenden Rahmen. Vor allem aber ist die Beteiligungsquote von 44,9 Prozent der Personen, die eine grundsätzliche Teilnahmebereitschaft zeigten, bzw. von 37,5 Prozent der Teilnehmenden, die die Befragung vollständig abgeschlossen haben, für eine reine Online-Befragung eine gute Rücklaufquote (Nayak und Narayan 2019).

---

5 Städte mit mindestens 100.000 Einwohner\*innen gelten als Großstadt. Die Definition und Auswahl der Großstädte erfolgten auf Basis der Angaben und Daten des Statistischen Bundesamts (Statistisches Bundesamt 2022).

6 Für die Befragung dieser Grundgesamtheit wurde unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Vorgaben eine Kontaktdatenbank erstellt. Zur Interaktion und Erreichbarkeit von kommunalen Amts- und Mandatsträger\*innen im Rahmen der Großstadtbefragung 2022 siehe Kurz und Mommertz (2023).



**Tabelle 1: Rücklaufquote**

Rücklauf	
Vollständig ausgefüllte Fragebögen	2.164 (37,5%)
Teilweise ausgefüllte Fragebögen	428 (7,4%)
<b>Gesamt</b>	<b>2.592 (44,9%)</b>

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der Großstadtbefragung 2022. Durch eine Datenbereinigung kommt es zu einer Abweichung um 2 Fälle gegenüber der ersten Studie im Rahmen der Großstadtbefragung 2022.

Für die Befragung wurden die Amts- und Mandatsträger\*innen aller Parteien bzw. Wählervereinigungen sowie unabhängige Kandidat\*innen kontaktiert. Die Durchführung der Studie im Rahmen einer Kooperation zwischen der NRW School of Governance und der Heinrich-Böll-Stiftung wurde durchgängig in angemessener Weise transparent gemacht und mit einer Internet-Präsenz bei der NRW School of Governance an der Universität Duisburg-Essen<sup>7</sup> begleitet, um durch eine sorgfältige Information über das Datenschutzkonzept Vertrauen in die wissenschaftliche Integrität der Studie aufzubauen.

Bei einer nach Partei- bzw. Fraktionszugehörigkeit differenzierten Analyse der Rücklaufquoten überrascht der besonders hohe Rücklauf von 59,7 Prozent bei Bündnis 90/Die Grünen nicht. Für die Aussagekraft der Studie mindestens so wichtig ist, dass demgegenüber Mitglieder anderer Fraktionen ebenfalls auf hohem Niveau mit substantziellen Rücklaufquoten in der Befragung vertreten sind. Dies gilt selbst für Mitglieder von Fraktionen der AfD, deren politisch-ideologische Distanz gegenüber den Inhalten der Heinrich-Böll-Stiftung groß ist.<sup>8</sup> Auch Mitglieder anderer Fraktionen sind mit guten Rücklaufquoten in der Befragung vertreten (für eine ausführliche Übersicht siehe Blätte, Dinnebier und Schmitz-Vardar 2022).

Die Daten aus der Erhebung müssen anders gehandhabt werden als eine Umfrage, die auf einer Zufalls-Stichprobe basiert. Im Szenario der Großstadtbefragung wurden alle Personen der Grundgesamtheit zur Teilnahme eingeladen, und es ist ein Rücklauf mit Selektivitäten zu verzeichnen, die möglichst präzise zu erfassen sind. Um abgesicherte Schlussfolgerungen für die Grundgesamtheit erzielen zu können, spielen Gewichtungungsverfahren in der empirischen Datenauswertung eine entscheidende Rolle. Mit solchen Gewichtungungsverfahren wird eine Repräsentativität der Daten hergestellt, was es ermöglicht, verallgemeinernde Schlussfolgerungen über die Grundgesamtheit (hier: Zusammensetzung kommunaler Wahlämter) abzuleiten (Lohr 2021; Valliant und Dever 2018). Konkret können durch eine

7 Abrufbar unter <https://nrwschool.de/2022/04/12/kommunale-repraesentation-und-gesellschaftliche-vielfalt>.

8 Es gibt die Möglichkeit eines Bias durch eine thematisch begründete Selbst-Selektion der Teilnehmenden: Es ist nicht ausgeschlossen, dass das in den Einladungen zur Befragung stark gemachte Interesse an Anfeindungen und Bedrohungen diejenigen besonders zur Teilnahme motiviert hat, die solche Erfahrungen gemacht haben und im Rahmen einer statistischen Erhebung sichtbar machen wollten. Dies könnte erklären, warum überraschend viele Amts- und Funktionsträger\*innen der AfD teilgenommen haben, trotz der politisch-ideologischen Distanz zwischen AfD-nahen und grünen Milieus.

Gewichtung der Fälle im Datensatz bekannte Verzerrungen der Ergebnisse aufgrund der Selektivitäten des Rücklaufs ausgeglichen werden. Das heißt, es werden in den Daten der Großstadtbefragung 2022 Merkmale so gewichtet, dass die Verteilung in der Grundgesamtheit geschätzt werden kann.

Das für die Großstadtbefragung durchgeführte Gewichtungsverfahren orientiert sich an einer Modellierung der Faktoren, welche die Teilnahmebereitschaft begünstigt oder verringert haben. Kern des Verfahrens ist, Faktoren zu identifizieren, die eine Nichtteilnahme wahrscheinlicher gemacht haben, und diese als Gewichtungsvariablen in die Analyse einfließen zu lassen. Hierfür berücksichtigte das Gewichtungsverfahren der Großstadtbefragung 2022 u.a. die unterschiedliche Beteiligungsbereitschaft der Parteien. Insbesondere die bereits dargelegte hohe Rücklaufquote von Angehörigen von Bündnis 90/Die Grünen (Blätte, Dinnebir und Schmitz-Vardar 2022, S. 19), würde andernfalls dazu führen, dass ihre Anteile unter den Amts- und Mandatsträger\*innen in den Großstädten überschätzt werden. Darüber hinaus wirken sich solche Selektionseffekte auch auf weitere Merkmale aus, da sich etwa Frauenanteile und Anteile von Personen mit Migrationshintergrund zum Teil stark zwischen den Parteien unterscheiden (u.a. Holtkamp und Wiechmann 2022; Mediendienst Integration 2023).

Die Großstadtbefragung ist keine Vollerhebung, sie kann aber, anders als eine Codierung von Merkmalen aller Repräsentant\*innen, subjektive und nicht-sichtbare Faktoren der Repräsentation erfassen.<sup>9</sup> Für den Abgleich zwischen den mehr als 6.400 Amts- und Funktionsträger\*innen in den deutschen Großstädten und den 2.164 Repräsentant\*innen, die an der Befragung vollständig teilgenommen haben, werden neben der Parteizugehörigkeit auch der Name, das Geschlecht und regionale Daten verwendet, um systematische Unterschiede in der Teilnahmebereitschaft mit Gewichtungsfaktoren auszugleichen. Anhand der Vor- und Nachnamen der Amts- und Mandatsträger\*innen in der Grundgesamtheit wurde analysiert, inwieweit der geschätzte Anteil der Mandatsträger\*innen mit Migrationsbiographie von dem Anteil abweicht, der laut Befragung einen statistischen Migrationshintergrund hat. Für diese Analyse wird das sogenannte «onomastische Verfahren» genutzt, das in Deutschland als Standardwerkzeug zur namensbasierten Identifizierung von Personen mit Migrationshintergrund gilt. Das onomastische Verfahren gleicht die Kombination von Vor- und Nachnamen mit einer Namensdatenbank ab und ermittelt so die Wahrscheinlichkeit für die regionale Herkunft eines Namens (Humpert und Schneiderheinze 2000). Das Ergebnis ist letztlich eine Schätzung der Wahrscheinlichkeit, mit der einer\*inem Amts- und Mandatsträger\*in aus der Grundgesamtheit eine Migrationsbiographie zugeordnet werden kann. Aus der Analyse der vorliegenden migrationsbezogenen Merkmale lässt sich ableiten, dass kommunale Amts- und Mandatsträger\*innen mit Migrationsbiographie tatsächlich

---

<sup>9</sup> In dieser Hinsicht unterscheiden sich die Vielfaltsstudie Teil 1 «Repräsentation von Frauen in der Kommunalpolitik» (Holtkamp und Wiechmann 2022) und die vorliegende Studie in ihrer Methodik. Zu den zahlenmäßigen Abweichungen siehe Fußnote 12.

etwas häufiger an der Befragung teilgenommen haben als diejenigen, denen keine Migrationsbiographie zugeschrieben wird.

Nicht zuletzt zur persönlichen Ansprache bei der Einladungsformulierung wurde in die Kontaktdatenbank die Information über das (antizipierte) Geschlecht aufgenommen. Diese Information wurde weiterhin zur Feststellung genutzt, ob sich die vermutete bzw. recherchierte Geschlechtszuschreibung in ähnlicher Weise auch in der Befragung widerspiegelt. Die Auswertung zeigt – unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit – einen deutlich höheren Rücklauf bei den weiblichen kommunalpolitisch Tätigen als bei den männlichen Amts- und Mandatsträgern. Die vermehrte Teilnahmebereitschaft weiblicher Befragter ist nicht allein durch die überdurchschnittlich hohe Rücklaufquote unter Amts- und Mandatsträger\*innen von Bündnis 90/Die Grünen zu erklären. Sie werden daher entsprechend ihres tatsächlichen Anteils unter den kommunalen Amts- und Funktionsträger\*innen gewichtet.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bei der Großstadtbefragung 2022 u.a. eine überdurchschnittlich hohe Beteiligung von Frauen und eine leicht höhere Beteiligung von Personen mit Migrationshintergrund feststellbar war. Darüber hinaus zeigt sich, dass es deutliche Unterschiede in den Beteiligungsquoten zwischen den Parteien gibt sowie (geringfügige) regionale Unterschiede, die nicht in einer Ost-West-Dichotomie aufgehen. Diese Erkenntnisse zu den Selektivitäten des Rücklaufs werden durch eine Schätzung im Gewichtungsverfahren zusammengeführt. Durch die Berechnung und Nutzung der Gewichtungsvariablen werden somit Schätzungen für die Zusammensetzung der kommunalen Ämter und Mandate in der Grundgesamtheit möglich.

# 4 Deskriptive (Unter-)Repräsentation der gesellschaftlichen Vielfalt

In der repräsentativen Demokratie stellen sich Fragen der angemessenen Repräsentation insbesondere vor dem Hintergrund demokratischer Legitimität. Im Sinne der «Politics of the Presence» (Phillips 1995), also einer «Politik der Anwesenden» werden politische Institutionen nicht ausschließlich aufgrund von Interessenvertretung legitimiert, sondern auch dadurch, dass sie die Gesellschaft in hinreichendem Ausmaß widerspiegeln. Die deskriptive Repräsentation als sozialstrukturelles Abbild einer breiten Vielfalt von Bürger\*innen in den zentralen politischen Institutionen kann somit als demokratisches Qualitätsmerkmal betrachtet werden (Lembcke 2016, S. 31). Wird dieses Ziel verfehlt, sind Repräsentationslücken zu diagnostizieren. Mit Repräsentationslücken ist hier gemeint, dass sich die Anteile sozialstruktureller Merkmale bestimmter Bevölkerungsgruppen in der Gesellschaft und in der kommunalen Besetzung von Ämtern und Mandaten (stark) unterscheiden, also von Ungleichheiten geprägt sind. Die gesellschaftliche Vielfalt spiegelt sich folglich nicht entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung in der Besetzung politischer Ämter und Mandate.

Dabei ist der Begriff der Vielfalt selbst vielfältig. «Vielfalt» kann im Sinne von Multikulturalismus den ethno-kulturellen Pluralismus in der Gesellschaft meinen (Blätte 2017). «Vielfalt» steht aber, deutlich darüberhinausgehend, im Sinne von «diversity» für ein breit gefächertes Bündel an Diversitätsmerkmalen von Individuen innerhalb der Gesellschaft. Ein universeller Katalog, der sämtliche solcher Merkmale aufführt und als Referenzrahmen herangezogen werden kann, existiert nicht. Auch besteht Uneinigkeit darüber, welcher Begriff denn nun der passendste sei, was sich nicht zuletzt an Begriffskonflikten auch zum Diversitätsbegriff zeigt (vgl. Nieswand 2022). Mit der Vielfalt einer Gesellschaft kann eine Vielzahl unterschiedlicher sozialer Identitäten gemeint sein. Sie kann Unterschiede etwa nach Herkunft, Ethnizität, Schichtzugehörigkeit, Geschlecht, sexueller Orientierung, Religion, Sprachkenntnissen und/oder Alter meinen (vgl. Singley und Sedlacek 2009, S. 404). Schwerpunkte der Forschung zum sogenannten Diversity-Management sind die Merkmale Alter, Geschlecht, ethnische und/oder kulturelle Zugehörigkeit

sowie Hautfarbe<sup>10</sup>, (vgl. Yadav und Lenka 2020). Je nach Erkenntnisinteresse variieren die relevanten Vielfaltsdimensionen.

Diese Studie erhebt keinen Anspruch auf eine vollständige Abdeckung aller denkbaren Vielfaltsdimensionen. Mit Blick auf die politische Repräsentation in der kommunalen Demokratie legt die Studie den Fokus auf die gesellschaftlichen Gruppen, die gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil als deskriptiv unterrepräsentiert gelten. Damit steht die politische Repräsentation hinsichtlich der Aspekte von Geschlecht, akademischer Abschluss und Migration im Zentrum der folgenden Auswertungen (siehe Kapitel 2). Dies wird ergänzt durch Statistiken zur Religionszugehörigkeit, sexueller Orientierung, Alter sowie Behinderung und (seelischer) Krankheiten. Dabei ergibt sich ein regional, nach Parteien und auch nach Alterskohorten differenziertes Bild. Als Einstieg wird zunächst ein Überblick vermittelt, der Erkenntnisse aus der Großstadtbefragung ins Verhältnis zur (Unter-)Repräsentation auf Bundes- und Landesebene setzt.

- Frauen, Personen aus niedrigeren (Bildungs-)Schichten und Menschen mit Migrationshintergrund sind gemessen an ihrem Gesamtbevölkerungsanteil auf allen politischen Ebenen (Bund, Land, Kommune) deskriptiv unterrepräsentiert.
- Etwa die Hälfte der ethnischen und/oder kulturellen Selbstbeschreibungen von Amts- und Mandatsträger\*innen mit statistischem Migrationshintergrund weisen einen Migrationsbezug auf. Bei der anderen Hälfte besteht eine Diskrepanz zwischen statistischem Migrationshintergrund und Selbstidentifikation.
- Repräsentationslücken zeigen sich auch bei anderen gesellschaftlichen Gruppen. Im «Normalfall» sind Amts- und Mandatsträger\*innen in den deutschen Großstädten 51 Jahre alt, heterosexuell, christlich oder konfessionslos und leben ohne eine körperliche Behinderung und/oder psychische Krankheit.

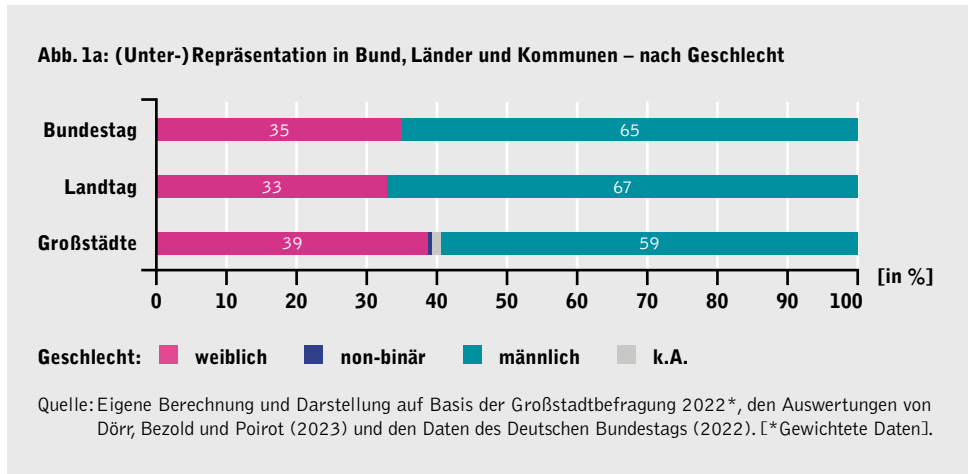
**10** In der englischsprachigen Literatur wird dies insbesondere unter der Kategorie «race» «Rasse» gefasst. Eine einfache Übersetzung dieser Kategorie ins Deutsche ist angesichts der unterschiedlichen nationalen Debatten nicht ohne weiteres möglich (siehe hierzu u.a. Espahangizi et al. 2016; Geulen 2018; Dikötter 2018, Graevskaia 2023). Aus diesem Grund verwendet die vorliegende Studie Begriffe, die auf ethnische und/oder kulturelle Zugehörigkeiten, den (statistischen) Migrationshintergrund oder auf eine Migrantisierung von außen verweisen.

## 4.1 (Unter-)Repräsentation in Bund – Land – Kommunen

Die Großstadtbefragung ergab einen Anteil von 39 Prozent Frauen unter den Amts- und Mandatsträger\*innen in den deutschen Großstädten (vgl. Abbildung 1a).<sup>11</sup> Demgegenüber steht eine Mehrheit von knapp 60 Prozent männlichen Amts- und Mandatsträgern sowie ein Prozent die sich in der binären Geschlechtszuteilung «Mann/Frau» nicht wiederfinden und Personen, die eine Geschlechtsangabe verweigerten. Dieser von der Parität deutlich abweichende Befund bestätigt die Datelage im Rahmen der Vielfaltsstudie Teil 1, die sich mit der Repräsentation von Frauen in der Kommunalpolitik beschäftigt (Holtkamp und Wiechmann 2022).<sup>12</sup> Es entspricht darüber hinaus auch dem Bild, das sich auf der Bundes- und Landesebene ergibt. Der Frauenanteil unter den Amts- und Mandatsträger\*innen in den deutschen Großstädten liegt dabei sogar leicht über den Werten auf Bundes- und Landesebene: In den Parlamenten der deutschen Bundesländer waren im Mai 2023 unter den insgesamt 1.889 Abgeordneten 620 Frauen vertreten. Dies entspricht einem Gesamtanteil von durchschnittlich 32,8 Prozent, wobei der Frauenanteil im Bayerischen Landtag mit 27,3 Prozent am niedrigsten und in der Hamburgischen Bürgerschaft mit 43,9 Prozent am höchsten ausfällt (Dörr, Bezold und Poirot 2023). Der Anteil von Frauen in den Landesparlamenten liegt damit leicht unter dem Wert des Bundestages, bei dem sich der Frauenanteil auf rund 35 Prozent beläuft (Deutscher Bundestag 2022). Systematische Daten für nicht-binäre Abgeordnete existieren für die Landes- und Bundesebene nicht. Im Jahre 2022 bleiben Frauen somit,

- 11 Durch an die Grundgesamtheit angepasste Gewichtungen (siehe Kapitel 3.2), kann diese Aussage über den Kreis der Befragten hinaus für all diejenigen getroffen werden, die in den 77 Großstädten sowie in den Bezirken der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg ein kommunales Amt oder Mandat ausüben.
- 12 Holtkamp und Wiechmann haben einen Frauenanteil von 37,3 Prozent bei den Ratsmitgliedern ermittelt und Wahlämter getrennt erfasst. Die Ergebnisse beider Studien, welche die Frauenrepräsentation in deutschen Großstädten erfassen, liegen damit sehr nah beieinander, ohne identisch zu sein. Neben den unterschiedlichen Erhebungszeitpunkten und der festgestellten hohen Fluktuation bei den Amts- und Mandatsträger\*innen können die Unterschiede insbesondere auf zwei Gründe zurückgeführt werden: (1) Zum einen basieren die Studien auf unterschiedlichen Herangehensweisen. Die Studie zur Repräsentation von Frauen in der Kommunalpolitik basiert auf einer systematischen manuellen Auswertung von Internetseiten, insbesondere der Ratsinformationssysteme, wobei anschließend das antizipierte bzw. vermutete Geschlecht (Mann/Frau) der gelisteten Amts- und Mandatsträger\*innen vermerkt wurde. Diese Auswertung wurde durch telefonische Anfragen in einzelnen Städten komplementiert (Holtkamp und Wiechmann 2022, S. 11). Dagegen basiert die Großstadtbefragung 2022 auf einer Online-Befragung sämtlicher Amts- und Mandatsträger\*innen, die das Geschlecht durch Selbstangaben (auch über binäre Geschlechtsidentitäten) erfasst. Durch statistische Gewichtungen (Kapitel 3.2) wird ihr Anteil in der Grundgesamtheit geschätzt. (2) Zum anderen liefert die Studie zur Frauenrepräsentation ein sehr differenziertes Bild der weiblichen Amts- und Mandatsträgerinnen, aufgeschlüsselt nach Parteien, Regionen, Ratsmandaten sowie Führungspositionen. In der vorliegenden Studie wurden diese untergliederten Zahlen zur Repräsentanz von Frauen an dieser Stelle zusammengefasst dargestellt. Eine weitere Ausdifferenzierung erfolgt in den folgenden Kapiteln. Die Durchführung der beiden Studien erfolgte separat und unabhängig voneinander.

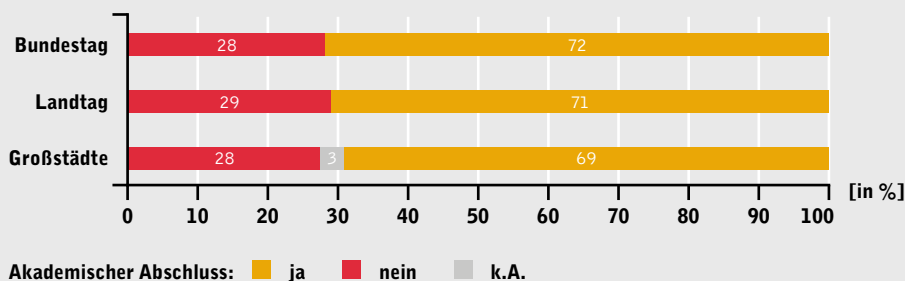
gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil, in der kommunalen Demokratie der Großstädte deskriptiv deutlich unterrepräsentiert.



Eine noch stärker ausgeprägte Repräsentationslücke zeigt sich mit Blick auf Personen aus den sogenannten niedrigeren (Bildungs-)Schichten. Mehr als Zweidrittel der Amts- und Mandatsträger\*innen in den deutschen Großstädten verfügt über einen akademischen Abschluss (69 Prozent), d.h. über ein abgeschlossenes Studium, Promotion und/oder Habilitation (vgl. Abbildung 1b). Demgegenüber hatten im Jahr 2018 18,5 Prozent der Bevölkerung einen Bachelor-, Master- oder Diplomabschluss sowie weitere 1,3 Prozent der Gesamtbevölkerung eine abgeschlossene Promotion (Statistisches Bundesamt 2021b). Zwar zeigt sich eine Entwicklung, bei der sich der Anteil akademischer Abschlüsse in Deutschland leicht erhöht, doch bleibt deutlich, dass gerade diejenigen seltener in ein kommunales Wahlamt finden, die über einen niedrigeren oder keinen formellen Bildungsabschluss verfügen; weit überdurchschnittlich vertreten sind hingegen Personen mit akademischem Abschluss gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil.

Systematische Daten vergleichbarer Untersuchungen auf kommunaler Ebene liegen nicht vor, so dass keine solchermaßen fundierte Trendaussage möglich ist. Die Großstadtbefragung 2022 bietet erstmals einen empirisch erhobenen Einblick in die deskriptive Repräsentation verschiedener sozioökonomischer Schichten (hier abgebildet über den formalen Bildungsabschluss). Vergleiche mit Repräsentationsmustern auf Landes- und Bundesebene sind mit Einschränkungen möglich. Abgeordnete mit abgeschlossenem Studium und/oder Promotion (insgesamt 72 Prozent) stellen die deutliche Mehrheit im Bundestag. Die gegenwärtige Unterrepräsentation sogenannter unterer sozioökonomischer Schichten kann dabei als eine historische Fortschreibung parlamentarischer Exklusion beschrieben werden, wobei lange Zeit jedoch davon ausgegangen wurde, dass diese Repräsentationslücke durch andere Kanäle, etwa von Gewerkschaften, gefüllt wird (Elsässer und Schäfer 2021, S. 6–7).

**Abb. 1b: (Unter-)Repräsentation in Bund, Länder und Kommunen – nach akademischen Abschlüssen**



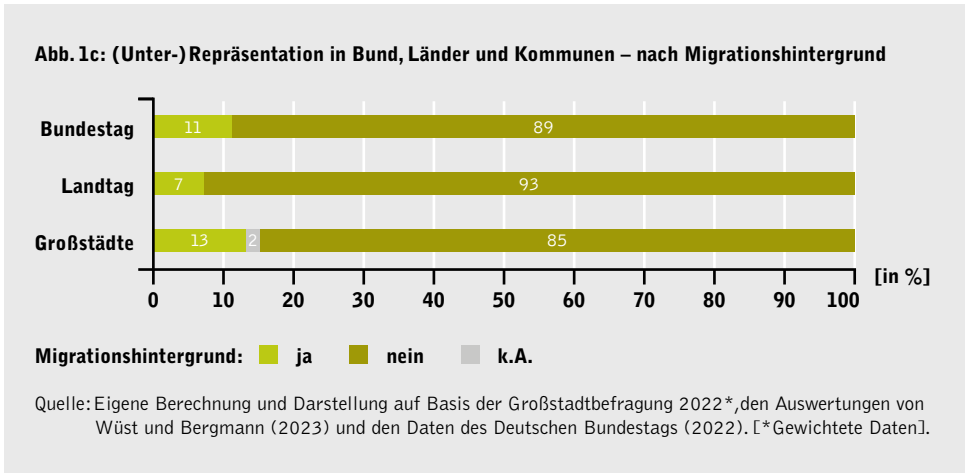
Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der Großstadtbefragung 2022\*, den Auswertungen von Auftragsbank.de (2023) und den Daten des Deutschen Bundestags (2022). [\*Gewichtete Daten].

Der nächste Aspekt ist die deskriptive Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund. Im Jahr 2022 hatten 28,7 Prozent der deutschen Gesamtbevölkerung einen Migrationshintergrund (Statistisches Bundesamt 2023). In den kommunalen Wahlämtern und -mandaten kommen sie jedoch nur langsam an: Lediglich 13 Prozent der kommunalen Amts- und Mandatsträger\*innen in den deutschen Großstädten haben einen Migrationshintergrund (vgl. Abbildung 1c). Obwohl sich der Wert im Vergleich zu 2011 in den Großstädten von 4,2 Prozent verdreifacht hat (Schönwälder, Sinanoğlu und Volkert 2011), bleibt es auch 2022 bei einer stark ausgeprägten deskriptiven Unterrepräsentation von Personen mit Migrationshintergrund, gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung. Damit ist der Migrationshintergrund in seiner statistischen Definition gemeint; sie erfasst Amts- und Mandatsträger\*innen, die nicht mit der deutschen Staatsangehörigkeit geboren wurden bzw. die mindestens ein Elternteil haben, auf die dies zutrifft. Trotz der bekannten Grenzen der statistischen Kategorie «mit Migrationshintergrund» (vgl. Kapitel 2.2), liegen Vergleichsdaten für die Bundes- und Landesebene nur für diese Kategorie vor. Dabei zeigt sich eine ähnliche Schieflage: Den 11,3 Prozent der Bundestagsabgeordneten mit Migrationshintergrund stehen gerade einmal 7,2 Prozent an Abgeordneten mit Migrationshintergrund in den Landtagen gegenüber. Die Hamburgische Bürgerschaft verzeichnet dabei den höchsten Anteil an Abgeordneten mit Migrationshintergrund (21,1 Prozent), wohingegen im saarländischen Landtag kein\*e einzige\*r Abgeordnete\*r mit Migrationshintergrund vertreten ist (Wüst und Bergmann 2023).

Die berichteten Zahlen können den Schluss nahelegen, dass die gesellschaftliche Vielfalt in den Großstädten besser repräsentiert ist als in der parlamentarischen Zusammensetzung von Bundestag und Landtagen. Wenngleich die Werte auch in den Kommunen zum Teil deutlich unter dem Bevölkerungsanteil liegen, erreicht die deskriptive Repräsentation von Frauen sowie von Personen mit Migrationshintergrund hier doch ein (leicht) höheres Niveau als auf Bundes- und Landesebene. Insbesondere hinsichtlich der deskriptiven Repräsentation von



Personen mit Migrationshintergrund steht allerdings dieser Interpretation entgegen, dass Bundestag und Landtage sowohl städtische als auch ländliche Regionen repräsentieren. Während ländliche Gebiete weniger stark von Migration geprägt sind, zeichnen sich gerade urbane Räume durch eine starke Multikulturalität aus: 2022 lebten 58,5 Prozent aller Personen mit Migrationshintergrund in städtischen und 13,2 Prozent in ländlichen Regionen (Bundeszentrale für Politische Bildung 2023). Diese starke multikulturelle Prägung der großstädtischen Räume lässt die Unterrepräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund besonders scharf zum Ausdruck kommen.



Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden: Befunde für die Bundes- und Landesebene finden ihre Entsprechung auf der lokalen Ebene der Großstädte. Die drei fokussierten Gruppen – Frauen, Nicht-Akademiker\*innen und Personen mit Migrationshintergrund – sind auf der Bundes- und Landesebene gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil politisch unterrepräsentiert. Dieses Bild gilt für die Großstädte gleichermaßen. Auch hier sind es insbesondere Männer, Akademiker\*innen sowie Personen ohne Migrationshintergrund, welche vorherrschend ein kommunales Amt oder Mandat bekleiden.

## 4.2 Migrationshintergrund und Repräsentation zwischen Selbst- und Fremdentifizierung

Das Merkmal «mit Migrationshintergrund» ist mit dem Problem behaftet, dass sich Personen, denen ein solcher zugeschrieben wird, nicht unbedingt so selbst wahrnehmen (vgl. Kapitel 2.2). Die Zuschreibung «mit Migrationshintergrund» kann von der Selbstbeschreibung abweichen. In die Großstadtbefragung 2022 wurden daher Fragen aufgenommen, die neben der Erhebung des statistischen Migrationshintergrunds auch eine Auskunft zur Selbstidentifikation ermöglichten.

Die Teilnehmer\*innen der Befragung wurden offen gefragt, wie sie ihre eigene ethnische und/oder kulturelle Zugehörigkeit beschreiben würden.<sup>13</sup> Von den Amts- und Mandatsträger\*innen, die an der Großstadtbefragung 2022 teilgenommen haben, wurde für 13,5 Prozent ein statistischer Migrationshintergrund festgestellt. Abbildung 2 vermittelt, dass von insgesamt 1.979 erhaltenen offenen Antworten zur ethnischen und/oder kulturellen Zugehörigkeit, etwas weniger, nämlich knapp 10 Prozent, eine migrationsbezogene Selbstbezeichnung nutzen (Mehrfachnennungen möglich). Von den 286 Amts- und Mandatsträger\*innen mit statistischem Migrationshintergrund, die diese Frage zur Selbstidentifikation beantwortet haben, verweisen 51 Prozent der Antworten auf einen Migrationsbezug.<sup>14</sup> Durch die Möglichkeit von Mehrfachnennungen summieren sich die visualisierten absoluten Zahlen der Antworten nicht zu den tatsächlichen Anteilen der Amts- und Mandatsträger\*innen mit statistischem Migrationshintergrund.

Konzeptionell ist relevant, ob sich Repräsentant\*innen mit bestimmten deskriptiven Merkmalen – in diesem Fall Migrationshintergrund – auch als Vertreter\*innen jener Gruppe fühlen, mit der sie ein spezifisches Merkmal teilen (vgl. Mansbridge 2003), doch bleibt offen, ob sich Amts- und Mandatsträger\*innen mit Migrationshintergrund auch explizit als Vertreter\*innen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund verstehen. Wenn Amts- und Mandatsträger\*innen eine migrationsbezogene Identität aktiv formulieren, kann dies als Hinweis gelten, dass sie damit auch eine Repräsentationsfunktion gegenüber der Bevölkerung mit Migrationshintergrund annehmen. In diesem Sinne kann «der eigene Migrationshintergrund durchaus als Brücke zu Bürger/innen mit Migrationshintergrund gesehen [werden]» (Schönwälder, Sinanoğlu und Volkert 2011, S. 52; siehe auch Bouju 2021). Im Umkehrschluss wählen rund 49 Prozent der Funktionsträger\*innen mit statistischem Migrationshintergrund keine migrationsbezogene Selbstidentifikation. Bei diesen scheint eine Diskrepanz zwischen statistischem Migrationshintergrund und Selbstidentifikation vorzuliegen. Der (nationale) Bezug als «deutsch» ist dagegen die zweithäufigste Nennung von Repräsentant\*innen mit Migrationshintergrund und stellt somit einen relevanten Identifikationsmarker dar. Somit ist über die Erhebung der Selbstidentifikation die Grenze der statistischen Kategorie «mit Migrationshintergrund» bestimmt.

Es wählen im Übrigen auch Amts- und Mandatsträger\*innen ohne statistischen Migrationshintergrund migrationsbezogene Selbstbezeichnungen. Im konkreten Fall sind dies insbesondere Angaben zu ausländischen «Wurzeln», die mehrere Generationen zurückliegen, aber auch Darlegungen des Zugehörigkeitsgefühls zur «Multikulturalität». Insgesamt überwiegen jedoch Selbstbezeichnungen als deutsch, gefolgt von regionalen Identitäten – etwa ostdeutsch, Rheinländer\*in,

**13** Genannte Beispiele für Selbstbezeichnungen waren: sorbisch, schwarz, afro-deutsch, asiatische Deutsche, Viet-Deutsche, Rheinländer, PoC, BPoC, koreanisch-türkisch-deutsch, Türkin, Deutsch-Türke, zweite Generation Araber, Kurde, Migrantin, Postmigrant, Bayerin, ostdeutsch.

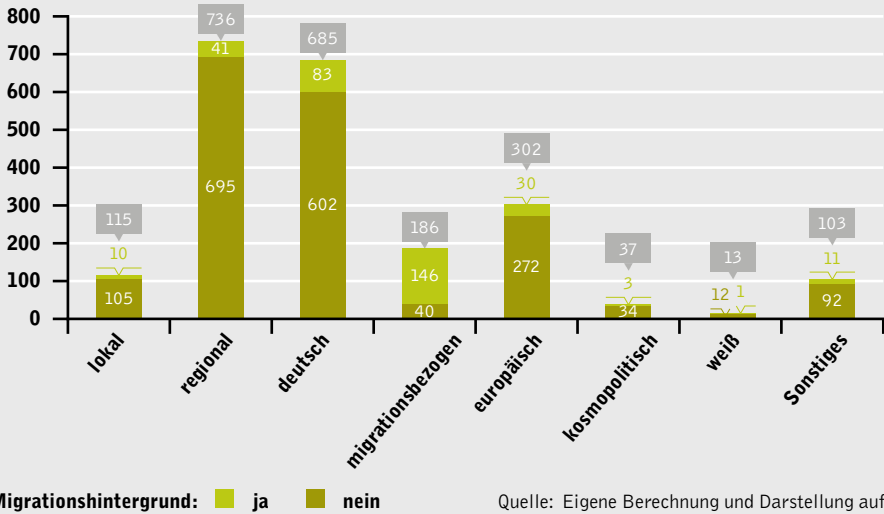
**14** Dabei handelt es sich beispielsweise um sogenannte Bindestrich-Identitäten wie «Deutsch-Perser» oder «Deutsch-Türkin», Selbstbezeichnungen, die auf Rassismuserfahrungen verweisen wie «PoC» oder auch (politische) Selbstbezeichnungen wie «Afrodeutsche».

norddeutsch oder schwäbisch –, sowie Selbstbezeichnungen als europäisch. Der Identitätsbezug zur lokalen Ebene tritt (zum Teil deutlich) dahinter zurück.

**Abb. 2: Kategorisierte Selbstidentifikation – nach Migrationshintergrund**

Bei der Einordnung in Kategorien der Selbstidentifikation waren Mehrfachantworten möglich.

[absolut]



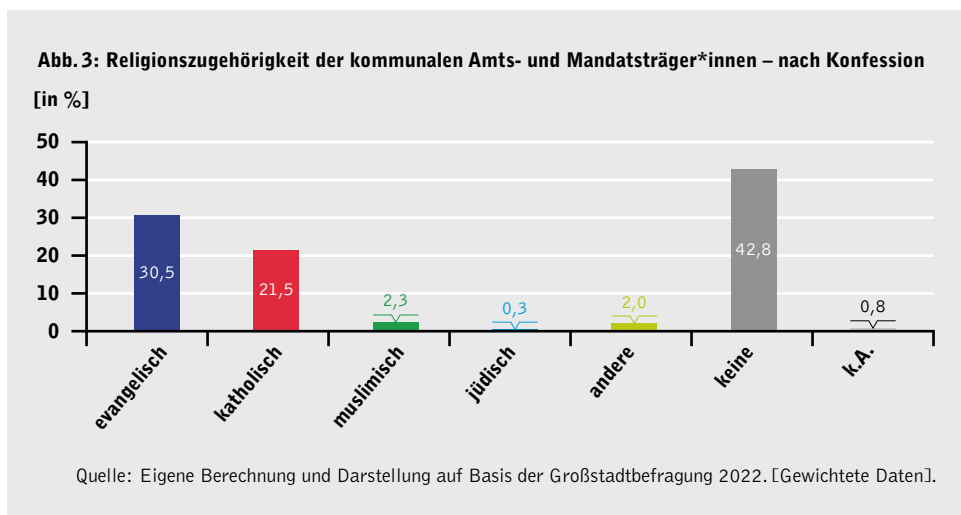
Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der Großstadtbefragung 2022.

### 4.3 Religiöse, sexuelle, altersbezogene und physisch-psychologische Dimensionen der Repräsentation

Religion, sexuelle Orientierung, Alter und Behinderung bzw. (seelische) Krankheit können als weitere relevante Marker der deskriptiven (Unter-)Repräsentation herangezogen werden. Diese werden im Folgenden berichtet. Aufgrund fehlender Vergleichsdaten kann eine systematische Einordnung mit Vergleich zur Bundes- und Landesebene nicht erfolgen.

In Abbildung 3 wird die konfessionelle bzw. religiöse Zugehörigkeit(en) der kommunalen Amts- und Mandatsträger\*innen dargestellt. Mit zusammengekommen 52 Prozent gehört der größte Teil der kommunalen Amts- und Mandatsträger\*innen einer christlichen Glaubensgemeinschaft an. Darunter fallen kommunal Engagierte mit evangelischer (30,5 Prozent) sowie katholischer (21,5 Prozent) Konfession. Ein großer Anteil von 42,8 Prozent gibt an, keiner Religion oder Glaubensgemeinschaft anzugehören. Die Zunahme der Konfessionslosigkeit prägt dabei bereits seit den 1970er Jahren die religiöse Landschaft in Deutschland (Müller und Pollack 2022) und ist kein Spezifikum von Amts- und Mandatsträger\*innen. Verstärkend kann sein, dass sich insbesondere die Bevölkerung in Großstädten im Vergleich zu ländlichen Regionen durch einen höheren Anteil an Konfessionslosen

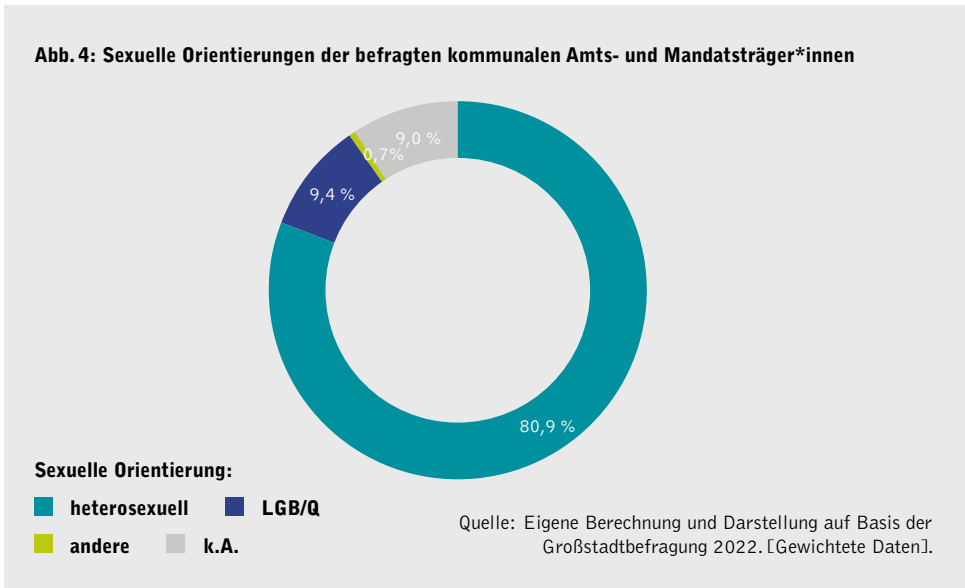
auszeichnet und dass ihr Anteil in den neuen Bundesländern überwiegt (Pickel, Jaeckel und Yendell 2019). Weitere Religionen und Glaubensrichtungen, zu denen u.a. muslimische, jüdische oder sonstige konfessionelle Bekenntnisse zählen, machen zusammengenommen etwas mehr als 5 Prozent aus. Vor diesem Hintergrund kann kaum von repräsentierter religiöser Vielfalt gesprochen werden. Vielmehr ist eine säkularisierte Repräsentation zu verzeichnen, die mit einer weiterhin starken Präsenz christlicher Glaubensrichtungen einhergeht.



Der Umgang mit der sexuellen Orientierung ist stark individualisiert. Bei (kommunalen) Amts- und Mandatsträger\*innen kann die sexuelle Orientierung als Privatsache betrachtet, öffentlich thematisiert oder gar zur Politik gemacht werden. Heutzutage polarisiert zwar das Wissen über sexuelle Orientierungen von Politiker\*innen weit weniger als beispielsweise beim Sport und insbesondere beim Fußball (Könne 2018), doch bleibt Heterosexismus<sup>15</sup> politisch-gesellschaftlich weit verbreitet. Mühsam erkämpfte Rechte für die Vielfalt sexueller Lebensformen sind weltweit einem alarmierenden Widerstand und einem «backlash» ausgesetzt (u.a. Margarit 2019; Hertner 2021; Guasti und Bustikova 2023). Abgeordnete, die nicht der sogenannten LGBTQ-Community angehören, können zwar eine aktive Rolle bei der Förderung und Wahrung der Rechte dieser Gruppe spielen, doch trägt die Präsenz von lesbischen, schwulen oder bisexuellen Abgeordneten signifikant zur substantziellen Vertretung der Interessen dieser Gruppe bei (Bönisch 2022). Die politische Repräsentation der Vielfalt sexueller Orientierungen in den deutschen Großstädten ist daher bedeutend. Hierfür wurden die Teilnehmer\*innen der Großstadtbefragung gefragt, wie sie ihre sexuelle Orientierung am ehesten selbst

<sup>15</sup> Der Begriff bezieht sich auf die Diskriminierung von Menschen, die nicht in ein heteronormatives Weltbild passen.

beschreiben würden. Zwar gibt es eine Vielzahl von Begriffen zur Beschreibung sexueller Orientierungen, doch konnten die Befragten zunächst zwischen den Antwortkategorien «heterosexuell», «homosexuell», «bisexuell» und «andere» wählen. Um der Vielfalt sexueller Orientierungen gerecht zu werden, hatten die Befragten sodann die Möglichkeit, ihre individuelle sexuelle Orientierung in Form von offenen Antwortmöglichkeiten näher zu spezifizieren. Mit einem Anteil von ca. 81 Prozent gab eine überwiegende Mehrheit an, heterosexuell zu sein (Abbildung 4).<sup>16</sup>



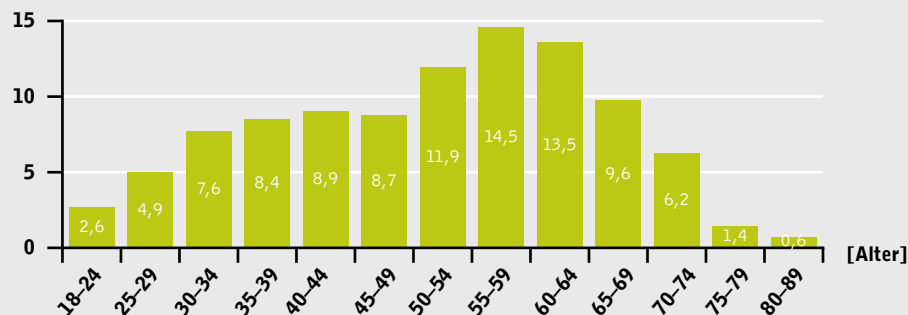
Knapp jede\*r Zehnte (9,4 Prozent) gibt dagegen an, homo- oder bisexuell bzw. queer zu sein (hier zusammengefasst unter LGB/Q). Bei den offenen Antwortkategorien wurden insgesamt eher vereinzelt Spezifizierungen (bspw. lesbisch oder schwul) vorgenommen oder andere Orientierungen, bspw. asexuell (keine sexuelle Anziehung) oder pansexuell (geschlechtsunabhängig), angegeben. Diejenigen Antworten, die nicht eindeutig einer der beiden Kategorien (heterosexuell bzw. LGB/Q) zugeordnet werden konnten (beispielsweise sapiosexuell oder demisexuell), wurden unter *andere* subsummiert. Die deskriptive Repräsentation von Homo- und Bisexuellen in den Großstädten entspricht damit insgesamt in etwa ihrem Anteil an der deutschen Gesamtbevölkerung (vgl. Zandt 2023), wenngleich von höheren Anteilen in der (groß-)städtischen Bevölkerung auszugehen ist. So lag beispielsweise 2017 der Anteil nicht heterosexueller Menschen in Köln über dem Bundesdurchschnitt (Statista Research Department 2023).

<sup>16</sup> Dieser Kategorie wurden auch offene Antworten zugeordnet, in denen die sexuelle Orientierung als «normal» beschrieben wurde.

**Abb. 5: Altersstruktur in den kommunalen Räten und Wahlämtern der Verwaltung**

Passives Wahlrecht in der BRD gilt ab 18 Jahren.

[in %]



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der Großstadtbefragung 2022. [Gewichtete Daten].

Altersbedingte Repräsentationslücken werden kontinuierlich diskutiert, etwa bezogen auf die Vertretung der inhaltlichen Interessen Jüngerer bezüglich der Klimakrise. Der sogenannte «alte weiße Mann» erhält dabei das polemische Alias «Boomer» und steht damit sinnbildlich für einen neuen Generationenkonflikt (u.a. Meisner 2021; Mueller und McCollum 2022). Es stellt sich die Frage, wie sich Repräsentationslücken auf der kommunalen Ebene darstellen. Die jüngste teilnehmende Person der Großstadtbefragung 2022 war 19 Jahre alt; die älteste Person 86 Jahre. Das Durchschnittsalter der Amts- und Mandatsträger\*innen liegt bei 51 Jahren. Mit einem Balkendiagramm (Abbildung 5) werden die Anteile von Altersgruppen dargestellt. Im Wesentlichen lassen sich drei Beobachtungen festhalten:

- (1) Kommunalpolitische Ämter und Mandate werden tendenziell eher von Personen höherer Altersgruppen besetzt, wobei der Anteil der vergleichsweise Jüngeren nicht marginal ist. Fast ein Viertel (23,5 Prozent) der kommunalen Amts- und Mandatsträger\*innen ist unter 40 Jahre alt.
- (2) 44 Prozent der kommunalpolitisch Tätigen sind zwischen 40 und 59 Jahre alt; knapp ein Drittel (31,3 Prozent) der Amts- und Mandatsträger\*innen ist über 60 Jahre alt.
- (3) Die größte Konzentration findet sich in den Jahrgängen der 50- bis 64-Jährigen. Sie stellen die dominanten Altersgruppen.

Die (Unter-)Repräsentation von Menschen mit Behinderungen fand in der Forschung bisher wenig Beachtung (Evans und Reher 2022). Diese Dimension

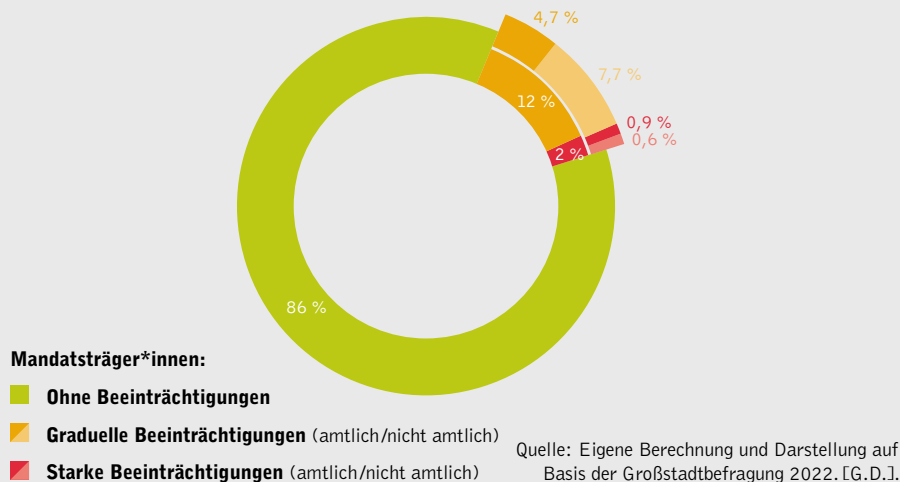
gesellschaftlicher Vielfalt verdient nicht nur vor dem Hintergrund inklusionspolitischer<sup>17</sup> Bestrebungen Beachtung. In Deutschland hat fast jede vierte Person eine amtlich anerkannte Schwerbehinderung oder chronische Krankheit (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2021). Deutlich geringer ist dagegen ihre Präsenz in Ämtern und Mandaten auf kommunaler Ebene. In der Großstadtbefragung 2022 wurde diese Dimension durch die Frage aufgenommen, ob die Amts- und Mandatsträger\*innen durch eine längere Krankheit oder Behinderung, ein Gebrechen oder eine seelische Erkrankung in ihren alltäglichen Aktivitäten stark oder bis zu einem gewissen Grad beeinträchtigt sind. Zusätzlich wurde gefragt, ob eine Behinderung durch einen amtlichen Bescheid festgestellt wurde. Dies ermöglicht eine zusätzliche Differenzierung.

Die Visualisierung kombiniert diese Antwortkategorien (Abbildung 6): Die meisten Befragten (86 Prozent) gaben an, ohne eine körperliche Behinderung und/oder Krankheit zu leben. Dennoch teilten 14 Prozent mit, dass eine längere Krankheit und/oder Behinderung sie in ihren täglichen Aktivitäten stark (2 Prozent) oder bis zu einem gewissen Grad (12 Prozent) einschränken würde. Für rund 5 Prozent besteht eine durch amtlichen Bescheid festgestellte Behinderung. Damit geht die Vermutung einher, dass eine Resonanz für ihre Bedarfe besteht, wenngleich ihr Anteil unter den Amts- und Mandatsträger\*innen nicht dem an der Gesamtbevölkerung entspricht. Dabei ist anzumerken, dass es vor allem die Gegebenheiten der Umwelt sind, die Menschen mit diesen Merkmalen behindern bzw. beeinträchtigen können, indem inklusive Zugänge nicht gewährleistet sind. Solche Barrieren können im Alltag auftreten, wie etwa unzugängliche öffentliche Transportmöglichkeiten, von denen somit nicht nur Amts- und Mandatsträger\*innen mit Behinderung betroffen sind. Diese können aber auch bei Rekrutierungsprozessen für politische Ämter und Mandate auftreten, die ebenfalls von mangelnder Zugänglichkeit und darüber hinaus durch Ableismus, also Diskriminierung von Menschen mit Behinderung und/oder chronischer Erkrankung, geprägt sein können. Dazu gehören auch Äußerungen bestehender Vorurteile, ein fehlendes Bewusstsein sowie die mangelnde Bereitschaft, Prozesse inklusiver zu gestalten (Evans und Reher 2022). Für die Großstadtbefragung 2022 wurde dabei eine Erhebungsform gewählt, die psychische Erkrankungen explizit mitberücksichtigt. Damit rückt insbesondere das Thema Depression in den Fokus, das nicht nur weltweit zu den häufigsten psychischen Erkrankungen zählt, sondern neben

**17** Unter Inklusion kann in diesem Zusammenhang allgemein das Ziel verstanden werden, Menschen mit Behinderungen die Teilnahme an allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu gewährleisten (vgl. u.a. Wansing und Westphal 2014). Auch wenn sich der Inklusionsbegriff in Deutschland insbesondere durch seine Mehrdeutigkeit und Nähe zu verwandten Begriffen wie Integration, Teilhabe und Partizipation auszeichnet (Bartelheimer et al. 2022), bezieht er sich im öffentlichen und politischen Diskurs zumeist auf die Einschließung und Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen (El-Mafaalani 2023). Damit unterscheidet sich das deutsche Inklusionsverständnis von internationalen, insbesondere englischsprachigen Diskursen, die Inklusion weiter fassen und darüber hinaus die rechtliche Ebene deutlich stärker betonen (Bringmann 2022).

**Abb. 6: Anteil kommunaler Amts- und Mandatsträger\*innen mit körperlicher Behinderung und/oder (seelischer) Krankheit**

Prozentwerte im inneren Ring gerundet. Der innere orangene bzw. rote Bereich zeigt, ob und wie stark die Befragten bei ihren täglichen Aktivitäten in irgendeiner Weise von einer längeren Krankheit oder einer Behinderung, einem Gebrechen oder einer seelischen Krankheit beeinträchtigt werden. Der äußere orangene bzw. rote Bereich zeigt die Anteile derjenigen, bei denen eine Behinderung durch amtlichen Bescheid festgestellt wurde.



individuellen auch soziale und politische Auswirkungen hat, etwa durch einen negativen Effekt auf politische Partizipation (Landwehr und Ojeda 2021). Gleichzeitig sind Depressionen mit einem Stigma behaftet, das einem offenen Umgang und einer Thematisierung enge Grenzen setzt. So bestehen Hinweise darauf, dass die Offenlegung einer depressiven Erkrankung zu verringerten Wahlchancen von Politiker\*innen führen kann (Loewen und Rheault 2019). Vor diesem Hintergrund können die Daten eine unbekannte Dunkelziffer enthalten. Fragen der deskriptiven Repräsentation von Menschen mit Behinderung und/oder psychischer Erkrankung stellen sich daher immer auch vor dem Hintergrund der Grenzen offener Sichtbarkeit, gesellschaftlicher Stigmatisierung und Barrierefreiheit.



# 5 Repräsentationslücken in den Großstädten

Die bisherigen Ergebnisse zeigen Repräsentationslücken für bestimmte Gruppen in Bezug auf die deutsche Gesamtbevölkerung. Unterschiede in der Zusammensetzung der demographischen Struktur der Großstädte können Repräsentationslücken stärker oder geringer ausfallen lassen. Insofern ist auch eine differenzierte Betrachtung der wahlberechtigten (Großstadt-)Bevölkerung geboten. Dies gilt insbesondere für die Untersuchung der politischen (Unter-)Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund. Denn ohne Menschen mit Migrationshintergrund, die über das passive (und aktive) Wahlrecht verfügen und somit von den Parteien als Kandidat\*innen für Ämter und Mandate rekrutiert werden können, kann es auch keine politische Vertretung aus ihren Reihen geben. Daran anschließend stellt sich die Frage, ob sich Muster der (Unter-)Repräsentation lokal und regional unterscheiden.

- Die Repräsentationslücken für Frauen, Nicht-Akademiker\*innen und Personen mit Migrationshintergrund bleiben auch dann bestehen, wenn man nur die Bevölkerung in den Großstädten als Bezugsgröße heranzieht. Am deutlichsten ausgeprägt sind die Diskrepanzen zwischen dem Anteil der Amts- und Mandatsträger\*innen ohne akademischen Bildungsabschluss und dem Anteil von Personen aus niedrigeren (Bildungs-)Schichten in der großstädtischen Bevölkerung.
- 11 Prozent der volljährigen Bevölkerung in den deutschen Großstädten hat nicht das passive und aktive Wahlrecht. Für die ostdeutschen Bundesländer bedeutet dies sogar, dass mehr als die Hälfte der dort lebenden Volljährigen mit Migrationshintergrund politisch ausgeschlossen ist.
- Unterschiede im Ausmaß der Repräsentationslücken sind lokal stark differenziert und variieren stärker zwischen und innerhalb der Bundesländer als zwischen den ost- und westdeutschen Bundesländern.
- In einzelnen Großstädten ist eine paritätische Besetzung von Ämtern und Mandaten mit Frauen zu verzeichnen, ebenso erreichen einzelne Städte eine annähernd adäquate deskriptive Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund. Personen aus niedrigeren (Bildungs-)Schichten sind in allen Großstädten und über alle Bundesländer hinweg deutlich unterrepräsentiert.

## 5.1 Wer (wird) repräsentiert? Deskriptive (Unter-)Repräsentation der großstädtischen Bevölkerung

Die vertiefende Betrachtung von Repräsentationslücken in der großstädtischen Bevölkerung erfolgt für die Dimensionen Geschlecht, formaler Bildungsabschluss und statistischer Migrationshintergrund sowie deren Überschneidungen. Dabei bleibt zu beachten, dass verschiedene Formen der Benachteiligung nicht einfach addiert werden können (Crenshaw 1991; Bowleg 2008). Vielmehr wirken sich Kombinationen von Merkmalen unterschiedlich aus, so dass Repräsentationslücken und mögliche Ungleichgewichte als Resultat verschränkter Wirkungsprozesse zu verstehen sind.

Zur Darstellung der empirischen Auswertung wird ein sogenanntes Mosaikdiagramm verwendet, das die Logik einer solchen intersektionalen Perspektive vermitteln kann, indem es aufgeführte Merkmale auch in ihrer Verflechtung abbildet. In Abbildung 7 werden dazu die Anteile der Amts- und Mandatsträger\*innen hinsichtlich bestimmter Merkmale bzw. Merkmalskombinationen (7a) der Zusammensetzung der wahlberechtigten Bevölkerung in den Großstädten (7b) gegenübergestellt. In beiden Diagrammen werden die folgenden drei Variablen verwendet:

- 1) Migrationshintergrund («ja»/«nein»);
- 2) akademischer Abschluss («ja»/«nein»); sowie
- 3) Geschlecht («männlich»/«weiblich»).

Die Anteile dieser Gruppen an der Bevölkerung in den deutschen Großstädten basieren auf Daten des Mikrozensus 2019, die für diese Analyse zusätzlich herangezogen wurden. Die hier relevante Bezugsgröße der (kommunal-)wahlberechtigten Bevölkerung in den deutschen Großstädten setzt sich aus volljährigen<sup>18</sup> Personen zusammen, die die deutsche Staatsangehörigkeit oder die eines EU-Mitgliedsstaates besitzen.

Eine absolute Deckungsgleichheit der beiden Seiten, bei der die Flächen auf der linken Seite (Abb. 7a, wahlberechtigte Bevölkerung in den Großstädten) in Breite und Fläche jenen auf der rechten Seite (Abb. 7b, kommunale Amts- und Mandatsträger\*innen) entsprechen, würde bedeuten, dass sich die Gesellschaftsstruktur in der Zusammensetzung der kommunalen Wahlämter und Mandate vollständig widerspiegelt und somit keine Repräsentationslücken bestehen. Dass dies nicht der Fall ist, zeigt die hier abgebildete Gegenüberstellung.

<sup>18</sup> In 11 Bundesländern besteht bei Kommunalwahlen das aktive Wahlrecht ab 16 Jahren. In diesen Bundesländern können Personen ab 16 Jahren also wählen, sich aber nicht selbst zur Wahl aufstellen lassen (passives Wahlrecht). Im Folgenden wird die Bevölkerung mit passivem Wahlrecht, das heißt die volljährige Bevölkerung, dargestellt. Dies definiert den Personenkreis, aus dem politische Wahlämter besetzt werden können.

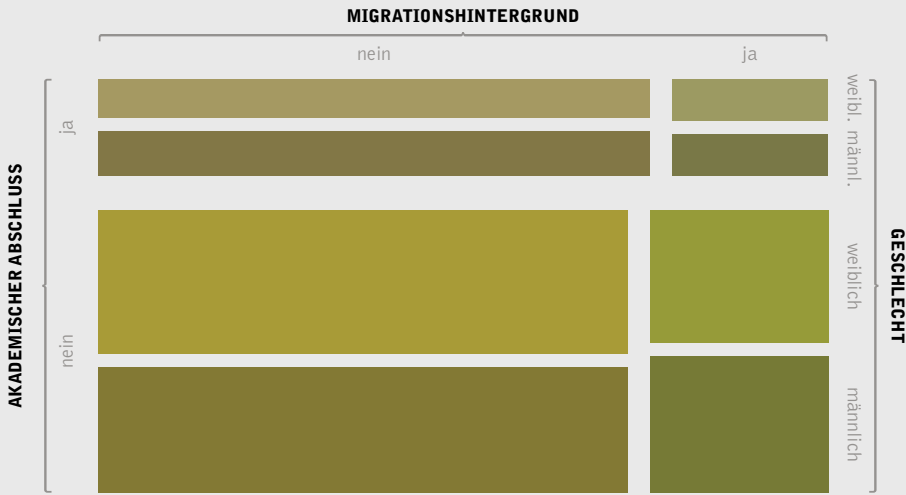
Vier zentrale Beobachtungen lassen sich mit dem Mosaikdiagramm vermitteln, wenn angemessene Repräsentation als eine relativ adäquate Abbildung der sozialstrukturellen Merkmale der wahlberechtigten Bevölkerung durch die kommunalen Amts- und Mandatsträger\*innen verstanden wird:

- (1) In der Gegenüberstellung wird im besonderen Maße die Repräsentationslücke hinsichtlich des formellen Bildungsabschlusses sichtbar. Die Anteile von Amts- und Mandatsträger\*innen mit und ohne akademischen Abschluss sind nahezu entgegengesetzt zu diesen Anteilen in der großstädtischen Bevölkerung.
- (2) Während ein vergleichsweise geringer Anteil der wahlberechtigten Bevölkerung in den deutschen Großstädten über einen akademischen Abschluss verfügt, verhält es sich bei den kommunalen Amts- und Mandatsträger\*innen genau andersherum: Kommunalpolitisch Tätige sind in der Regel Akademiker\*innen. Zudem bleibt der Anteil von Amts- und Mandatsträger\*innen mit Migrationshintergrund hinter dem Anteil der auf kommunaler Ebene wahlberechtigten Personen mit Migrationshintergrund zurück.
- (3) Der Anteil von Frauen ist in der wahlberechtigten Bevölkerung der Großstädte deutlich höher als unter den kommunalen Amts- und Mandatsträger\*innen. Sie bleiben somit ebenfalls unterrepräsentiert. Die Diagnose einer (starken) deskriptiven Unterrepräsentation fällt allerdings nur für Frauen aus formal niedrigeren (Bildungs-)Schichten eindeutig aus; ohne die Berücksichtigung zusätzlicher Merkmalskombinationen greift sie zu kurz.
- (4) Unter den Akademiker\*innen mit Migrationshintergrund ist der Frauenanteil bei den Amts- und Mandatsträger\*innen höher als ihr Anteil an der wahlberechtigten Großstadtbevölkerung. Dies könnte als Hinweis gewertet werden, dass intersektionale Merkmalskombinationen in gewissem Maße auch die Repräsentationschancen bestimmter Personen erhöhen. Allerdings ist eine solche überproportionale Repräsentation auch bei den Akademikerinnen ohne Migrationshintergrund sowie den formal höher gebildeten Männern zu beobachten. Die Unterrepräsentation von Frauen, insbesondere von Nicht-Akademikerinnen, kann daher keineswegs als überwunden gelten. In diesem Zusammenhang sind die Diskrepanzen vor allem für die ungleiche Repräsentation der niedrigeren (Bildungs-)Schichten zu beobachten.

Als zentraler Zwischenbefund kann somit festgehalten werden: Insgesamt bleibt die für die Gesamtbevölkerung diagnostizierte Unterrepräsentation von Frauen, Personen aus niedrigeren (Bildungs-)Schichten und Menschen mit Migrationshintergrund auch dann bestehen, wenn die wahlberechtigte Bevölkerung der Großstädte als Bezugsgröße herangezogen wird. Die (Bildungs-)Schicht bzw. der (fehlende) akademische Bildungsabschluss ist dabei ein wesentlicher Treiber für Repräsentationslücken.

**Abb. 7a: Deskriptive Repräsentation: großstädtische Bevölkerung – nach Geschlecht, akademischem Abschluss und Migrationshintergrund**

Befragte, die in den 77 deutschen Großstädten sowie den drei Stadtstaaten leben und das passive Wahlrecht besitzen [n=115.294].

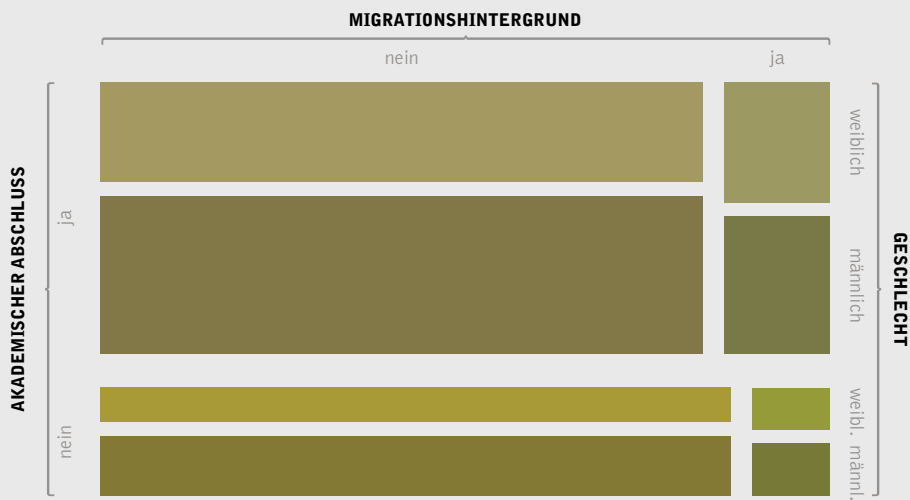


Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis des Mikrozensus 2019.

Insbesondere die Einschätzung der Repräsentationslücke von Menschen mit Migrationshintergrund variiert abhängig davon, ob der Anteil der Gruppe an der Gesamtbevölkerung oder ihr Anteil an den Wahlberechtigten zum Vergleich herangezogen wird. Insofern sind die durch den Ausschluss vom Wahlrecht verursachten Schief lagen der Repräsentation relevant.

Zu den wahlberechtigten Personen mit Migrationshintergrund zählen bei Kommunalwahlen Volljährige, welche die deutsche Staatsangehörigkeit oder die eines EU-Staates besitzen. Die Anteile der volljährigen (wahlberechtigten) Personen mit Migrationshintergrund ist ein wesentlicher Kontextfaktor. Die Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund, die über das passive (und aktive) Wahlrecht verfügen und somit von den Parteien als Kandidat\*innen für Ämter und Mandate rekrutiert werden können, strukturiert die Möglichkeiten der politischen Vertretung aus ihren Reihen. Die Großstädte unterscheiden sich hinsichtlich ihrer migrationsbedingten Vielfalt erheblich. Der Anteil der auf kommunaler Ebene wahlberechtigten Personen mit Migrationshintergrund geht aus Abbildung 8 hervor (Datengrundlage: Mikrozensus 2019). Die Angaben beziehen sich auf die Bevölkerung in den Großstädten sowohl bundesweit als auch differenziert nach den west- und ostdeutschen Bundesländern. Da Berlin je nach Kontext zu den westdeutschen oder ostdeutschen Bundesländern gezählt werden kann, wird Berlin in der Abbildung gesondert ausgewiesen. Darüber hinaus wird zum einen zwischen der Gesamtbevölkerung in den Großstädten mit Migrationshintergrund und den Volljährigen unter ihnen differenziert. Während Deutsche mit

**Abb. 7b: Deskriptive Repräsentation: kommunale Amts- und Mandatsträger\*innen – nach Geschlecht, akademischem Abschluss und Migrationshintergrund**



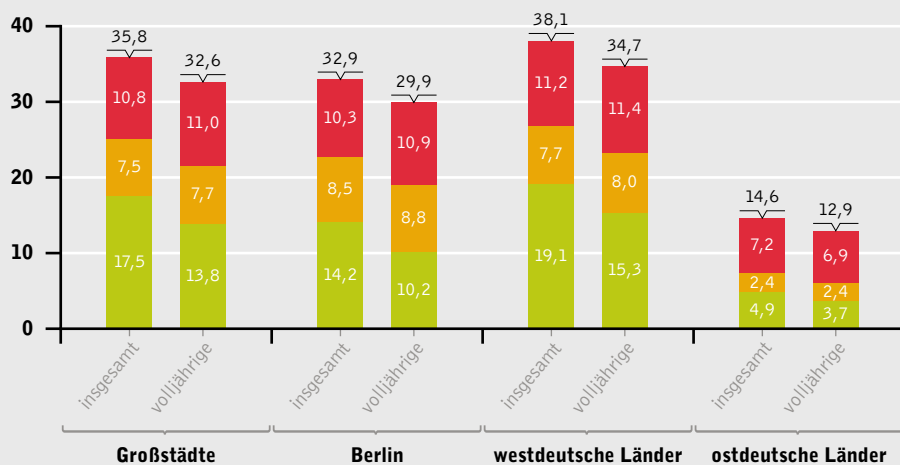
Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der Daten der Großstadtbefragung 2022. [G.D.].

Migrationshintergrund und EU-Ausländer\*innen in dieser Gruppe auf der kommunalen Ebene wahlberechtigt sind, bleiben Drittstaatsangehörige vom demokratischen Wahlprozess ausgeschlossen. Durch eine Gegenüberstellung mit den Daten der Großstadtbefragung zu Amts- und Mandatsträger\*innen mit Migrationshintergrund kann so ein genaueres Bild der Repräsentationslücken für diese Gruppe identifiziert werden.

Großstädte weisen in der Regel eine größere migrationsbedingte Vielfalt ihrer Einwohner\*innen auf. Die Personen mit Migrationshintergrund machen hier insgesamt einen Anteil von 35,8 Prozent aus. Der Anteil der volljährigen Bevölkerung mit Migrationshintergrund beträgt in den Großstädten im Durchschnitt 32,6 Prozent. Davon sind jedoch lediglich 21,5 Prozent wahlberechtigt. Betrachtet man nur die Großstädte der westdeutschen Bundesländer sowie Berlin, so zeigen sich in etwa ähnliche Verhältnisse, die nur leicht über bzw. leicht unter den Werten im großstädtischen Bundesdurchschnitt liegen. Deutlich weniger Menschen mit Migrationshintergrund leben hingegen in den Großstädten der ostdeutschen Bundesländer. Vergleicht man diese Zahlen nun mit der erhobenen Anzahl der Amts- und Mandatsträger\*innen mit Migrationshintergrund auf kommunaler Ebene, ergibt sich ein klareres Bild der Unterrepräsentation: Es zeigt sich, dass insgesamt 13 Prozent der Amts- und Mandatsträger\*innen in den deutschen Großstädten einen Migrationshintergrund haben (Abbildung 1c). Legt man als Referenzwert die deutsche Gesamtbevölkerung mit Migrationshintergrund an, der sowohl Volljährige als auch Minderjährige sowie deutsche Staatsangehörige wie auch Ausländer\*innen sowohl

**Abb. 8: (Volljährige) Bevölkerung mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten – nach Staatsangehörigkeit**

[in %]



**Staatsangehörigkeit:**

- Deutsch (mit Migrationshintergrund)
- EU-Ausländer\*innen
- Drittstaatsangehörige

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis des Mikrozensus 2019.

aus EU als auch Nicht-EU-Staaten einbezieht, ergibt sich das Bild einer starken deskriptiven Unterrepräsentation dieser Bevölkerungsgruppe. Diese besteht darüber hinaus auf allen Ebenen (Bundestag, Landtage, Großstädte), wo der Anteil der Repräsentant\*innen mit Migrationshintergrund weit hinter dem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung zurückbleibt (Kapitel 4.1). Die Unterrepräsentation erscheint etwas geringer, betrachtet man lediglich die wahlberechtigte Bevölkerung mit Migrationshintergrund (21,5 Prozent).

In diesem Zusammenhang richtet sich der Blick jedoch vor allem auf diejenigen, die sowohl auf Bundes- und Landesebene als auch auf kommunaler Ebene vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. In den deutschen Großstädten betrifft dies 11 Prozent der volljährigen Gesamtbevölkerung, was in etwa auch den Anteilen in den Großstädten der westdeutschen Bundesländer sowie Berlin entspricht. In den ostdeutschen Bundesländern sind nur etwa 6 Prozent der Bevölkerung mit Migrationshintergrund wahlberechtigt, während knapp 7 Prozent, also mehr als der Hälfte, das Wahlrecht vorenthalten bleibt. Insofern relativieren sich die Repräsentationslücken für Menschen mit Migrationshintergrund durch diesen differenzierteren Blick nicht. Vielmehr werden durch Mechanismen der politischen Ausgrenzung die Defizite einer adäquaten Repräsentation besonders deutlich. Denn auch 20 Jahre nach der politischen Anerkennung Deutschlands als Einwanderungsland, bleibt ein nicht unerheblicher Teil der Bevölkerung von einem wichtigen Aspekt der

demokratischen Praxis ausgeschlossen; das Repräsentationsdefizit ist somit auch ein Demokratiedefizit. Dies lässt sich auch nicht durch Integrationsräte bzw. Ausländerbeiräte kompensieren, die sich nicht nur durch eingeschränkte politische Gestaltungsmöglichkeiten, sondern auch durch eine typischerweise geringere Wahlbeteiligung auszeichnen (Vierus, Ziller und Marx 2022). Das Versprechen einer gleichberechtigten Chance auf demokratische Teilhabe beginnt mit der Frage des Zugangs zu vollen politischen Rechten. So erscheinen Veränderungen des Staatsangehörigkeitsrechts wichtig, insofern sie eine neue Einbürgerungsdynamik hervorrufen.

## 5.2 Wer (wird wo) repräsentiert? Regionale und lokale Differenzierung der (Unter-)Repräsentation in den Großstädten

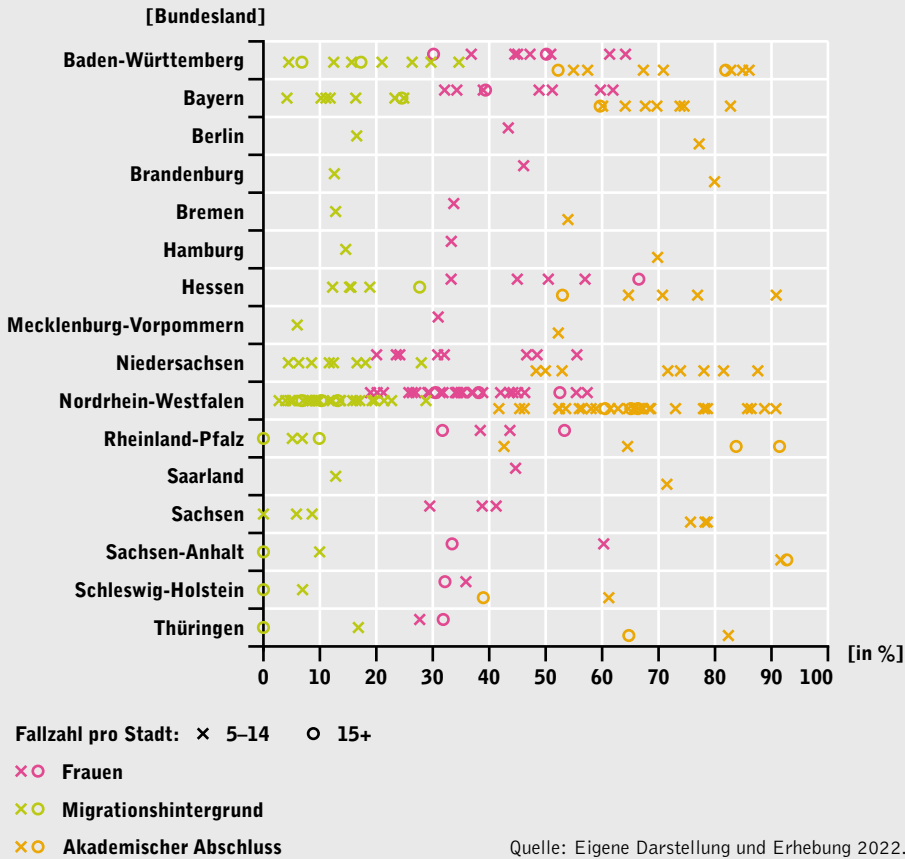
Es gibt eine regionale Differenzierung politischer Repräsentation in den Großstädten. Um Unterschiede zwischen den Bundesländern zu verdeutlichen, wird im Folgenden ein Blick auf die Spannweite und Streuung zwischen und innerhalb der Bundesländer geworfen. Ein gruppiertes Punktdiagramm (Abbildung 9) ermöglicht hier die Betrachtung regionaler und lokaler Differenzen hinsichtlich der deskriptiven Repräsentation von Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund und Akademiker\*innen. Dabei berücksichtigt das Diagramm sowohl die unterschiedliche Anzahl an Großstädten innerhalb der Bundesländer<sup>19</sup> als auch Unterschiede der Beteiligungsquoten an der Großstadtbefragung. Eine geringe Beteiligung ist visualisiert, wenn nur zwischen 5 und 14 Amts- und Mandatsträger\*innen vollständig an der Befragung teilgenommen haben. Eine höhere Beteiligung mit einer Fallzahl von mindestens 15 Personen ermöglicht verlässlichere Aussagen über die Zusammensetzung kommunaler Ämter und Mandate. Für einen systematischen Vergleich der kommunalen Situation der politischen Repräsentation über die drei fokussierten Merkmale sind die Fallzahlen jedoch zu unterschiedlich. Aus diesem Grund wird auf eine explizite Nennung der Städte verzichtet.

Es zeigt sich, dass die deskriptive (Unter-)Repräsentation von Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund und Personen aus niedrigeren (Bildungs-)Schichten in den Großstädten und Bundesländern unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Betrachtet man jedoch die Verteilung der Werte für die einzelnen Gruppen, so lassen sich Muster in den Spannweiten erkennen, wie Gruppen in den kommunalen Ämtern und Mandaten in den Großstädten vertreten sind.

<sup>19</sup> Von den insgesamt 80 deutschen Großstädten, welche die Großstadtbefragung 2022 erfasst, liegen mit 30 die meisten in Nordrhein-Westfalen. Es folgen Baden-Württemberg mit neun sowie Bayern und Niedersachsen mit jeweils acht Großstädten. In Hessen sind es insgesamt fünf, in Rheinland-Pfalz vier und in Sachsen drei Großstädte. In Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen liegen jeweils zwei Großstädte, in den übrigen Flächenländern jeweils eine Großstadt. Hinzu kommen die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg. Die Stadt Bremerhaven, die als Exklave zu Bremen zählt, wurde entsprechend berücksichtigt.

**Abb. 9: Streuung der Anteile von Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund und Akademiker\*innen in den kommunalen Ämtern und Mandaten innerhalb der Bundesländer**

Die Markierungen kennzeichnen die Anteile von Frauen, Personen mit Migrationshintergrund und von Akademiker\*innen in kommunalen Ämtern und Mandaten in einer Großstadt im jeweiligen Bundesland.



Für den Frauenanteil unter den Amts- und Mandatsträger\*innen liegt diese Streuung in etwa um den Wert von 40 Prozent, wobei der Anteil in den meisten Städten (zum Teil deutlich) unterhalb des paritätischen Werts von 50 Prozent bleibt. Der Anteil der Amts- und Mandatsträger\*innen mit Migrationshintergrund reicht von Null bis zu etwa 35 Prozent, doch bleiben die meisten Städte unterhalb eines Anteils von 25 Prozent. Amts- und Mandatsträger\*innen mit akademischem Abschluss machen in den meisten Städten einen Anteil von mehr als der Hälfte aus. Personen aus niedrigeren (Bildungs-)Schichten sind in allen Großstädten und über alle Bundesländer hinweg deutlich unterrepräsentiert. Wenngleich in einzelnen Großstädten eine paritätische Repräsentation von Frauen bzw. eine annähernd adäquate Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund erreicht wird, so zeigen sich doch insgesamt starke Unterschiede zwischen den Städten



und Bundesländern. Dabei ist zu beachten, dass die hier ausgewiesenen Werte die Anteile der Ratsmandate und Wahlämter der Verwaltung zusammenfassen (vgl. hingegen Kapitel 6.2). Es wird deutlich, dass sich die deskriptiven Repräsentationslücken innerhalb der Bundesländer teilweise stärker unterscheiden als zwischen den west- und ostdeutschen Bundesländern.

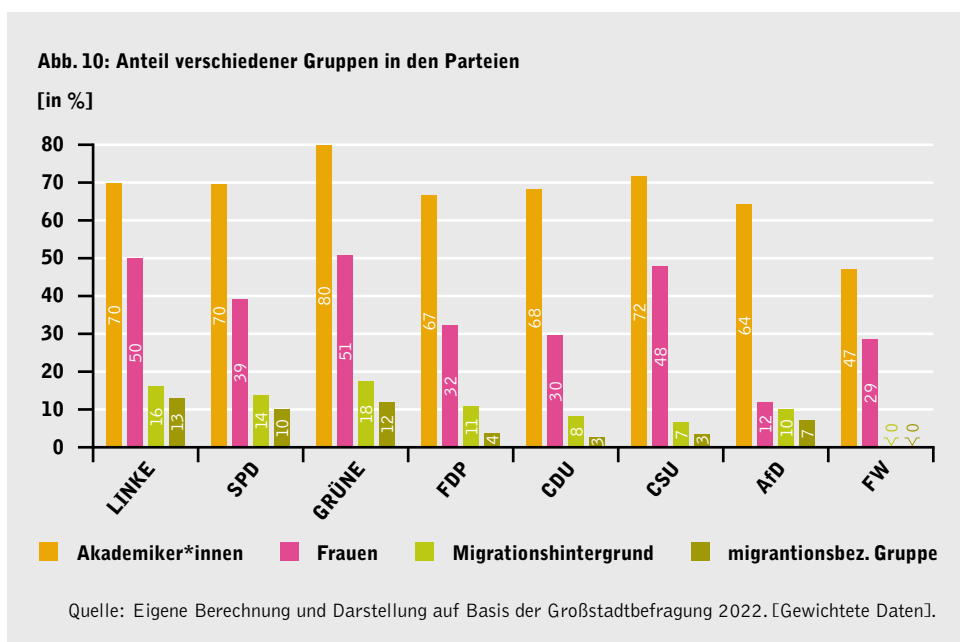
# 6 Parteien als Gatekeeper adäquater Repräsentation

Die Parteien spielen mit ihrer Rekrutierungsfunktion eine maßgebliche Rolle für die Besetzung von politischen Ämtern und Mandaten. In ihrer Rolle als Selektorat entscheiden die Parteien über die Repräsentation einer gesellschaftlichen Vielfalt. Deswegen verdienen sie besondere Beachtung.

- Parteien machen einen Unterschied, wie stark/schwach die soziale Vielfalt deskriptiv repräsentiert wird. Dies zeigt sich insbesondere bei der politischen Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund. Diese sind insbesondere über Parteien des sogenannten Mitte-Links-Spektrums vertreten.
- Institutionen wirken: Eine adäquate deskriptive Repräsentation von Frauen erreichen insbesondere Parteien des Mitte-Links-Spektrums und somit Parteien, in denen verbindliche Regelungen zur Frauenrepräsentation gelten. Geschlechterquoten sind ein Garant für eine adäquate deskriptive Repräsentation von Frauen über die Parteien.
- Niedrigere (Bildungs-)Schichten bleiben über alle Parteien hinweg deskriptiv stark unterrepräsentiert. Der Akademisierungstrend ist jedoch bei fast allen Parteien rückläufig: Der Anteil der Akademiker\*innen unter denjenigen, die in den letzten Jahren erstmals ein kommunales Amt oder Mandat übernommen haben, ist in den meisten Parteien mit Ausnahme von Bündnis 90/Die Grünen gesunken.
- Je höher und sichtbarer das kommunale Amt oder Mandat, desto geringer sind die Repräsentationschancen von Frauen und Personen aus niedrigeren (Bildungs-)Schichten. Besonders ausgeprägt ist die politische Unterrepräsentation von Personen mit Migrationshintergrund in Funktionen mit höherer politischer Verantwortung.

## 6.1 Parteien machen den Unterschied: Deskriptive (Unter-) Repräsentation in den Parteien

Die Parteien unterscheiden sich auch auf der kommunalen Ebene<sup>20</sup> zum Teil erheblich bei ihren Repräsentationsmustern (Abbildung 10). Amts- und Mandatsträger\*innen mit Migrationshintergrund sind mit Abstand am deutlichsten bei den Mitte-Links-orientierten Parteien (Die LINKE, SPD und Bündnis 90/Die Grünen) vertreten. In der FDP stellen Personen mit Migrationshintergrund 11 Prozent der Amts- und Mandatsträger\*innen, womit sie nur knapp über dem Anteil liegt, den Amts- und Mandatsträger\*innen mit Migrationshintergrund in der AfD ausmachen (10 Prozent). Am geringsten – mit Ausnahme der Freien Wähler – ist der Anteil der Gruppen mit migrationsbezogener Selbstidentifikation und Amts- und Mandatsträger\*innen mit Migrationshintergrund in der CDU (3 Prozent bzw. 8 Prozent) sowie in der CSU (3 Prozent bzw. 7 Prozent).



Für die Repräsentation von Frauen erscheint ihr in der Großstadtbefragung ermittelter hoher Anteil bei der CSU (48 Prozent) bemerkenswert. Daneben sind es jedoch auch hier vor allem Bündnis 90/Die Grünen (51 Prozent) sowie Die LINKE

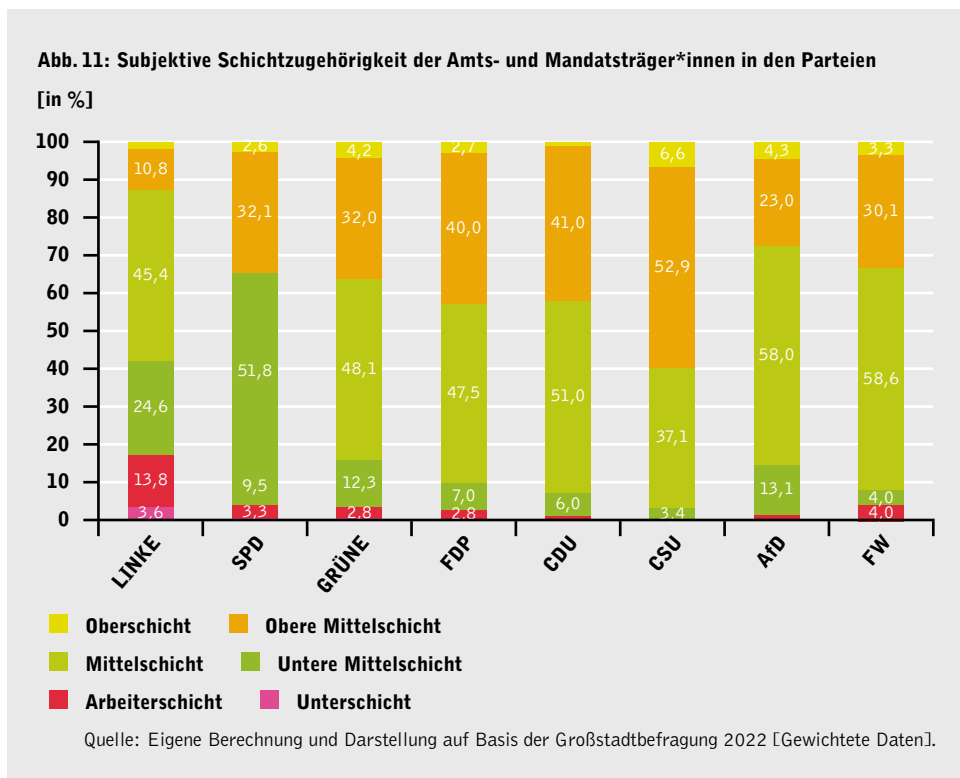
<sup>20</sup> Wählervereinigungen bzw. -listen haben in den Kommunen eine große Bedeutung, doch gerade in den Großstädten gehören die weitaus meisten Repräsentant\*innen den auch im Bundestag vertretenen Parteien an. Eine systematische Auswertung aller Parteien und Wählervereinigungen kann aufgrund ihrer Vielzahl sowie der Möglichkeit der De-Anonymisierung nicht dargestellt werden.

(50 Prozent), bei denen die kommunalen Ämter und Mandate paritätisch mit Frauen besetzt sind. Die SPD (39 Prozent) liegt, wie auch die weiteren Parteien, dahinter zurück. Mit nur 12 Prozent Amts- und Mandatsträgerinnen bildet die AfD das Schlusslicht bei der Repräsentation von Frauen. Den vergleichsweise hohen Frauenanteil unter den Mandatsträger\*innen der CSU führen die Autor\*innen der ersten Veröffentlichung im Rahmen der Vielfaltsstudie zur Frauenrepräsentanz insbesondere auf den Wettbewerbsdruck in den bayerischen Großstädten durch die SPD zurück (Holtkamp und Wiechmann 2022, S. 18). Er erfährt allerdings eine Einschränkung dadurch, dass Frauen in Positionen des Fraktions- oder Ausschussvorsitzes in der CSU ein Randphänomen sind; Spitzenpositionen in der CSU werden also nahezu ausschließlich von Männern besetzt (vgl. Kapitel 6.2).

Weiterhin ist der Akademiker\*innenanteil unter den Amts- und Mandatsträger\*innen aller aufgeführten Parteien überdurchschnittlich hoch. Dieser liegt weit über dem Bevölkerungsanteil (siehe Kapitel 4.1). Repräsentant\*innen ohne abgeschlossenes Studium, Promotion und/oder Habilitation lassen sich am ehesten unter den Amts- und Mandatsträger\*innen der Freien Wähler finden. Wenngleich auch hier 47 Prozent Akademiker\*innen zu verzeichnen sind, verfügen die Freien Wähler über einen noch vergleichsweise hohen Anteil an Repräsentant\*innen mit formal niedrigerem Bildungsabschluss und heben sich damit deutlich von den anderen Parteien ab. In diesen machen Akademiker\*innen mehr als die Hälfte der Repräsentant\*innen aus. Bei der FDP (67 Prozent) und CDU (68 Prozent) sind in etwa Zweidrittel der Ämter und Mandate von Akademiker\*innen besetzt; Die LINKE, SPD und CSU erreichen gar Anteile von (über) 70 Prozent. Den höchsten Anteil an Akademiker\*innen findet sich jedoch bei Bündnis 90/Die Grünen. 80 Prozent der grünen Amts- und Mandatsträger\*innen verfügen über einen akademischen Bildungsabschluss.

Der Status von Bündnis 90/Die Grünen als «Akademikerpartei» wird immer wieder zum Zwecke parteipolitischer Angriffe genutzt; gleichzeitig ist er aber auch Gegenstand selbstkritischer Diskussionen innerhalb der Partei. Doch betrachtet man zusätzlich die subjektive Schichtzugehörigkeit (Abbildung 11), also die Selbsteinordnung der Amts- und Mandatsträger\*innen in Oberschicht, obere Mittelschicht, Mittelschicht, untere Mittelschicht, Arbeiterschicht oder Unterschicht, so zeigen sich nur marginale Unterschiede zwischen Angehörigen der Grünen und anderen Parteien, etwa der SPD. Die meisten kommunalen Amts- und Mandatsträger\*innen ordnen sich der Mittelschicht sowie der oberen Mittelschicht zu. Mit Ausnahme der Befragten von Die LINKE sieht sich lediglich ein geringfügiger Teil der Arbeiterschicht zugehörig (bei der CSU trifft dies auf niemanden zu) und ein geringer Anteil der Unterschicht bei Befragten von SPD, Grüne und Die LINKE. Letztere ist die einzige Partei, in der die Selbstzuordnung zur Arbeiterschicht eine bedeutsame Ausprägung erfährt. Dies korrespondiert jedoch nicht mit den in Abbildung 10 dargestellten (Bildungs-)Schichten, weshalb dies eher mit einem selbstbewussten Selbstverständnis als Arbeiter\*innenpartei bzw. als mit Arbeiter\*innen solidarische Partei zusammenhängen dürfte, als mit tatsächlichen Zugehörigkeiten. Bemerkenswert ist vor allem, dass bei den Amts- und Funktionsträger\*innen

der SPD ein solches (Klassen-)Bewusstsein schwach ausgeprägt ist, was möglicherweise aber auch auf ein stärkeres Bewusstsein der Sozialdemokrat\*innen für die eigene sozio-ökonomische Position hindeuten kann.



Im Gesamten bleibt das Bild der Honoratioren-Repräsentation (vgl. Katz und Mair 1995) auf der kommunalen Ebene, nach dem es einem privilegierten Teil der Gesellschaft vorbehalten ist, (staatliche) Machtpositionen – in diesem Fall kommunale Wahlämter – zu bekleiden. Es stellen sich drängend Fragen nach den Barrieren für die deskriptive Repräsentation von Personen aus formell niedrigeren Bildungsschichten. Eine mögliche Antwort kann in der von vielen empirischen Untersuchungen aufgezeigten ungleichen Ressourcenausstattung liegen, bei der sich Unterschiede in der politischen Partizipation insbesondere nach (Bildungs-) Schicht zeigen (vgl. Vetter und Velimsky 2019). Die seltenere Übernahme von Ämtern und Mandaten durch Personen aus formal niedrigeren (Bildungs-)Schichten lässt sich mit den höheren Opportunitätskosten<sup>21</sup> für diese Gruppe begründen. Dass Kommunalpolitik insbesondere durch ehrenamtliches Engagement getragen

<sup>21</sup> Opportunitätskosten meint hier, dass die Zeit- und Ressourcenaufwendungen, die für die (ehrenamtliche) Ausübung des politischen Mandats erbracht werden, nicht für alternative Aktivitäten, etwa Erwerbstätigkeit oder Freizeitgestaltung, genutzt werden können.

wird, kann ein verstärkender Faktor sein. Zugleich ist der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund in eben diesen (Bildungs-)Schichten höher ist als in den Gruppen mit formell höheren, akademischen, Bildungsabschlüssen (vgl. Stockhausen 2022). Das Beteiligungsverhalten von Personen mit Migrationshintergrund steht damit in einem starken Zusammenhang mit dem von Personen aus niedrigeren (Bildungs-)Schichten. Für beide (sich erheblich überschneidenden) Gruppen verringert sich somit der Rekrutierungspool durch soziale Selektionsprozesse, woraus geringere Repräsentationschancen resultieren. Schließlich lassen sich auch im Hinblick auf Migrationshintergrund und Geschlecht Überlappungseffekte beobachten. Erkenntnisse über innerparteiliche Selektionsprozesse deuten darauf hin, dass der Migrationshintergrund einer Person ihre Chancen, von der Partei für ein Amt oder Mandat aufgestellt zu werden, verringern oder steigern kann. Studien zu Listenaufstellungen von Parteien zeigen, dass sich der Migrationshintergrund bei Frauen eher chancenerhöhend auswirkt als bei Männern (vgl. Mügge und Erzeel 2016; Celis und Erzeel 2017; Bouju 2021). Der in Kapitel 5.1 gezeigte Mosaikplot vermittelt, dass ein solcher Wettbewerbsvorteil möglicherweise auch in den Großstädten besteht.

Dabei sind Parteien nicht bloß passive Zuschauerinnen, deren Handlungsspielraum darauf beschränkt ist, aus einem verfügbaren Pool Anwärter\*innen für die Besetzung von Ämtern und Mandaten zu wählen. Vielmehr haben sie eine aktive Rolle, wenn es darum geht, wer sich überhaupt zur Verfügung stellt, und haben somit direkten Einfluss auf die Art und Weise, wie sie gesellschaftliche Vielfalt repräsentieren. Gezielte Öffnungsprozesse, eine gezielte Ansprache bislang weitgehend unterrepräsentierter Gruppen und erfolgversprechende Listenplätze und Kandidaturen können zur Überwindung von Repräsentationslücken beitragen. Das Ziel, eine bessere Repräsentation etwa von Menschen mit Migrationshintergrund zu erreichen, wird von vielen Parteien formuliert. Und doch gibt es deutliche Unterschiede zwischen ihnen. Auswahlverfahren, bestehende Mitgliederstruktur und politische Programmatik können darüber entscheiden, ob Parteien Katalysator oder Hemmnis für die Repräsentation gesellschaftlicher Vielfalt sind.

Besonders deutlich wird dies bei der Repräsentation von Frauen. Der Einfluss der Parteiideologie auf die Repräsentationschancen von Frauen ist klar erkennbar (Bieber 2022). Unterschiede zeigen sich insbesondere hinsichtlich des Bestehens einer verbindlichen Geschlechterquote für die Besetzung von Parteifunktionen und Wahllisten innerhalb der Parteien. Zum Zeitpunkt der Untersuchung waren dies die Parteien des sogenannten Mitte-Links-Spektrums, also SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die LINKE, in denen solche Quotenregelungen gelten. Die jeweiligen verbindlichen Quotenregelungen innerhalb der Parteien korrespondieren dabei mit den jeweiligen Frauenanteilen unter den Amts- und Mandatsträger\*innen in den deutschen Großstädten.<sup>22</sup> Es zeigt sich deutlich, dass Institutionen – hier verstanden als die formgebundene Regelung einer Geschlechterquote – wirken.

**22** Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke legen eine parteiweite Quote von jeweils 50 Prozent fest, in der SPD gilt eine Geschlechterquote von 40 Prozent.

Das Instrument der Quote wirkt aber auch über Parteigrenzen hinaus, indem es zusätzlichen Wettbewerbsdruck erzeugt und damit über das Potenzial verfügt, andere Parteien unter Zugzwang zu setzen (u. a. Dilling 2017; Weeks 2018). Dass sich die politischen Parteien dieser Problematik auch vor dem Hintergrund ihrer Attraktivität und Wahlchancen (zunehmend) bewusst sind, zeigte sich an der parteiinternen Diskussion um die Einführung einer stufenweisen Einführung einer Frauenquote in der CDU. Die hitzige Debatte, die lange Zeit in Diskussionen um den Gleichstellungsbegriff verharrte, fand ihr vorläufiges Ende in einem Parteitagsbeschluss zur schrittweisen Einführung einer Frauenquote im September 2022. Diese gilt jedoch nur ab der Kreisverbandsebene aufwärts und gewährleistet somit keine Erhöhung des Frauenanteils bei der zukünftigen Besetzung von Ämtern und Mandaten der CDU auf kommunaler Ebene.

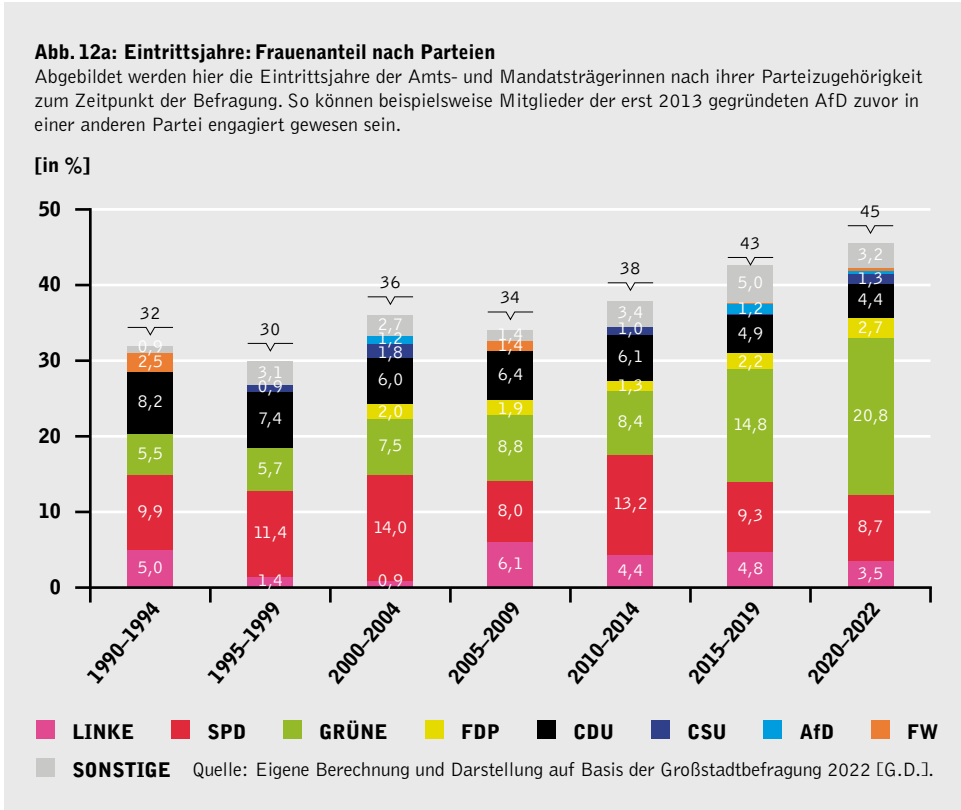
Ähnliche formelle Instrumente zur Erhöhung der deskriptiven Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund existieren hingegen nicht (vgl. Coffé und Reiser 2020). Allerdings können die oben beschriebenen Überschneidungseffekte der Merkmale Migrationshintergrund und Geschlecht – wenn auch nicht gesichert – bewirken, dass in einigen Parteien innerparteiliche Selektionsprozesse einer intersektionalen Logik informeller «Mehrfachquoten» folgen (Jenichen 2018; vgl. auch Bouju 2021; Wüst und Bergmann 2023).

Die deskriptive Repräsentation niedrigerer (Bildungs-)Schichten bleibt weit zurück. Das Problem beginnt bereits bei der ungleichen politischen Beteiligung dieser Gruppe, wobei die Annahme besteht, dass sich ihre «partizipatorische Ungleichheit in ungleiche Repräsentation übersetzt» (Schäfer 2015, S. 228; vgl. auch Vetter und Velimsky 2019). Solange die Parteien aber nur diejenigen Gruppen in den Blick nehmen, von denen sie sich als «vote-seeker» strategische Vorteile bei der Stimmenmaximierung versprechen, bleibt der damit verbundene «Qualitätsverlust der Demokratie» (Schäfer 2013; 2015) schwer zu durchbrechen.

## 6.2 Repräsentation im Wandel: weiblicher – migrantischer – noch akademischer?

Es stellt sich die Frage, wie sich die Repräsentation von Frauen, Nicht-Akademiker\*innen und Menschen mit Migrationshintergrund in den Parteien auf kommunaler Ebene wandelt und in welcher zeitlichen Sequenz sich der gesellschaftliche Wandel in einen Wandel der Muster der deskriptiven Repräsentation übersetzt. Hierfür werden die Jahre betrachtet, in denen die Befragten erstmals ein kommunalpolitisches Amt oder Mandat übernommen haben. Da die Großstadtbefragung 2022 bisher nur zu einem Zeitpunkt erhoben wurde, bieten die Eintrittsjahre die Möglichkeit, Kohorten zu identifizieren und so eine Einschätzung über einen möglichen Wandel zu geben. Die folgenden Visualisierungen betrachten dafür wieder die Merkmale Geschlecht, den formellen Bildungsabschluss und den Migrationshintergrund (Abbildungen 12 a-c) der Amts- und Mandatsträger\*innen. In allen Auswertungen sind die Eintrittsjahre in die kommunale Tätigkeit

in Abständen von 5 Jahren dargestellt. Die gestapelten Balkendiagramme stellen die Anteile der Amts- und Mandatsträger\*innen mit einem jeweiligen deskriptiven Merkmal dar und ermöglichen ein nach Parteien differenziertes Bild, welche Parteien die treibenden Kräfte für sich wandelnde Repräsentationsmuster sind.

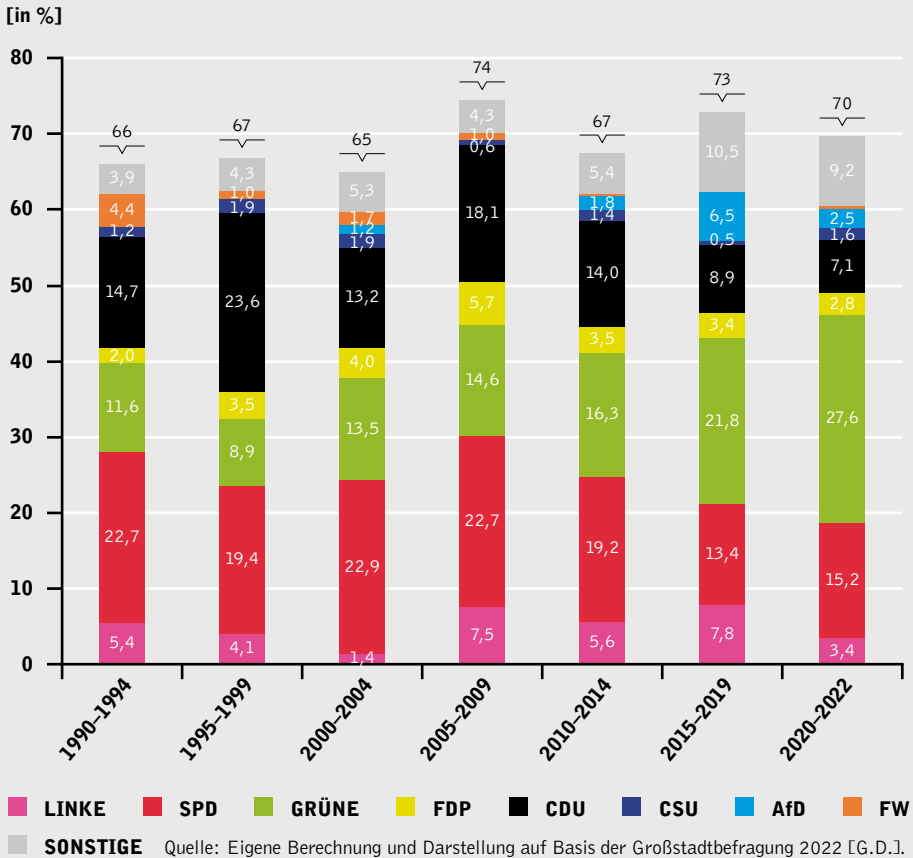


Studien, die sich mit generationalen Veränderungen in der Repräsentation von Frauen beschäftigen, gehen davon aus, dass jüngere Generationen von Frauen im Allgemeinen stärker vertreten sind (Stockemer und Sundström 2019b). Die Daten der Großstadtbefragung bestätigen dies: Während in den Jahren 1990–1994 32 Prozent der Personen, die erstmals ein kommunales Amt oder Mandat übernahmen, Frauen waren, stieg ihr Anteil bei den Neueintritten ab 2020 auf 44,6 Prozent. Insgesamt ist dabei jedoch kein kontinuierlicher Anstieg weiblicher Neuzugänge zu erkennen, vielmehr sind zwischen den Jahren 1990 und 2014 Schwankungen mit leichten Zu- und Abnahmen zu beobachten. In den letzten beiden Perioden 2015 bis 2019 (43 Prozent) und 2020 bis 2022 (44,6 Prozent) sind hingegen deutliche Zuwächse zu verzeichnen. Der weitaus größte Anteil weiblicher Neueintritte ist dabei den Parteien des sogenannten Mitte-Links-Spektrums zuzurechnen, insbesondere Bündnis 90/Die Grünen.



**Abb. 12b: Eintrittsjahre: Anteile mit akademischem Abschluss nach Parteien**

Abgebildet werden hier die Anteile der Amts- und Mandatsträger\*innen mit akademischem Abschluss nach ihrer Parteizugehörigkeit zum Zeitpunkt der Befragung. So können beispielsweise Mitglieder der erst 2013 gegründeten AfD zuvor in einer anderen Partei engagiert gewesen sein.



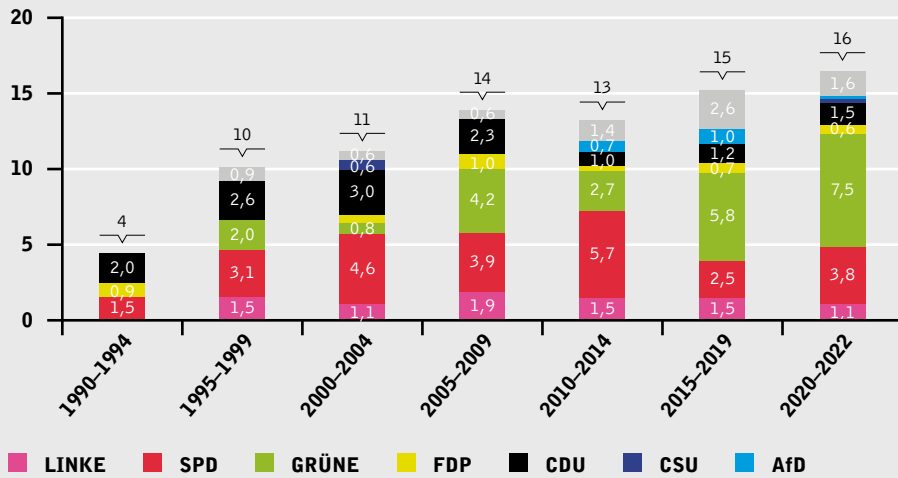
Der nächste Blick gilt den formalen Bildungsabschlüssen. Kommunale Amts- und Mandatsträger\*innen haben weit überwiegend einen akademischen Abschluss, so ist auch ihr Anteil in der Zeitreihe des Ersteintritts konstant hoch. Akademiker\*innen, die bis 2009 in kommunale Ämter und Mandate rückten, gehören heute insbesondere der SPD und CDU an. Ab 2010 und insbesondere ab 2015 gehören die meisten Akademiker\*innen, die in diesen Zeiträumen erstmals ein Amt oder Mandat übernommen haben, Bündnis 90/Die Grünen an. Darüber hinaus ist bei Bündnis 90/Die Grünen ab dem Jahr 2000 ein kontinuierlicher Anstieg des Anteils der Neueinsteiger\*innen mit akademischem Abschluss zu verzeichnen, der zwischen 2020 und 2022 seinen Höhepunkt erreicht (27,6 Prozent). Bei den anderen Parteien zeigt sich hingegen ein gegenläufiger Trend; bei ihnen ist der Anteil der Akademiker\*innen, die erstmals ein Amt oder Mandat ausüben, rückläufig bzw.

deutlich geringer ausgeprägt. Der weiterhin ansteigende Akademisierungstrend der Kommunalpolitik kann somit insbesondere auf die Grünen zurückgeführt werden.

**Abb. 12c: Eintrittsjahre: Anteile mit Migrationshintergrund**

Abgebildet werden hier die Anteile der Amts- und Mandatsträger\*innen mit Migrationshintergrund nach ihrer Parteizugehörigkeit zum Zeitpunkt der Befragung. So können beispielsweise Mitglieder der erst 2013 gegründeten AfD zuvor in einer anderen Partei engagiert gewesen sein.

[in %]



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der Großstadtbefragung 2022 [G.D.I.]

Schließlich zeigen die Eintrittsjahre von Personen mit Migrationshintergrund in kommunale Ämter und Mandate, dass ihr Anteil im Laufe der Jahre generell zugenommen hat. Insofern der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung mit akademischem Abschluss geringer ist, bringt dies einen geringeren Rekrutierungspool aus dieser Gruppe und damit verringerte Repräsentationschancen mit sich. Doch während von den gegenwärtigen Amts- und Mandatsträger\*innen, die diese Funktion bis 1994 erstmals ausgeübt haben, nur 4 Prozent einen Migrationshintergrund hatten, steigt ihr Anteil in den Jahren 2020 bis 2022 auf 16 Prozent. In der zweiten Kohorte (1995–1999) ist ein sprunghafter Anstieg auf 11 Prozent zu verzeichnen, der auch auf die Einführung des kommunalen Wahlrechts für EU-Ausländer\*innen zurückzuführen sein dürfte, das seit 1992 im Grundgesetz verankert ist. Neuzugänge mit Migrationshintergrund finden sich in allen Kohorten insbesondere bei der SPD. Eine Ausnahme bilden die gruppierten Eintrittsjahre 1990–1994: Die Hälfte der gegenwärtigen Amts- und Mandatsträger\*innen, die in diesem Zeitraum erstmals ein Amt oder Mandat übernahmen, gehören der CDU an (2 Prozent), die übrigen der SPD (1,5 Prozent) und der FDP (0,9 Prozent). Ab 2005 wird die Liste neben der SPD von Bündnis 90/Die Grünen

angeführt, der vermehrt Personen mit Migrationshintergrund angehören, die seit 2015 erstmals in die kommunalen Ämter und Mandate rückten.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Kommunalparlamente und Wahlämter der Kommunalverwaltung in den deutschen Großstädten vielfältiger werden: Unter den Amts- und Mandatsträger\*innen, die in den Jahren 2015 bis 2019 und 2020 bis 2022 erstmals eine repräsentative Rolle übernommen haben und somit in den letzten Jahren in diese Funktionen eingetreten sind, finden sich vermehrt Frauen und Personen mit Migrationshintergrund. Allerdings unterscheiden sich die Parteien in dieser Hinsicht stark, denn die vielfältige Repräsentation wird vor allem von den Parteien des Mitte-Links-Spektrums getragen. Die Entwicklung hin zu mehr weiblichen und migrantischen Amts- und Mandatsträger\*innen korrespondiert weiterhin mit den Wahlerfolgen der Grünen in den Großstädten in den letzten Jahren; es ist anzunehmen, dass über die Partei zunehmend mehr Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in repräsentative Rollen auf kommunaler Ebene gelangen. Darüber hinaus finden durch Bündnis 90/Die Grünen wohl auch zunehmend Akademiker\*innen den Weg in kommunale Ämter und Mandate. Während bei fast allen anderen Parteien der Anteil unter den Neueintreten in den vergangenen Jahren abnahm, verläuft dies bei den Grünen gegenläufig.

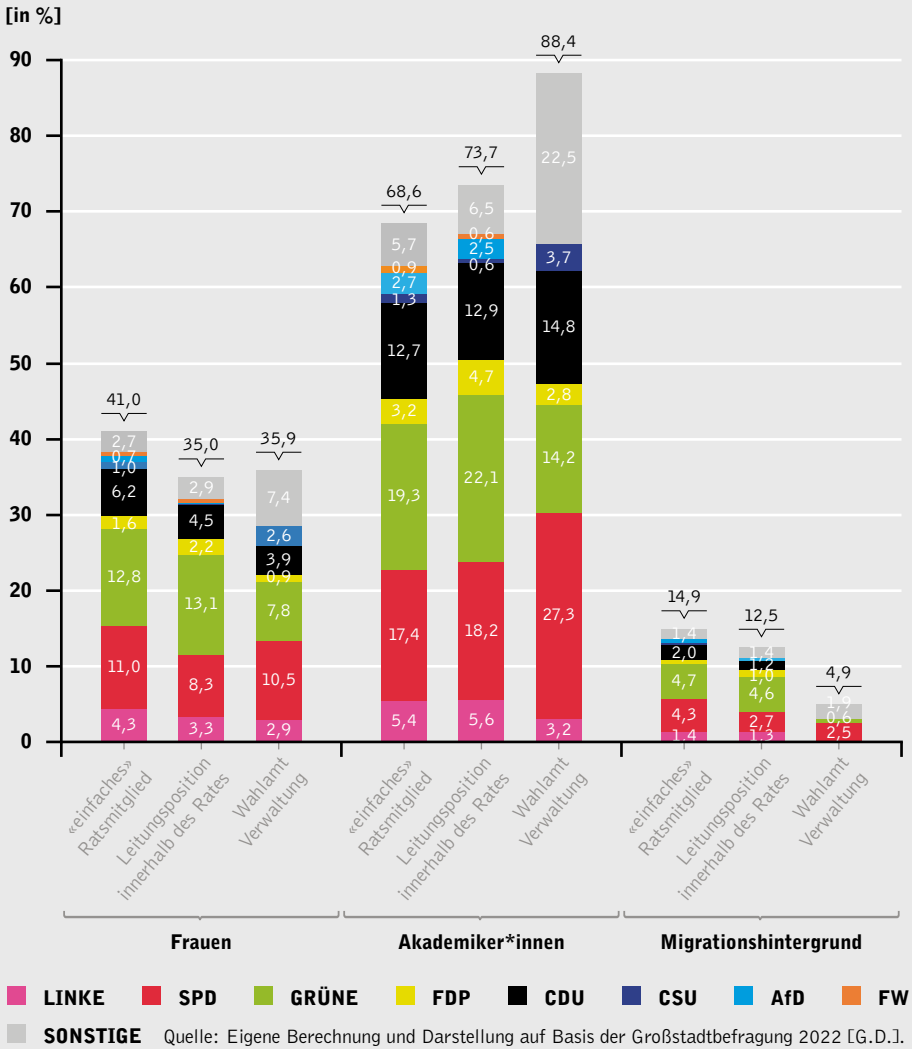
Abschließend rückt die repräsentative Rolle selbst in den Mittelpunkt der Analysen um vielfältige Repräsentation. Von wem werden die Führungs- und Spitzenpositionen in den Parlamenten und Verwaltungen der Großstädte besetzt? Ist die gesellschaftliche Vielfalt ausgewogen in diesen Funktionen vertreten? Oder gibt es Anzeichen für Barrieren, die Frauen, Personen aus niedrigeren (Bildungs-) Schichten und Personen mit Migrationshintergrund am Zugang zu Rollen mit größerer politischer Verantwortung hindern? Um dies zu untersuchen, werden die Anteile dieser Gruppen in den verschiedenen repräsentativen Rollen betrachtet. In Abbildung 13 werden dabei drei Kategorien unterschieden:

- (1) Ratsmitglied;
- (2) Fraktions- und/oder Ausschussvorsitz (Leitungsposition Rat); sowie
- (3) (Ober-)Bürgermeister\*in und/oder Dezernatsleitungen bzw. Beigeordnete (Wahlamt Verwaltung).

Die Ergebnisse zeigen zunächst, dass der bereits sehr hohe Akademiker\*innenanteil mit einer höheren politischen Verantwortung nochmals steigt. Während Akademiker\*innen bereits 68,6 Prozent der «einfachen» Ratsmitglieder und somit die Mehrheit ausmachen, dominieren diese noch stärker Leitungspositionen wie Fraktions- und/oder Ausschussvorsitz (73,7 Prozent). Zudem sind fast 9 von 10 Wahlämtern in der Kommunalverwaltung mit Akademiker\*innen besetzt, während nur etwa jede\*r zehnte (Ober-)Bürgermeister\*in, Dezernent\*in oder Beigeordnete\*r aus niedrigeren (Bildungs-)Schichten stammt.

Je höher die Position bzw. die politische Verantwortung, desto akademischer wird es also in den deutschen Großstädten. Ein umgekehrtes Bild zeigt sich

**Abb. 13: Repräsentative Rolle der kommunalen Amts- und Mandatsträger\*innen – nach Geschlecht, akademischem Abschluss und Migrationshintergrund**



hingegen bei den Rollen, die Frauen und Amts- und Mandatsträger\*innen mit Migrationshintergrund einnehmen; mit zunehmender politischer Verantwortung und Sichtbarkeit des Amtes bzw. Mandats reduziert sich ihr Anteil. Das stärkste Missverhältnis der Anteile ist dabei bei den Repräsentant\*innen mit Migrationshintergrund zu verzeichnen. Sie machen nur noch knapp 5 Prozent aller (Ober-)Bürgermeister\*innen, Dezentent\*innen und Beigeordneten aus. Je höher die politische Verantwortung, desto ausgeprägter sind die Schief lagen der deskriptiven Repräsentation. Dieser Befund gilt insbesondere für Personen

mit Migrationshintergrund, die bislang (noch) wenig in Funktionen mit höherer politischer Verantwortung angekommen sind. Der Befund gilt aber auch für Personen aus niedrigeren (Bildungs-)Schichten. Zudem zeigt sich über alle drei kategorisierten Funktionsrollen hinweg, dass sie nicht einer paritätischen Besetzung von Männern und Frauen entsprechen.

Dabei lassen sich wiederum Parteidifferenzen feststellen. Gemessen an ihrer jeweiligen politischen Stärke in den Großstädten sind es vor allem die Parteien des sogenannten Mitte-Links-Spektrums, die Frauen auch in höhere repräsentative Rollen bringen. Dies gilt gleichermaßen für Akademiker\*innen, von denen jedoch ein nicht unerheblicher Anteil ein parteiunabhängiges Amt oder das einer anderen Wahlliste innehat. Der in Kapitel 6.1 dargestellte hohe Frauenanteil unter den Amts- und Mandatsträger\*innen der CSU relativiert sich, blickt man auf ihre Anteile unter den Fraktions- und Ausschussvorsitzenden. Von allen Frauen, die eine solche Funktion innehaben, gehören lediglich zwei der CSU an. Von den großen Parteien stellen letztlich ausschließlich Bündnis 90/Die Grünen und insbesondere die SPD (Ober-)Bürgermeister\*in und/oder Dezernatsleitungen bzw. Beigeordnete mit Migrationshintergrund.

# 7 Diskussion und Ausblick

Die kommunale Ebene bietet mehr Potenziale für eine breite Partizipation als jeder andere Raum der Politik. Die Nähe zu den Bürger\*innen sowie die plurale Gesellschaftsstruktur, die sich gerade in den Großstädten zeigt, machen diese zu einem einzigartigen Chancenraum für die politische Repräsentation gesellschaftlicher Vielfalt. So gilt die kommunale Ebene als zugänglicher für Gruppen, die in nationalen Parlamenten unterrepräsentiert sind (vgl. Tolley 2011). Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden jedoch auch auf der kommunalen Ebene fortbestehende Repräsentationsdefizite nachgewiesen. Allerdings rücken mit neuen Kandidat\*innen zunehmend Frauen und Personen mit Migrationshintergrund in die kommunalen Ämter und Mandate auf. Kommunale Parlamente und Wahlämter der Verwaltungen werden migrantischer und weiblicher. Sie werden aber auch immer akademischer: Die deskriptive Unterrepräsentation bleibt insbesondere für niedrigere (Bildungs-)Schichten gravierend. Diese Studie macht bezüglich dieser Veränderungen die maßgebliche Rolle der Parteien sichtbar. Die Stärke oder Schwäche diversitätsaffiner Parteien des Mitte-Links-Spektrums ist ein wesentlicher Faktor, ob mit den Neueintritten in die Kommunalpolitik bzw. -verwaltung auch mehr gesellschaftliche Vielfalt Einzug in die kommunalen Ämter und Mandate hält.

Die Sichtbarkeitsansprüche für Frauen und Personen mit Migrationshintergrund werden jedoch nicht schon dadurch erfüllt, indem sie unter den Neueintritten vermehrt vertreten sind. Die Hürden zur Übernahme eines Amtes oder Mandats steigen mit der politischen Verantwortung der Funktion. Das Ringen um Repräsentation kann insofern keineswegs als abgeschlossen betrachtet werden, wenn nur die Gemeinderäte vielfältiger werden. Die Repräsentation gesellschaftlicher Vielfalt in Eliten- und Spitzenpositionen gehört unweigerlich dazu. Insofern bieten die Befunde der Studie keinen Anlass zur Entwarnung. Die andauernde deskriptive (Unter-)Repräsentation von Frauen verdeutlicht, dass das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern, der Forderungen nach einer paritätischen Besetzung von Ämtern und Mandaten entsprechen, auch auf kommunaler Ebene noch lange nicht erreicht ist.

An Lösungsvorschlägen und -instrumenten mangelt es nicht. Quotenregelungen bei der Kandidat\*innenaufstellung und Listenplatzierung zeigen Wirkung. Parteien, die solche Regelungen umsetzen, erreichen die paritätische Besetzung der Ämter und Mandate. Parteien, die solche Instrumente ablehnen, verfehlen in der Regel hingegen die adäquate Repräsentation von Frauen. Ideenquellen für Veränderungen lassen sich über die deutschen Landesgrenzen hinaus finden: So gelten in einigen (europäischen) Ländern gesetzliche Regelungen zu verbindlichen

Geschlechterquoten. Hierzulande scheiterten jedoch die ersten zaghaften Versuche zur Einführung von Paritätsgesetzen in Brandenburg und Thüringen an den jeweiligen Landesverfassungsgerichten. Die Parteien bleiben daher in der Pflicht, ihrerseits einen Rahmen für die gleiche Repräsentation der Geschlechter zu schaffen und diese zu praktizieren.

Die Unterrepräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund ist in der postmigrantischen Gesellschaft zu überwinden. Diese sind nicht nur deskriptiv unterrepräsentiert, vielmehr bleibt einem nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ein zentraler Weg demokratischer Partizipation verschlossen. Repräsentationsdefizite sind verkoppelt mit Demokratiedefiziten, denn ein erheblicher Teil der Eingewanderten ist vom Wahlrecht ausgeschlossen. Diskussionen um das sogenannte Ausländerwahlrecht und weitere Öffnungen, um auch Ausländer\*innen aus Nicht-EU-Staaten zumindest auf kommunaler Ebene das Wahlrecht zu gewähren, werden lang geführt. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu frühen Bemühungen der Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts stellt eine schwer zu überwindende Hürde dar. Hierfür wäre eine Grundgesetzänderung erforderlich. Die für eine solche Verfassungsänderung erforderlichen Mehrheiten sind angesichts der Entwicklung des Parteiensystems in weite Ferne gerückt. Angesichts ihrer geringen politischen Realisierungschancen müssen Alternativen zur Option des kommunalen Ausländerwahlrechts in den Blick genommen werden, will man das «Versprechen einer pluralen Demokratie» (Foroutan 2019) ernst nehmen. Der Weg der Einbürgerung ist ein mögliches Instrument, um eine breitere politische Teilhabe derjenigen zu ermöglichen, die bislang politisch ausgeschlossen sind. Um den Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit weitergehend zu öffnen, gilt es, nicht nur mit einer Reform des Staatsangehörigkeitsrechts Einbürgerungshürden abzubauen. Die reine Gesetzesänderung reicht nicht. Hinzu kommen drei flankierende Maßnahmen:

- (1) Politik muss überzeugen und mobilisieren. Wirkung erzielt eine Gesetzesänderung nur, wenn sie auch ihre Zielgruppen erreicht. Eine Einbürgerungskampagne, die gezielt diejenigen adressiert, die politisch exkludiert sind, muss damit werben – und sich daran messen lassen –, dass sie zur aktiven Teilhabe am gesellschaftspolitischen Leben ermutigt.
- (2) Weitreichende Reformen des Staatsangehörigkeitsrechts. Das Staatsangehörigkeitsrecht hat Potenzial für eine Polarisierung in Politik und Gesellschaft. Die hier vorgestellten Daten zum Ausmaß der Repräsentationslücken sind Argumente für alle demokratischen Kräfte, diesen Weg weiterzugehen: Politisierung und Profilierung auf dem Feld des Staatsangehörigkeitsrechts und der Einbürgerung nutzen nicht dem Feld der demokratischen Parteien.
- (3) Schließlich sind finanzielle und administrative Ressourcen erforderlich, um die Ämter und Behörden in die Lage zu versetzen, neue Einbürgerungen effizient zu bearbeiten. Neben der gesellschaftlichen Willkommenskultur bedarf es also auch einer Willkommensstruktur.

In Bezug auf die deskriptive Repräsentation von Personen niedrigerer (Bildungs-) Schichten liefert die Großstadtbefragung systematische empirische Befunde, dass ihre Unterrepräsentation auf der Bundes- und Landesebene auch auf der kommunalen Ebene fortbesteht. Inwieweit ähnliche Beobachtungen auch in kleineren Städten und Kommunen festzustellen wären, kann innerhalb der Grenzen dieser Studie, deren Fokus auf den Großstädten liegt, nicht beantwortet werden. Festzustellen ist jedoch, dass sich ihr hoher Anteil in der Bevölkerung nicht in entsprechenden Rekrutierungschancen auf Bundes-, Landes- und Großstadtebene übersetzt. Dies ist ein parteienübergreifendes Phänomen, Ämter und Mandate aller Parteien sind deutlich überwiegend von Akademiker\*innen besetzt. Dies trifft auch auf die Parteien (im besonderen Maße auch auf Bündnis 90/Die Grünen) zu, die ansonsten Treiber einer vielfältigeren Repräsentation sind. Mit Blick auf weithin angenommene Auswirkungen auf die inhaltliche Repräsentation ist die Unterrepräsentation dieser Gruppe problematisch. Die Parteien sind damit in besonderer Weise gefordert, die hier bestehenden Repräsentationslücken anzuerkennen und zu adressieren. Dies mag nutzenmaximierenden Zielen zuwiderlaufen, die üblicherweise auf solche Gruppen ausgerichtet sind, von denen sich Parteien strategische Vorteile bei der Stimmabgabe versprechen. So lassen sich in den meisten Parteien zwar Bemühungen erkennen, den Frauenanteil zu erhöhen; ähnliches gilt für den Anteil von Personen mit Migrationshintergrund, der bei innerparteilichen Selektionsprozessen durchaus eine Rolle spielen kann. Dies wird gespiegelt durch gesellschaftliche Initiativen auch jenseits der Parteien, etwa durch Programme und Aktionen, die sich gezielt an Frauen (bzw. Mädchen) und Menschen mit Migrationshintergrund richten. Eine Entsprechung für Personen aus niedrigeren (Bildungs-)Schichten gibt es in diesen Formen und Ausmaßen nicht. Wahrnehmbare Bestrebungen, ihre politische Beteiligung zu erhöhen sind nicht erkennbar. Angegangen werden müssten insbesondere die Opportunitätskosten, die für diese Gruppe in der Regel höher sind.

Es ergibt sich eine widersprüchliche Situation. Die gesellschaftliche Debatte um die politische (Unter-)Repräsentation von Personen aus niedrigeren (Bildungs-) Schichten ist von einem Paradox geprägt: In Zeiten des Fachkräftemangels gilt der Bedeutung von Ausbildungsberufen viel Aufmerksamkeit. Andererseits werden diesen Gruppen kaum politische Chancen eingeräumt. Bildung gilt gerne als Schlüssel für große Schlagworte – wahlweise für Erfolg, Integration, Zukunft oder (individuelle und gesellschaftliche) Entwicklung. Dies überträgt sich in eine Fülle an vielfältigen Förderangeboten. Beispielhaft zu nennen ist hier auch das breite Angebot (demokratischer) Parteistiftungen an Förderprogrammen für angestrebte akademische Laufbahnen, insbesondere für Bildungsaufsteiger\*innen. Diese Programme bleiben jedoch (angehenden) Akademiker\*innen vorbehalten. Das Angebotsportfolio muss sich der Frage stellen, inwieweit hier nicht eine relevante Zielgruppe übersehen wird. Das angesprochene Paradox bleibt unaufgelöst, solange der gesellschaftliche und politische Diskurs in den Grenzen einer glorifizierenden Akademisierung verbleibt, der ausschließlich hohe Bildungsabschlüsse fördert und prämiiert und keine Wertschätzung anderer Bildungsverläufe kultiviert.



Die vorliegende Studie thematisierte die Frage, inwiefern die Kommunalparlamente und gewählte Vertreter\*innen der Kommunalverwaltungen die demographische und soziale Vielfalt ihrer Städte widerspiegeln. Hierfür richtete die Analyse den Blick auf verschiedene Vielfaltsdimensionen und liefert eine aktuelle und in ihrem Ausmaß bislang einzigartige Datenlage über die gesellschaftliche Vielfalt auf der kommunalen Ebene der deutschen Großstädte. Insofern wird auch die (Unter-)Repräsentation der weiteren erfassten Gruppen sichtbar. Die Leitfrage der Studie kann im Kern damit beantwortet werden, dass Amts- und Mandatsträger\*innen in deutschen Großstädten im Durchschnitt 51 Jahre alt, heterosexuell sowie christlich oder konfessionslos sind und darüber hinaus ohne körperliche Behinderung und/oder psychische Erkrankung leben. Die religiöse Vielfalt findet nur ein schwaches Abbild in der Zusammensetzung der kommunalen Wahlämter und Mandate. Personen mit Behinderung und/oder psychischer Krankheit müssen gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil als unterrepräsentiert gelten. Dieses Merkmal, insbesondere das der (oft unsichtbaren) psychischen Krankheit sowie der sexuellen Orientierung ist ein besonders sensibler Aspekt der Erhebung. Aus diesem Grund verzichtete die Analyse auf zusätzliche Differenzierungen beispielsweise hinsichtlich Funktion, Region oder Partei. Ihre potenzielle Unterrepräsentation erfordert dennoch eine Auseinandersetzung, nicht zuletzt angesichts von Annahmen, dass die Präsenz dieser Gruppen in repräsentativen Rollen signifikant zur inhaltlichen Vertretung ihrer Interessen beiträgt. Vor diesem Hintergrund fanden und finden auch jüngste Debatten, etwa um die sich dramatisch zuspitzende Klimakrise oder die restriktiven Maßnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie statt. Sie verweisen auf altersbedingte Repräsentationslücken, die sich auch auf der kommunalen Ebene fortzuschreiben, wo die 50- bis 64-Jährigen die stärkste Altersgruppe stellen. Die Darstellung der Altersstruktur der Repräsentation kann ein Anstoß sein, über (neue) Formen des generationenübergreifenden demokratischen Zusammenarbeitens zu diskutieren. Naheliegender erscheint als Maßnahme die Absenkung des Wahlalters in den Bundesländern, in denen die Altersgrenze bei Kommunalwahlen nach wie vor bei 18 Jahren liegt (Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen), aber auch um die Absenkung des Alters zur Gewährung des passiven Wahlrechts. Flankierend gehört dazu beispielsweise auch die Anerkennung unkonventioneller Partizipationsformen der Jüngeren als Mittel der Interessenartikulation.

Letztlich kann sich die Diskussion um vielfältige Repräsentation nicht der Entwicklung ihrer Gegenbewegungen und der Zunahme rechtspopulistischer/rassistischer Einstellungen in Europa verschließen. Jegliche Unklarheit in der Abgrenzung zu klar rassistischen Parteien kann nur als Gefahr für die Repräsentation gesellschaftlicher Vielfalt gelten.

Eine annähernd proportionale Repräsentation gesellschaftlicher Gruppen im politischen Raum führt nicht unweigerlich dazu, dass deren Interessen vertreten werden – und doch erhöht sie die Wahrscheinlichkeit hierfür deutlich. Gesellschaftliche Verhältnisse übersetzen sich nicht ohne weiteres Zutun in deskriptive Repräsentation, sodass diese eine politische Gestaltungsaufgabe bleibt.

Weil Institutionen wirken, verfügt Politik über Instrumente und Möglichkeiten, diesen Wandel hin zur Repräsentation von Vielfalt zu gestalten.

# LITERATURVERZEICHNIS

- ABELS, Gabriele, und Anne Cress (2019): Vom Kampf ums Frauenwahlrecht zur Parité: politische Repräsentation von Frauen gestern und heute. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 50(1): 167–186.
- AHRENS, Petra, Katja Chmielewski, Sabine Lang und Birgit Sauer (2020): Gender Equality in Politics: Implementing Party Quotas in Germany and Austria. SpringerBriefs in Political Science. Cham: Springer International Publishing.
- ANTIDISKRIMINIERUNGSSTELLE DES BUNDES (2021): Behinderung/chronische Krankheiten. [www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ueber-diskriminierung/diskriminierungsmerkmale/behinderung-und-chronische-krankheiten/behinderung-und-chronische-krankheiten-node.html](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ueber-diskriminierung/diskriminierungsmerkmale/behinderung-und-chronische-krankheiten/behinderung-und-chronische-krankheiten-node.html). [Letzter Zugriff: 13.08.2023]
- AUFTRAGSBANK.DE (2023): Deutschlands Landtage: Zusammensetzung, Frauenquote, Berufe, Alter und Abschlüsse. [www.auftragsbank.de/deutschlands-landtage](http://www.auftragsbank.de/deutschlands-landtage). [Letzter Zugriff: 14.08.2023]
- BARTELHEIMER, Peter, Birgit Behrisch, Henning Daßler, Gudrun Dobsław, Jutta Henke und Markus Schäfers (2022): Teilhabe – Versuch einer Begriffsbestimmung. In: Wansing, Gudrun, Markus Schäfers und Swantje Köbsell (Hrsg.), *Teilhabeforschung – Konturen eines neuen Forschungsfeldes. Beiträge zur Teilhabeforschung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 13–34.
- BIEBER, Ina E. (2022): Noch immer nicht angekommen? – Strukturelle Geschlechterungleichheit im Deutschen Bundestag. *Politische Vierteljahresschrift*, 63(1): 89–109.
- BLÄTTE, Andreas (2017): Multikulti ist tot? Lang lebe die Vielfalt! In: Bieber, Christoph, Andreas Blätte, Karl-Rudolf Korte und Niko Switek (Hrsg.), *Regieren in der Einwanderungsgesellschaft. Impulse zur Integrationsdebatte aus Sicht der Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 163–171.
- BÖNISCH, Lea Ewe (2022): What Factors Shape the Substantive Representation of Lesbians, Gays and Bisexuals in Parliament? Testing the Impact of Minority Membership, Political Values and Awareness. *Parliamentary Affairs*, 75(4): 843–866.
- BOUJU, Aimie (2021): Parlamentarische Repräsentation in der Einwanderungsgesellschaft: Innerparteiliche Selektionsprozesse von Bundestagskandidatinnen und -kandidaten mit Migrationsgeschichte. Universität Duisburg-Essen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:hbz:464-20220131-154348-6>.
- BOWLEG, Lisa (2008): When Black + Lesbian + Woman ≠ Black Lesbian Woman: The Methodological Challenges of Qualitative and Quantitative Intersectionality Research. *Sex Roles*, 59(5–6): 312–325.
- BRINGMANN, Barbara Marie-Christin (2022): Warum Inklusion? Eine kritische Einführung in die Konflikte des deutschsprachigen Inklusionsdiskurses. In: Korneli, Karina, Bente Henrike Bartels, Lukas Biehler, Barbara Marie-Christin Bringmann, Lorena Bruhnke, Florian Dobmeier, Laura Grewe, Anna Maria Kamenik, Alexander Rose und Hannah Wiese (Hrsg.), *Hinter\_Fragen der Erziehungswissenschaft*. Leverkusen-Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 157–166.
- BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2023): Bevölkerung mit Migrationshintergrund. [www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61646/bevoelkerung-mit-migrationshintergrund](http://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61646/bevoelkerung-mit-migrationshintergrund). [Letzter Zugriff: 31.07.2023]
- CELIS, Karen, Joni Lovenduski (2018): Power struggles: gender equality in political representation. *European Journal of Politics and Gender*, 1(1–2): 149–166.
- CELIS, Karen, Silvia Erzeel (2017): The Complementary Advantage: Parties, Representativeness and Newcomer's Access to Power. *Parliamentary Affairs*, 70(1): 43–61.

- CHILDS, Sarah, Mona Lena Krook (2008): Critical Mass Theory and Women's Political Representation. *Political Studies*, 56(3): 725–736.
- CHILDS, Sarah, Mona Lena Krook (2009): Analysing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors. *Government and Opposition*, 44(2): 125–145.
- COFFÉ, Hilde, Marion Reiser (2020): Unterstützen die Bürger\*innen die Einführung von Quoten und anderen Gleichstellungsmaßnahmen in Deutschland? *Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, 26(2): 180–185.
- CRENSHAW, Kimberlé (1991): Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43(6): 1241–1299.
- DAHLENER, Drude (1988): From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics. *Scandinavian Political Studies*, 11(4): 275–298.
- DEBUS, Marc, Noam Himmelrath (2022): Advocates of climate action? The age of members of parliament and their activity in legislative debates on climate change. *Climate Action*, 1(1): 1–13.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2022): Datenhandbuch. Alters- und Sozialstruktur. [www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch/03/kapitel-03-475934](http://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch/03/kapitel-03-475934). [Letzter Zugriff: 31.07.2023]
- DIKÖTTER, Frank (2018): Wie und warum wurde «Rasse» zu einem globalen Begriff? In: Foroutan, Naika, Christian Geulen, Susanne Illmer, Klaus Vogel und Susanne Wernsing (Hrsg.), *Das Phantom der «Rasse»*. Zur Geschichte und Wirkungsmacht von Rassismus. Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, S. 131–150.
- DILLING, Matthias (2017): Die CDU. In: Wiesendahl, Elmar (Hrsg.), *Parteien und soziale Ungleichheit*, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 89–121.
- DINNEBIER, Laura, Alexandra Graevskaia, Andrea Rumpel und Merve Schmitz-Vardar (2022): Migrationsforschung (inter)disziplinär. Einführung und konzeptioneller Ausgangspunkt. In: Schmitz-Vardar, Merve, Andrea Rumpel, Alexandra Graevskaia und Laura Dinnebieer (Hrsg.), *Migrationsforschung (inter)disziplinär. Eine anwendungsorientierte Einführung*, Bielefeld: transcript, S. 11–22.
- DONOVAN, Barbara (2007): «Minority» Representation in Germany. *German Politics*, 16(4): 455–480.
- DÖRR, Beate, Julia Bezold und Annick Poirot (2023): Frauen in den Länderparlamenten. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg. [www.lpb-bw.de/frauenanteil-laenderparlamenten#c46300](http://www.lpb-bw.de/frauenanteil-laenderparlamenten#c46300). [Letzter Zugriff: 31.07.2023]
- EL-MAFAALANI, Aladin (2023): Integration. In: Bartels, Inken, Isabella Löhr, Christiane Reinecke, Philipp Schäfer und Laura Stielike (Hrsg.), *Inventar der Migrationsbegriffe*. 19.04.2023. [www.migrationsbegriffe.de/integration](http://www.migrationsbegriffe.de/integration). [Letzter Zugriff: 13.08.2023]
- ELSÄSSER, Lea, Armin Schäfer (2021): Repräsentation und Responsivität. Wie die Zusammensetzung der Parlamente politische Entscheidungen beeinflusst. In: Korte, Karl-Rudolf und Martin Florack (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 683–693.
- ELSÄSSER, Lea, Armin Schäfer (2022): (N)one of us? The case for descriptive representation of the contemporary working class. *West European Politics*, 45(6): 1361–1384.
- ELSÄSSER, Lea, Svenja Hense und Armin Schäfer (2021): Not just money: unequal responsiveness in egalitarian democracies, *Journal of European Public Policy*, 28(12): 1890–1908.
- ELSÄSSER, Lea (2018): *Wessen Stimme zählt? soziale und politische Ungleichheit in Deutschland*. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Band 91. Campus Verlag.
- ESPAHANGIZI, Kijan, Sabine Hess, Juliane Karakayali, Bernd Kasperek, Simona Pagano, Mathias Rodatz und Vassilis Tsianos (2016): Rassismus in der postmigrantischen Gesellschaft. Zur Einleitung. *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies*, 2(1): 9–23.
- EVANS, Elizabeth, Stefanie Reher (2022): Disability and political representation: Analysing the obstacles to elected office in the UK. *International Political Science Review*, 43(5): 697–712.
- FACHKOMMISSION INTEGRATIONSFÄHIGKEIT (2020): *Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten*. Bericht der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, [www.fachkommission-integrationsfaehigkeit.de/fk-int/dokumente/bericht-der-fachkommission-integrationsfaehigkeit-1880150](http://www.fachkommission-integrationsfaehigkeit.de/fk-int/dokumente/bericht-der-fachkommission-integrationsfaehigkeit-1880150). [Letzter Zugriff: 13.08.2023]

- FOROUTAN, Naika (2019): Die postmigrantische Gesellschaft. Ein Versprechen der pluralen Demokratie. Bielefeld: transcript.
- GABRIEL, Oscar W. (2013): Politische Partizipation. In: Van Deth, Jan und Markus Tausendpfund (Hrsg.), Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierung. Wiesbaden: Springer VS, S. 381–411.
- GERSHON, Sarah Allen, Celeste Montoya, Christiana Bejarano und Nadia Brown (2019): Intersectional linked fate and political representation. *Politics, Groups, and Identities*, 7(3): 642–653.
- GEULEN, Christian (2018): Der Rassenbegriff. Ein kurzer Abriss seiner Geschichte. In: Foroutan, Naika, Christian Geulen, Susanne Illmer, Klaus Vogel und Susanne Wernsing (Hrsg.), Das Phantom der «Rasse». Zur Geschichte und Wirkungsmacht von Rassismus. Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, S. 23–34.
- GRAEVSKAIA, Alexandra (2023): Polizei in der postmigrantischen Gesellschaft. «Interkulturelle Öffnung» zwischen Anerkennung und Rassismus. Eine dispositivanalytische Perspektive. Universität Duisburg-Essen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:hbz:465-20230803-172812-7>.
- GUASTI, Petra, Lenka Bustikova (2023): Varieties of Illiberal Backlash in Central Europe. *Problems of Post-Communism*, 70(2): 30–42.
- HAHN, Caroline (2022): The Voice of the Absent? The Link Between Descriptive and Substantive Representation of the Working Class in Western Europe. *Political Studies*, 0(0): 1–24.
- HAYES, Matthew und Matthew V. Hibbing (2017): The Symbolic Benefits of Descriptive and Substantive Representation. *Political Behavior*, 39(1): 31–50.
- HERTNER, Isabelle (2021): Gendering European Politics: A Story of Progress and Backlash. *Journal of European Integration*, 43(4): 511–517.
- HÖHMANN, Daniel (2020): When Do Female MPs Represent Women's Interests? Electoral Systems and the Legislative Behavior of Women. *Political Research Quarterly*, 73(4): 834–847.
- HOLTKAMP, Lars, Elke Wiechmann (2022): Repräsentation von Frauen in der Kommunalpolitik. Das Ranking deutscher Großstädte 2022. Heinrich-Böll-Stiftung. [www.boell.de/de/repraesentation-frauen-kommunalpolitik](http://www.boell.de/de/repraesentation-frauen-kommunalpolitik). [Letzter Zugriff: 31.07.2023]
- HUMPERT, Andreas, Klaus Schneiderheinze (2000): Stichprobenziehung für telefonische Zuwandererumfragen: Einsatzmöglichkeiten der Namenforschung. *ZUMA Nachrichten*, 24(47): 36–63.
- JENICHEN, Anne (2018): Muslimische Politikerinnen in Deutschland: Erfolgsmuster und Hindernisse politischer Repräsentation. *FEMINA POLITICA – Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft*, 27(2): 70–82.
- KATZ, Richard S., Peter Mair (1995): Changing Models of Party Organization and Party Democracy. *Party Politics*, 1(1): 5–28.
- KEIL, Johannes, Klaus Schubert (2021): Aktuelle Herausforderungen und Zukunft der Demokratie. In: Dabrowski, Martin, Patricia Ehret und Mark Radtke (Hrsg.), Demokratie – Gerechtigkeit – Partizipation. Leiden: Brill | Schöningh, S. 1–33.
- KÖNNE, Christian (2018): Gleichberechtigte Mitmenschen? Homosexuelle und die Bundesrepublik Deutschland. In: Bundeszentrale für Politische Bildung: Deutschland Archiv, 7.9.2018. [www.bpb.de/275113](http://www.bpb.de/275113). [Letzter Zugriff: 31.07.2023]
- KURZ, Gabriel, Silvia Mommertz (2023): Responsive Kommunalpolitik? Ein Erfahrungsbericht zur Interaktion und Erreichbarkeit von kommunalen Amts- und Mandatsträger\*innen im Rahmen der Großstadtbefragung (2022): Kurzanalyse, Erschienen auf: [regierungsforschung.de](http://regierungsforschung.de). <https://regierungsforschung.de/responsive-kommunalpolitik>. [Letzter Zugriff: 31.07.2023]
- LANDWEHR, Claudia, Christopher Ojeda (2021): Democracy and Depression: A Cross-National Study of Depressive Symptoms and Nonparticipation. *American Political Science Review*, 115(1): 323–330.
- LEMBCKE, Oliver W. (2016): Theorie demokratischer Repräsentation. In: Lembcke, Oliver W., Claudia Ritzi und Gary S. Schaal (Hrsg.), Zeitgenössische Demokratietheorie. Wiesbaden: Springer VS, S. 23–58.
- LIU, William Ming, Saba Rasheed Ali, Geoff Soleck, Joshua Hopps, Kwesi Dunston und Theodore Pickett Jr. (2004): Using Social Class in Counseling Psychology Research. *Journal of Counseling Psychology*, 51(1): 3–18.

- LOEWEN, Peter J., Ludovic Rheault (2019): Voters Punish Politicians with Depression. *British Journal of Political Science*, 51(1): 427-436.
- LOHR, Sharon L. (2021): Sampling: design and analysis. Boca Raton: Chapman and Hall/CRC.
- MANSBRIDGE, Jane(2003): Rethinking Representation. *The American Political Science Review*, 97(4), 515-528.
- MARGARIT, Diana (2019): LGBTQ Rights, Conservative Backlash and the Constitutional Definition of Marriage in Romania. *Gender, Place & Culture*, 26(11): 1570-1587.
- MATTHEWS, Austin S., Yann P. Kerevel (2022): The Nomination and Electoral Competitiveness of Working Class Candidates in Germany. *German Politics*, 31(3): 459-475.
- MEDIENDIENST INTEGRATION (2023): Bundestag und Landtage: Wie viele Abgeordnete haben einen Migrationshintergrund? <https://mediendienst-integration.de/artikel/wie-viele-abgeordnete-haben-migrationshintergrund.html>. [Letzter Zugriff: 31.07.2023]
- MEISNER, Brad A. (2021): Are You OK, Boomer? Intensification of Ageism and Intergenerational Tensions on Social Media Amid COVID-19. *Leisure Sciences*, 43(1-2): 56-61.
- MUELLER, Jason C., John McCollum (2022): A Sociological Analysis of «OK Boomer». *Critical Sociology*, 48(2): 265-281.
- MÜGGE, Liza M., Silvia Erzeel (2016): Double Jeopardy or Multiple Advantage? *Intersectionality and Political Representation, Parliamentary Affairs*, 69(3): 499-511.
- MÜLLER, Olaf, und Detlef Pollack (2022): Religiosität, gesellschaftliche Einstellungen und politische Orientierungen in Deutschland. *Zeitschrift für Religion, Gesellschaft und Politik*, 6(2): 669-695.
- MULLIS, Daniel (2022): Book Review: Urbane Konflikte und die Krise der Demokratie. Stadtentwicklung, Rechtsruck und Soziale Bewegungen, *Geogr. Helv.*, 77(1): 67-69.
- NAYAK, Mudavath Siva Durga Prasad, K.A. Narayan. 2019. Strengths and Weaknesses of Online Surveys. *Journal of Humanities and Social Sciences* 24(5): 31-38.
- NIESWAND, Boris (2022) Diversität. In: Bartels, Inken, Isabella Löhr, Christiane Reinecke, Philipp Schäfer und Laura Stielike (Hrsg.), *Inventar der Migrationsbegriffe*. 20.01.2022. [www.migrationsbegriffe.de/diversitaet-neu](http://www.migrationsbegriffe.de/diversitaet-neu). [Letzter Zugriff: 31.07.2023]
- NOLAN, Brian, David Weisstanner (2022): Rising income inequality and the relative decline in subjective social status of the working class. *West European Politics*, 45(6): 1206-1230.
- PARK, Soon Seok (2017): Gendered Representation and Critical Mass: Women's Legislative Representation and Social Spending in 22 OECD Countries. *Sociological Perspectives*, 60(6): 1097-1114.
- PHILLIPS, Anne (1995): *The politics of presence*. Clarendon Press.
- PICKEL, Gert, Yvonne Jaeckel und Alexander Yendell. 2019. Konfessionslose - Kirchenfern, indifferent, religionslos oder atheistisch? In: Siegers, Pascal, Sonja Schulz und Oshrat Hochman (Hrsg.), *Einstellung und Verhalten der deutschen Bevölkerung. Analysen mit dem Allbus*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 123-153.
- PITKIN, Hanna F. (1967): *The Concept of Representation*. University of California Press.
- REHER, Stefanie (2022): Do Disabled Candidates Represent Disabled Citizens? *British Journal of Political Science*, 52(2): 520-534.
- SALMOND, Rob (2006): Proportional Representation and Female Parliamentarians. *Legislative Studies Quarterly*, 31(2): 175-204.
- SCHÄFER, Armin (2013): Der Verlust politischer Gleichheit. Warum ungleiche Beteiligung der Demokratie schadet. In: Armingeon, Klaus (Hrsg.), *Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie*, Wiesbaden: Springer Fachmedien. S. 547-566.
- SCHÄFER, Armin (2015): *Der Verlust politischer Gleichheit*. Frankfurt / New York: Campus Verlag.
- SCHAMMANN, Hannes (2020): Der «lokal turn» in der Migrations- und Asylpolitik. Bundeszentrale für Politische Bildung. [www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdosiers/kommunale-migrations-und-fluechtlingspolitik/322500/der-local-turn-in-der-migrations-und-asylpolitik](http://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdosiers/kommunale-migrations-und-fluechtlingspolitik/322500/der-local-turn-in-der-migrations-und-asylpolitik). [Letzter Zugriff: 31.07.2023]
- SCHÖNWÄLDER, Karen, Cihan Sinanoğlu und Daniel Volkert (2011): Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten. Heinrich-Böll-Stiftung. [www.boell.de](http://www.boell.de).

- de/de/demokratie/publikationen-vielfalt-sucht-rat-studie-ueber-ratsmitglieder-mit-migrati-  
onshintergrund-in-deutschen-grossstaedten-13551.html. [Letzter Zugriff: 31.07.2023]
- SCHOTTEL, Anne L. (2022): A Rainbow Bundestag? An Intersectional Analysis of LGBTI Representa-  
tion in Angela Merkel's Germany. *German Politics*, 31(1): 101-118.
- SINGLEY, Daniel B., William E. Sedlacek (2009): Differences in Universal-Diverse Orientation by  
Race-Ethnicity and Gender. *Journal of Counseling & Development*, 87(1): 404-411.
- STATISTA RESEARCH DEPARTMENT (2023): Sexuelle Orientierung in Köln und Deutschland.  
Statista. [https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1222990/umfrage/sexuelle-orientierung-  
deutschland-koeln](https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1222990/umfrage/sexuelle-orientierung-deutschland-koeln). [Letzter Zugriff: 31.07.2023]
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2021a): Daten aus dem Gemeindeverzeichnis. Gemeinden in den  
Ländern nach Einwohnergrößenklassen, Gebietsstand: 31.12.2020, [www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/08-gemeinden-ein-  
wohner-groessen.html](http://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/08-gemeinden-einwohner-groessen.html). [Letzter Zugriff: 31.07.2023]
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2021b): Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepub-  
lik Deutschland.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2023): Mikrozensus – Bevölkerung nach Migrationshintergrund.  
Erstergebnisse 2022.
- STEUERWALD, Christian (2016): Die Sozialstruktur Deutschlands im internationalen Vergleich.  
Wiesbaden: Springer VS.
- STOCKEMER, Daniel, Aksel Sundström (2019a): Young deputies in the European Parliament: a  
starkly underrepresented age group. *Acta Politica*, 54(1): 124-144.
- STOCKEMER, Daniel, Aksel Sundström (2019b): Women's Representation across Different Genera-  
tions: A Longitudinal Analysis of the European Parliament. *JCMS Journal of Common Market  
Studies* 57(4): 823-837.
- STOCKER, Simon (2023): Frauen in der lokalen Politik und kommunale Wahlbeteiligung. Ein Fall  
für deskriptive Repräsentation? *Politische Vierteljahresschrift*, 64(1): 269-292.
- STOCKHAUSEN, Maximilian (2022): Einfluss struktureller Veränderungen auf die Einkommens-  
verteilung: IW-Verteilungsreport 2022, IW-Report 63. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- STUDLAR, Donley T., Ian McAllister (2022): Does a Critical Mass Exist? A Comparative Analysis of  
Women's Legislative Representation since 1950. *European Journal of Political Research*, 41(2):  
233-253.
- SWISS, Liam, Kathleen M. Fallon und Giovanni Burgos (2012): Does Critical Mass Matter? Women's  
Political Representation and Child Health in Developing Countries. *Social Forces*, 91(2): 531-  
558. Tremblay, Manon. 2022. *LGBQ Legislators in Canadian Politics: Out to Represent*. Sus-  
tainable Development Goals Series. Cham: Springer International Publishing.
- TOLLEY, Erin (2011): Do Women «Do Better» in Municipal Politics? Electoral Representation across  
Three Levels of Government. *Canadian Journal of Political Science*, 44(3): 573-594.
- VALENTINER, Dana-Sophia (2022): Geschlechtsidentität und Verfassungsrecht. Das Grundrecht  
auf Finden und Anerkennung der geschlechtlichen Identität, die Entscheidung des Bundes-  
verfassungsgerichts zur «Dritten Option» und ihre Folgefragen. In: Januszkiwicz, Magdalena,  
Alina Post, Alexander Riegel, Luisa Scheideler und Alisha Treutlein (Hrsg.), *Geschlechterfragen  
im Recht*. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 129-150.
- VALLIANT, Richard, Jill A. Dever (2018): *Survey weights: a step-by-step guide to calculation*.  
College Station, TX: Stata Press.
- VAN DETH, Jan, Markus Tausendpfund (2013): Vorwort der Herausgeber. In: Dies. (Hrsg.), *Politik  
im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politi-  
scher Orientierung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 7-8.
- VETTER, Angelika, Jan A. Velimsky (2019): Soziale Selektivität bei Wahlen und direkt-demokratischen  
Abstimmungen auf kommunaler Ebene in Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift*, 60(3): 487-512.
- VIERUS, Paul, Conrad Ziller und Nicole Marx (2022): Grenzen politischer Repräsentation: Determi-  
nanten der Wahlbeteiligung bei Integrationsratswahlen in Nordrhein-Westfalen. *KZfSS Kölner  
Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 74(4): 525-551.

- VIVYAN, Nick, Markus Wagner, Konstantin Gliniter und Jakob-Moritz Eberl (2020): Do humble beginnings help? How politician class roots shape voter evaluations. *Electoral Studies*, 63: 102093.
- WANSING, Gudrun, Manuela Westphal (2014): Behinderung und Migration. In: Dies. (Hrsg.), Behinderung und Migration: Inklusion, Diversität, Intersektionalität. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 17–47.
- WEEKS, Ana Catalano (2018): Quotas and Party Priorities: Direct and Indirect Effects of Quota Laws. *Political Research Quarterly*, 72(4): 849–62.
- WILL, Anne-Kathrin (2019): The German statistical category «migration background»: Historical roots, revisions and shortcomings. *Ethnicities*, 19(3), 535–557.
- WILL, Anne-Kathrin (2022): Anstelle des Migrationshintergrundes – Eingewanderte erfassen. In: RfM-Debatte: Weg mit dem «Migrationshintergrund!». Rat für Migration. <https://rat-fuer-migration.de/2022/06/07/rfm-debatte-2022>. [Letzter Zugriff: 31.07.2023]
- WÜST, Andreas M., Henning Bergmann (2023): Repräsentation von Menschen mit Einwanderungsgeschichte in deutschen Parlamenten. Expertise für den Mediendienst Integration. [https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/MDI\\_Expertise\\_Politische\\_Repraesentation.pdf](https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/MDI_Expertise_Politische_Repraesentation.pdf). [Letzter Zugriff: 31.07.2023]
- YADAV, Shatrughan, Usha Lenka (2020): Diversity management: a systematic review. *Equality, Diversity and Inclusion*, 39(8): 901–929.
- ZANDT, Florian (2023): Infografik: Wer sich in Deutschland als LGBTQA+ identifiziert. Statista Daily Data, 16. Mai 2023. <https://de.statista.com/infografik/27440/anteil-der-befragten-die-ihre-sexuelle-orientierung-wie-folgt-angeben-nach-geburtsjahr>. [Letzter Zugriff: 31.07.2023]









Vielfaltsstudie Teil 3

## **Vielfalt sucht Repräsentation** Amts- und Mandatsträger\*innen in der Kommunalpolitik

Städte und Kommunen gelten als Laboratorien sozialer Innovation und als Pioniere des Wandels – gerade aufgrund ihrer sozialen und kulturellen Vielfalt. In Städten können innovative Formen des Zusammenlebens und der Partizipation entwickelt und ausprobiert werden. Gleichzeitig werden viele Städte und Kommunen diesem Idealbild des demokratischen Miteinanders nicht gerecht, gerade auch wegen der unausgewogenen Repräsentation in ihren Institutionen. Für eine erfolgreiche inkludierende kommunale Politik braucht es daher den Abbau von Barrieren und Diskriminierungsfreiheit in allen Bereichen des sozialen und politischen Lebens.

Die Studie *Vielfalt sucht Repräsentation* bildet mit ihren beiden Vorläufern *Repräsentation von Frauen in der Kommunalpolitik* und *Vielfältige Repräsentation unter Druck* den dritten Teil des Projekts «Vielfaltsstudie», in dem wir die gesellschaftliche Realität der Kommunalpolitik in Deutschland untersuchen.

ISBN 978-3-86928-258-9