

## **Politische Integration von Einwanderinnen und Einwanderern**

*Von Norbert Cyrus*

Die Förderung der politischen Partizipation von Einwanderinnen und Einwanderern ist ein erklärtes integrationspolitisches Ziel.<sup>1</sup> Institutionen und Organisationen auf europäischer Ebene, darunter die Europäische Kommission und der Europarat, haben Maßnahmen zur Verbesserung der politischen Integration von Einwanderinnen und Einwanderern empfohlen und konkrete Ideen vorgestellt.

Auch in Deutschland findet das Thema in der Politik die Aufmerksamkeit von Bundesregierung und einigen politischen Parteien. Bisher ist aber noch keine übergreifende und ernsthaft ergebnisorientierte politische Meinungsbildung zu Stande gekommen. Der Schwerpunkt der Diskussion über die Partizipation von Einwanderern in Deutschland liegt in Deutschland eher auf bürgerschaftlichem Engagement<sup>2</sup> und der Beteiligung in Selbstorganisationen von Einwanderinnen und Einwanderern.<sup>3</sup> Besondere Beachtung erhielt die Frage nach der Auswirkung der Partizipation in herkunftslandorientierten MigrantInnenvereinen auf den Integrationsprozess.

---

<sup>1</sup> Der Beitrag basiert auf eine von Norbert Cyrus und Dita ausgearbeiteten Expertise für die Fraktion von Bündnis90/Die Grünen im Sächsischen Landtag: Cyrus, N.; Vogel, D.: 2007, Förderung politischer Integration von Migrantinnen und Migranten in Sachsen. Begründungszusammenhänge und Handlungsmöglichkeiten, Oldenburg: Universität Oldenburg. Der Text ist verfügbar unter: [http://www.uni-oldenburg.de/PolitischeBildung/download/2007\\_Sachsen\\_Politische\\_Integration.pdf](http://www.uni-oldenburg.de/PolitischeBildung/download/2007_Sachsen_Politische_Integration.pdf).

<sup>2</sup> Vgl. Huth, S. (2007). Bürgerschaftliches Engagement von Migrantinnen und Migranten - Lernorte und Wege zu sozialer Integration. Frankfurt am Main: INBAS-Sozialforschung; sowie <http://www.inbas-sozialforschung.de/>

<sup>3</sup> Z. B. Weiss, Karin; Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): 2005, SelbstHilfe. Wie Migranten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen, Freiburg: Lambertus; Thränhardt, D.: 2000, Einwandererkulturen und soziales Kapital. Eine komparative Analyse. Einwanderer-Netzwerke und ihre Integrationsqualität in Deutschland und Israel. Studien zu Migration und Minderheiten, Band 11. D. Thränhardt and U. Hunger. Münster, Hamburg und London, LIT: 15-51.

Dieser Beitrag legt den Schwerpunkt dagegen auf politische Partizipation und politische Integration<sup>4</sup> und führt in den aktuellen Stand der Diskussion ein, skizziert knapp Argumente und Überlegungen zur Begründung von Maßnahmen für eine verbesserte politische Integration und zeigt mögliche Ansätze zur Verbesserung der politischen Integration von Einwanderinnen und Einwanderern auf.<sup>5</sup>

### **Begriffsbestimmung: Politische Partizipation, bürgerschaftliches Engagement und politische Integration**

Zunächst ist es sinnvoll, die drei für die Diskussion zentralen Begriffe der *politischen Partizipation*, des *bürgerschaftlichen Engagements* und der *politischen Integration* inhaltlich zu bestimmen.

#### **Politische Partizipation**

*Politische Partizipation* bezeichnet nach einer breit akzeptierten Definition „*Verhaltensweisen von Bürgern, die sie alleine oder mit anderen freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen*“.<sup>6</sup>

Nach diesem weiten Verständnis umfasst politische Partizipation somit u. a. eine Beteiligung an Institutionen der politischen Willensbildung im engeren Sinne (Wahlbeteiligung; Mitgliedschaft in politisch relevanten Organisationen wie Parteien, Gewerkschaften, Mitgliedschaft in Ausschüssen), aber auch eine Beteiligung an der politischen Willensbildung im weiteren Sinne in formellen und informellen Interessensvertretungen (wie

---

<sup>4</sup> Siehe dazu auch Cyrus, N.; Vogel, D.: 2007, Förderung politischer Integration von Migrantinnen und Migranten. Begründungszusammenhänge und Handlungsmöglichkeiten – POLITIS WP13-2008, Oldenburg: Universität Oldenburg <http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe/16084.html>; Martiniello, M.: 2006, Political Participation, Mobilisation and Representation of Immigrants and their Offsprings in Europe, in: Bauböck, R. (ed.): 2006, Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation, Amsterdam: Amsterdam University Press, 83-105.

<sup>5</sup> Eine umfassende Darstellung des Forschungsstandes und der Diskussion in den europäischen Mitgliedstaaten einschließlich Deutschlands bieten die Länderberichte des EU-Forschungsprojektes POLITIS, siehe auch exemplarisch Cyrus, N.: 2005, Active Civic Participation of Immigrants in Germany. POLITIS country report, Oldenburg: University Oldenburg <http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe/9812.html>.

<sup>6</sup> Kaase, M. (2003). Politische Beteiligung / Politische Partizipation. In: Andersen, U. und Woyke, W. (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 5., aktualisierte Auflage. Opladen, Leske und Budrich: 495-500, Zitat S. 495.

Bürgerinitiativen; Selbstorganisationen von EinwanderInnen, Elternbeiräte, Betriebsräte, etc.).<sup>7</sup>

### **Bürgerschaftliches Engagement**

*Bürgerschaftliches Engagement* bezeichnet dagegen jede Form des freiwilligen Engagements für das Gemeinwohl, das oft ehrenamtlich und unentgeltlich ausgeübt wird.<sup>8</sup> Als mögliche Beteiligungsformen sind hier zum Beispiel zu nennen die Nachbarschaftshilfe, ehrenamtliche Tätigkeiten in sozialen Diensten und Freiwilligenarbeit in gemeinnützigen Vereinen oder Selbstorganisationen von Einwanderinnen und Einwanderern.

### **Politische Integration**

*Politische Integration* ist ein relativ neues Konzept und betont, dass Integration von Einwanderinnen und Einwanderern ein komplexer Prozess der Eingliederung in mehrere gesellschaftliche Bereiche ist.<sup>9</sup> Neben der rechtlichen, sozialen und kulturellen gibt es auch die politische Integration, die wiederum vier Dimensionen umfasst:

- (1) Die Rechte, die Einwanderinnen und Einwanderern von der Aufnahmegesellschaft gewährt werden.
- (2) Das Interesse von Einwanderinnen und Einwanderern an der und die Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft.
- (3) Die Übernahme demokratischer Normen und Werte durch die Einwanderinnen und Einwanderer.
- (4) Die Partizipation, Mobilisierung und Repräsentation von Einwanderinnen und Einwanderern im politischen Bereich.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Kast, A. (2006). Gesellschaftliche Teilhabe sichern. Partizipation von Migrantinnen und Migranten in der "Sozialen Stadt" Berlin. Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin - Landesbüro Berlin. Berlin, Friedrich Ebert Stiftung.

<sup>8</sup>Siehe auch <http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/Freiwilliges-Engagement/buergerschaftliches-engagement.html>

<sup>9</sup> Martiniello, M. (2006), Political Participation, Mobilisation and Representation of Immigrants and their Offsprings in Europe, in: Bauböck, R. (ed.), Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation, Amsterdam: Amsterdam University Press, 83-105.

<sup>10</sup> Martiniello, M. (2006), Political Participation, Mobilisation and Representation of Immigrants and their Offsprings in Europe, in: Bauböck, R. (ed.), Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation, Amsterdam: Amsterdam University Press, 83-105.

Mit Bezug auf diese vier Dimensionen politischer Integration lässt sich feststellen, dass Aufnahmegesellschaften positive Handlungsmöglichkeiten vor allem in den zwei Dimensionen der Gewährung politischer Rechte für sowie der Mobilisierung oder – neutraler formuliert – der Aktivierung von Einwanderinnen und Einwanderer hat. Überzeugende Angebote zur politischen Integration in diesen beiden Bereichen schaffen Vertrauen und fördern die Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft sowie die Übernahme von Werten und Normvorstellungen, die sich weder voraussetzen noch erzwingen lässt. Effektive Maßnahmen im Bereich der sozialen Integration (Arbeitsmarkt, Bildungschancen) zur Verbesserung der Chancengleichheit und Maßnahmen zur Förderung der Akzeptanz von Vielfalt sind weitere vertrauensbildende Maßnahmen, die politische Integration befördern.

### **Politische Beteiligung als Ziel**

Die politische Beteiligung von Einwanderinnen und Einwanderern wird in offiziellen Dokumenten und Stellungnahmen – abgesehen von rechten Parteien – grundsätzlich als wünschenswert und positiv gewertet. In den letzten Jahren sind auf europäischer und nationaler Ebene eine Reihe politischer Stellungnahmen und Dokumente verabschiedet worden, die das Thema der politischen Integration von Einwanderern in der Europäischen Union behandeln.

Der Europarat hatte bereits 1992 eine „Konvention zur Partizipation von Ausländern am lokalen öffentlichen Leben“ vorgelegt, in dem u. a. die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Ausländer empfohlen wurde<sup>11</sup> sowie 2004 ein kleines Handbuch zu lokalen Beratungsinstitutionen ausländischer Einwohner herausgegeben.<sup>12</sup> Ganz aktuell hat der Europarat die Bedeutung der politischen Integration von Einwanderinnen und Einwanderern noch einmal im 2008 verabschiedeten Bericht über den „Stand der Demokratie in Europa und die besonderen Herausforderungen durch Verschiedenheit und Migration“ hervorgehoben.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Council of Europe: 1992. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life, 5.II.1992, ETS 144, Strasbourg; Council of Europe; außerdem: Council of Europe: 1999, Political and Social Participation of Immigrants Through Consultative Bodies. CDMG (99) 21. Strasbourg, Council of Europe.

<sup>12</sup> Martiniello, M.; Gsir, S.: 2004, Local consultative bodies for foreign residents - a handbook. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Strasbourg: Council of Europe.

<sup>13</sup> Report for the Council of Europe: „The state of democracy in Europe. Specific challenges facing European democracies.: the case of diversity and migration“  
<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11623.htm>

Auch die Europäische Kommission hat 2003 in einer Mitteilung die Einführung des kommunalen Wahlrechts und die Gewährung einer Zivilbürgerschaft angeregt.<sup>14</sup> In dem von der Europäischen Kommission 2004 herausgegebenen „Handbuch zur Integration“ wurde diese Position bekräftigt: *„Die Beteiligung an politischen Prozessen zählt zu den wichtigsten Elementen einer aktiven Staatsbürgerschaft. Die politische Beteiligung von Zuwanderern bietet Integrationschancen und sollte in verschiedenen Formen (kommunales Wahlrecht, Konsultationsstrukturen, Erwerb der Staatsangehörigkeit) gefördert werden.“*<sup>15</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Förderung der politischen Partizipation und des bürgerschaftlichen Engagement von Einwanderern in der europäischen Diskussion als integraler Bestandteil und Mittel der Integration und der Teilhabe von Einwanderinnen und Einwanderern angesehen wird.

In Deutschland wird die Diskussion über die Verbesserung der politischen Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern dagegen noch nicht so konkret geführt.<sup>16</sup> So hatte die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages in ihrem Bericht zur „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ prinzipiell betont, dass politische Partizipation für demokratische Rechtsstaaten von herausragender Bedeutung sei und dies auch für die Beteiligung der zugewanderten Bevölkerung gelte.<sup>17</sup>

In dem von der Bundesregierung im Juli 2007 veröffentlichten Nationalen Integrationsplan (NIP) [http://migration-boell.de/web/integration/47\\_1305.asp](http://migration-boell.de/web/integration/47_1305.asp)) wird dem bürgerschaftlichen Engagement von EinwanderInnen ein hoher Stellenwert gegeben. Durch bürgerschaftliches Engagement soll die Integration von ZuwanderInnen befördert werden.<sup>18</sup> Die unmittelbare Förderung der politischen Partizipation im engeren Sinne wird in diesem Dokument dagegen

---

<sup>14</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 2003, Mitteilung der Kommission über Einwanderung, Integration und Beschäftigung. KOM (2003) 336 endgültig. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

<sup>15</sup> Niessen, J.; Schibel, Y.: 2004, Handbook on integration for policy-makers and practitioners. Brussels, Directorate-General Justice, Freedom and Security, Zitat S. 37.

<sup>16</sup> Siehe auch <http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/Freiwilliges-Engagement/buergerschaftliches-engagement.html>

<sup>17</sup> Enquete-Kommission "Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements" des deutschen Bundestags: 2002, Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen, Leske und Budrich.

<sup>18</sup> Die Bundesregierung: 2007, Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege - Neue Chancen. Berlin, Bundesregierung, hier S. 20.

eher am Rande behandelt, etwa mit der unverbindlichen Empfehlung, die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für DrittstaatlerInnen zu prüfen. Etwas konkreter sind dagegen die Aussagen einiger PolitikerInnen oder GremienvertreterInnen. So haben sich im Laufe der jüngsten Zeit unter anderem die Vorsitzende von Bündnis90/Die Grünen, Claudia Roth,<sup>19</sup> die CDU Oberbürgermeisterin von Frankfurt am Main, Petra Roth,<sup>20</sup> und der SPD-Vorsitzende Kurt Beck<sup>21</sup> für die Einführung des kommunalen Wahlrechts ausgesprochen. Auch im aktuellen Integrationskonzept des Bundeslandes Berlin wird die Einführung des kommunalen Wahlrechts als Mittel zur Förderung der politischen Integration empfohlen.<sup>22</sup>

Zusammenfassend lässt sich hier festhalten, dass zivilgesellschaftliche und politische Beteiligung von ZuwanderInnen politisch erwünscht ist. Auf europäischer Ebene wurden bereits weiter gehende Anregungen vorgelegt, um die Rahmenbedingungen der politischen Aktivierung von Einwanderinnen und Einwanderern zu verbessern. Konkret vorgeschlagen wurden Ideen wie die Einführung eines kommunalen Wahlrechts, die Erleichterung des Zugangs zur Staatsbürgerschaft, die Einführung einer Zivilbürgerschaft und die Repräsentation von EinwanderInnengruppen in politischen Entscheidungsprozessen. Die Aufnahme und Umsetzung dieser Ideen erfolgt in Deutschland jedoch nur zögerlich. Weiter gehende Initiativen oder konkrete Schritte zur Umsetzung sind in Deutschland bisher ausgeblieben. Die Frage der Förderung der politischen Integration von Einwanderinnen und Einwanderern wird hier zum einen im Zusammenhang mit der Förderung des bürgerschaftlichen und ehrenamtlichen Engagements behandelt. Daneben wird aber das Engagement von Einwanderinnen und Einwanderern in MigrantInnenvereinen und Selbstorganisationen teilweise kritisch aufgenommen und eine negative Auswirkung auf den Integrationsprozess unterstellt.

---

<sup>19</sup> Augsburg Nachrichten vom 6. Februar 2006, siehe [http://www.claudia-roth.de/in-bayern-augsburg/not\\_cached/inhalt/der\\_islam\\_muss\\_eingeburgert\\_werden-1/einzelansicht/?cHash=2a5266475b](http://www.claudia-roth.de/in-bayern-augsburg/not_cached/inhalt/der_islam_muss_eingeburgert_werden-1/einzelansicht/?cHash=2a5266475b)

<sup>20</sup> siehe faz-net vom 5. Februar 2007, <http://www.faz.net/s/RubFAE83B7DDEFD4F2882ED5B3C15AC43E2/Doc~E68E350B1C7E84A0FA518009BDCEFAF1A~ATpl~Ecommon~Scontent.html>;

<sup>21</sup> Tagesspiegel vom 1. August 2007, <http://www.tagesspiegel.de/politik/deutschland/Integration-Wahlrecht;art122,2349927>

<sup>22</sup> <http://www.berlin.de/lb/intmig/integrationskonzept.html>

## Politische Partizipation und Integration

Da politische Integration von Einwanderinnen und Einwanderern sowohl auf europäischer Ebene als auch im deutschen Zusammenhang sehr eng mit Integration verknüpft wird, ist es an dieser Stelle sinnvoll zu bestimmen, wie der Begriff Integration in diesem Beitrag verwendet wird. Prinzipiell kann Integration als Prozess und auch als Ergebnis dieses Prozesses aufgefasst werden.<sup>23</sup> In der politischen Debatte in Deutschland wird Integration dagegen tendenziell als Ergebnis eines einseitigen Anpassungsprozesses der ZuwanderInnen an die Aufnahmegesellschaft aufgefasst.<sup>24</sup> Auch bürgerschaftliche und politische Beteiligung in mehrheitsgesellschaftliche Institutionen wird dabei als zu erbringende Leistung einseitig von den Einwanderinnen und Einwanderern erwartet, die sich in die Aufnahmegesellschaft integrieren und assimilieren sollen. Zugleich werden aber heimatlandbezogene Formen der Organisierung und heimatlandorientierte Muster des Engagements von Einwanderinnen und Einwanderer als Integration hemmend oder gar verhindernd angesehen.

Aufnahmelandorientiertes Engagement gilt dagegen als Indikator und Ergebnis eines gelungenen Integrationsprozesses.<sup>25</sup> Eine solche einfache Unterstellung ist aber nicht überzeugend, denn die meisten Selbstorganisationen kombinieren in der Praxis heimatlandbezogenes und aufnahmelandbezogenes Engagement, wie eine im Jahr 1999 in NRW durchgeführte Befragung von 1000 MigrantInnenorganisationen ergab.<sup>26</sup> Es ist vor diesem Hintergrund fragwürdig, das Engagement allein nach dem Eintrag im Vereinsregister als herkunftslandbezogen oder aufnahmelandbezogen zu klassifizieren.

Weiterhin weisen Studien darauf hin, dass auch vordergründig herkunftslandorientierte Organisationen eine Brückenfunktion im Integrationsprozess ausfüllen. Aktive in

---

<sup>23</sup> Penninx, R.; Martiniello, M.: 2004, Integration Processes and Policies: State of Art and Lessons, in: Penninx, R. et al. (eds.), *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Aldershot: Ashgate, 139-163.

<sup>24</sup> Hinweise und kritisch Darstellung auch bei Bade, K. J.: 2007, *Leviten lesen – Migration und Integration in Deutschland*, in: IMIS-Beiträge 31/2007, 43-66; sowie Bade, K. J. (Hrsg.): 2007, *Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis*, Göttingen: v & r unipress.

<sup>25</sup> Siehe z. B. Diehl, C.: 2002, *Die Partizipation von Migranten in Deutschland. Rückzug oder Mobilisierung*. Opladen, Leske und Budrich, kritisch Cyrus, N.: 2005, *Active Civic Participation of Immigrants in Germany*. POLITIS country report, Oldenburg: University Oldenburg <http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe/9812.html>.

<sup>26</sup> Santel, B.: 2002, *Außen vor? Zur politischen Partizipation von Zuwanderern in Deutschland*, in: Krüger-Potratz, M.; Reich, H.; Santel, B. (Hrsg.), *Integration und Partizipation in der Einwanderungsgesellschaft*, Göttingen: V&R unipress, 11-25; Ministerium für Arbeit, Soziales, Stadtentwicklung, Kultur und Sport NRW(Hrsg.): 1999, *Selbstorganisationen von Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf: Selbstverlag.

Selbstorganisationen haben in der Regel mehr soziale Kontakte als nicht aktive EinwanderInnen – und zwar sowohl mit Landsleuten als auch mit Deutschen.<sup>27</sup> Weiterhin zeigen Studien über die Beteiligung an kommunalen Wahlen in den Niederlanden und Belgien, dass ein dichtes Netz ethnischer Vereine die Beteiligung an kommunalen Wahlen positiv beeinflusst.<sup>28</sup> Auch vordergründig herkunftslandbezogene Organisationen füllen im Integrationsprozess eine Brückenfunktion aus, wenn sie zur Vertretung der Interessen von Einwanderinnen und Einwanderern den Austausch mit der Aufnahmegesellschaft aufnehmen. Aus der Perspektive des Konzepts der politischen Integration ist es daher nicht sinnvoll, zur Bewertung des Integrationspotentials von Partizipation das Kriterium der Orientierung auf das Herkunfts- oder Aufnahmeland heranzuziehen, sondern auf die tatsächliche – und durchaus auch konflikthafte – Interaktion und Kommunikation im Aufnahmeland.

### **Dynamisches Konzept von Integration**

Unter den Bedingungen einer in Zukunft stetigen Zuwanderung und zunehmenden Diversität sollte Integration als Prozess aufgefasst werden, in dem Einwanderinnen und Einwanderer unter Beibehaltung von Verschiedenheit zu akzeptierten Mitgliedern der Aufnahmegesellschaft werden.<sup>29</sup> In diesem Integrationsprozess, der durchaus und insbesondere auch in der Form der Austragung von Konflikten erfolgt, verändern sich nicht nur die ZuwanderInnen, sondern auch Struktur und Kultur der Aufnahmegesellschaft. Gelingende Integrationsprozesse erfordern demnach nicht nur Bemühungen seitens der Minderheit, sondern auch eine Bereitschaft der Mehrheitsgesellschaft und ihrer Institutionen zur Weiterentwicklung. Von erfolgreicher Integration kann mit Bezug auf ein dynamisches

---

<sup>27</sup> Fijalkowski, J.: 2001, Die ambivalente Funktion der Selbstorganisation ethnischer Minderheiten. Das Beispiel Berlin, in: Gesemann, F. (Hrsg.), Migration und Integration in Berlin. Wissenschaftliche Analysen und politische Perspektiven, Opladen, Leske und Budrich: 163-182; Fijalkowski, J.; Gillmeister, H.: 1997, Ausländervereine - ein Forschungsbericht über die Funktion von Eigenorganisationen für die Integration heterogener Zuwanderer in eine Aufnahmegesellschaft - am Beispiel Berlins. Berlin, Hitit; Diehl, C.: 2002, Die Partizipation von Migranten in Deutschland. Rückzug oder Mobilisierung. Opladen, Leske und Budrich; Thränhardt, D.; Dieregswiler, R.: 1999, Bestandsaufnahme der Potentiale und Strukturen von Selbstorganisationen von Migrantinnen und Migranten mit Ausnahmen der Selbstorganisationen türkischer, bosnischer und magrebinischer Herkunft in Nordrhein-Westfalen, in: Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport (ed): Selbstorganisationen von Migrantinnen und Migranten in NRW. Wissenschaftliche Bestandsaufnahme. Düsseldorf: Selbstverlag, 1-73.

<sup>28</sup> dazu auch Jacobs, D; Tillie, J.: 2008, Social Capital and Political Participation of Immigrants in Europe – key developments in empirical studies, in: Vogel, D. (ed.), Highly Active Immigrants. A resource for European civil society, Frankfurt am Main: Peter Lang, 47-58.

<sup>29</sup> Penninx, R; Martiniello, M.: 2004, Integration Processes and Policies: State of Art and Lessons, in: Penninx, R. et al. (eds.), Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies, Aldershot: Ashgate, 139-163, Zitat S. 141.

Integrationskonzept gesprochen werden, wenn ZuwanderInnen am gesellschaftlichen Leben gleichrangig teilnehmen können, ihnen der Zugang zu gesellschaftlichen Positionen gleichberechtigt und ohne Diskriminierung offen stehen und sich die Lebenslagen der Mitglieder der eingewanderten Gruppen und der Mehrheitsbevölkerung im Durchschnitt gleichen.

Der Erfolg politischer Integration von EinwanderInnen lässt sich somit grundsätzlich an zwei Indikatorenbündeln „messen“: Zum einen kann politische Integration als erfolgreich gelten, wenn EinwanderInnen die gleichen Rechte und Chancen des Zugangs zu politische Entscheidungsprozesse genießen (formelles Kriterium).<sup>30</sup> Zum anderen lässt sich der Erfolg politischer Integration auch daran messen, ob die eingeräumten Rechte und Chancen von Zuwanderinnen im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung im gleichen Maßen in Anspruch genommen und ausgeübt werden (substanzielles Kriterium).<sup>31</sup>

### **Partizipationsrechte in Deutschland**

Die Einschätzung der Bilanz politischer Integration fällt in Deutschland mit Blick auf die Partizipationsrechte zwiespältig aus. Einwanderinnen und Einwanderer gelten solange als AusländerInnen, wie sie die deutsche Staatsangehörigkeit nicht erworben haben.<sup>32</sup> Für AusländerInnen bestehen Einschränkungen bei den politischen Partizipationsrechten. Dabei ist zunächst hervorzuheben, dass AusländerInnen – wenn sie erst einmal die bestehenden und in den letzten Jahren kontinuierlich erhöhten Einreisebeschränkungen überwunden haben – im internationalen Vergleich weit reichende sozialrechtliche Ansprüche erlangen.<sup>33</sup>

Auch im politischen Bereich werden Menschenrechte und grundlegende Rechte wie Religionsfreiheit, Unverletzlichkeit der Wohnung, Recht auf Eigentum, Petitionsrecht und

---

<sup>30</sup> Siehe dazu auch die Website der “Migration Policy Group” in Brüssel, <http://www.migpolgroup.com/>

<sup>31</sup> Bauböck, R. (ed.): 2006, Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation, Amsterdam: Amsterdam University Press.

<sup>32</sup> Diese Darstellung folgt Wiedenmann, C.: 2006, Politische Partizipation von Migranten und Migrantinnen, in: Hoecker, B. (Hrsg.), Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung, Opladen: Barbara Budrich, 261-286; außerdem zusammenfassend: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge, und Integration: 2005, Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin: Beauftragte der Bundesregierung, insbesondere Kapitel X (306-322).

<sup>33</sup> Davy, U., Ed. (2001). Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich. Frankfurt am Main und New York, Campus; Cyrus, N.; Vogel, D.: 2005, Migration Debates and Policy Making in Germany. Report for the Migration Policy Group (Brussels), Brussels: MPG, <http://www.migpolgroup.com/infopages/3026.html>

Recht auf freie Meinungsäußerung auch für AusländerInnen durch die Verfassung anerkannt und geschützt. Allerdings behält das Grundgesetz grundlegende politische Bürgerrechte wie die Versammlungs-, Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit und das Recht auf Freizügigkeit, Berufsfreiheit und Auslieferungsverbot ausdrücklich nur deutschen Staatsangehörigen vor. Die politische Betätigung und Beteiligung ist rechtlich eingeschränkt, aber nicht grundsätzlich untersagt. AusländerInnen besitzen nach dem deutschen Vereinsrecht das Recht auf Gründung und Mitgliedschaft in Vereinen sowie nach dem Versammlungsgesetz das Recht auf Durchführung und Beteiligung an Versammlungen. Weiterhin haben sie das Recht auf Mitgliedschaft oder Gründung von Gewerkschaften. Sie können aktiv an Sozialwahlen, Wahlen zu den berufsständischen Selbstverwaltungskörperschaften und in den Hochschulen teilnehmen; sowie aktiv und passiv an Betriebsratswahlen. Weiterhin ist eine Mitarbeit in AusländerInnenbeiräten bzw. Integrationsbeiräten auf kommunaler Ebene möglich. Auch die Mitgliedschaft und Mitarbeit in deutschen Parteien ist grundsätzlich erlaubt. Es ist aber nicht möglich, sich als Parteimitglied ohne deutsche Staatsangehörigkeit an der Nominierung von KandidatInnen für politische Ämter zu beteiligen. Grundsätzlich ausgeschlossen bleiben Ausländer auch von der Teilnahme an allgemeinen politischen Wahlen auf allen Ebenen. Eine Ausnahme besteht aufgrund des europäischen Rechts für EU-Staatsangehörige, die auf kommunaler Ebene und bei Europaparlamentswahlen wahlberechtigt sind. Ausdrücklich verboten ist AusländerInnen die politische Betätigung in Fällen, in denen sie das Völkerrecht verletzen oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung der Bundesrepublik gefährden.<sup>34</sup> Diese Verstöße gelten auch als Ausweisungstatbestände.<sup>35</sup>

Insgesamt lässt sich festhalten, dass Einwanderinnen und Einwanderer auch ohne deutsche Staatsangehörigkeit in vielen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens und im politischen Willensbildungsprozess im weiteren Sinne durchaus beachtliche Partizipationsrechte genießen. Sie bleiben als AusländerInnen allerdings von der für demokratische Gesellschaften zentralen Beteiligung an allgemeinen politischen Wahlen, der politischen Willensbildung im engeren Sinne, dauerhaft ausgeschlossen. Im Augenblick öffnet allein die Einbürgerung den Zugang zur vollen politischen Teilhabe.

---

<sup>34</sup> nach § 47 des Aufenthaltsgesetzes

<sup>35</sup> nach § 54 des Aufenthaltsgesetzes

## **Die politische Partizipation von Einwanderinnen und Einwanderern in Deutschland**

Genauere und umfassende Informationen über die Beteiligung von Einwanderinnen und Einwanderern liegen nicht vor. Verfügbar sind einige Daten über die Teilnahme von Eingebürgerten an Wahlen sowie über das gesellschaftliche Engagement von AusländerInnen und ihr Interesse an Politik.<sup>36</sup> Die Einschätzung der politischen Partizipation wird bisher auch dadurch erschwert, dass mit einer Einbürgerung insbesondere die aktiven und erfolgreichen Einwanderinnen und Einwanderer aus den AusländerInnenstatistiken verschwinden und es nicht mehr nachvollziehbar ist, in welchem Umfang sich Einwanderer – verstanden als im Ausland geborene und nach Deutschland dauerhaft zugezogene Personen – tatsächlich beteiligen.

### *Beteiligung an Institutionen der politischen Willensbildung im engeren Sinne*

Alle verfügbaren Informationen deuten darauf hin, dass AusländerInnen in Deutschland ein geringeres Interesse an Politik haben als deutsche Staatsangehörige. Zur Erklärung des geringeren politischen Interesses wird u. a. auf die Länge des Aufenthaltes, das Niveau der Sprachkenntnisse, die fehlenden Rechte und die fehlende Ansprache und Mobilisierung durch deutsche Institutionen hingewiesen.<sup>37</sup> Die Einführung des kommunalen Wahlrechts kann als isolierte Maßnahme daher keine politisch mobilisierende Wirkung entfalten, wie die Erfahrungen mit der Ausübung des kommunalen Wahlrechts durch EU-Bürgerinnen und Bürger zeigen. Die Beteiligung fällt mit Werten zwischen 15-44 % in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich aus und ist geringer wie bei deutschen Staatsangehörigen mit 45-60 %.<sup>38</sup> Zur Erklärung der beträchtlichen Unterschiede in der Wahlbeteiligung wird u. a. darauf hingewiesen, dass die Nominierung von KandidatInnen aus der Gruppe der Einwanderinnen und Einwanderer und die gezielte Ansprache und Informationsmaterialien eine mobilisierende Wirkung zeigen. Auf der anderen Seite zeigen Untersuchungen, dass

---

<sup>36</sup> Zusammenfassende Darstellungen bieten Wiedenmann, C.: 2006, Politische Partizipation von Migrantinnen und Migrantinnen, in: Hoecker, B. (Hrsg.), Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung, Opladen: Barbara Budrich, 261-286; außerdem zusammenfassend: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge, und Integration: 2005, Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin: Beauftragte der Bundesregierung, insbesondere Kapitel X (306-322)

<sup>37</sup> Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge, und Integration: 2005, Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin: Beauftragte der Bundesregierung, insbesondere Kapitel X (306-322), hier S. 313f.

<sup>38</sup> Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge, und Integration: 2005, Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin: Beauftragte der Bundesregierung, S. 308

eingebürgerten Personen mit der vollen Gewährung des Wahlrechts ein Interesse an der Beteiligung an Wahlen zeigen, das vergleichbar mit dem Interesse von Einheimischen ist.<sup>39</sup> Die exklusive Bindung des Wahlrechts an die Staatsangehörigkeit führt jedoch dazu, dass die in Deutschland lebende Bevölkerung mit einem Ausländerstatus vom politischen Willensbildungsprozess im engeren Sinne dauerhaft ausgeschlossen wird und kein Interesse an Politik entwickelt. Bei einem hohen AusländerInnenanteil in deutschen Großstädten von bis zu 30 % bestehen damit erhebliche demokratische Legitimationsdefizite. Vor dem Hintergrund der Ausgrenzung von Wahlen ist es nicht verwunderlich, dass die Mitarbeit von AusländerInnen in deutschen Parteien sehr gering ist. Es liegen keine genauen Zahlen über die Mitgliedschaft in Parteien vor. Eine punktuelle Anfrage ergab, dass die Zahl sehr gering ist und Einwanderinnen und Einwanderer in politischen Parteien unterrepräsentiert sind. In der SPD zum Beispiel liegt der Anteil der ausländischen Parteimitglieder bei gut einem Prozent, also deutlich unter dem gesamtgesellschaftlichen Anteil von zurzeit 6,7 %.<sup>40</sup>

### *Beteiligung an Institutionen der politischen Willensbildung im weiteren Sinne*

Auch für die Bereiche der politischen Willensbildung im weiteren Sinne, die Einwanderinnen und Einwanderern mit und ohne deutsche Staatsangehörigkeit offen stehen, wird eine unterdurchschnittliche Beteiligung festgestellt.<sup>41</sup> Eine Ausnahme bildet die Mitgliedschaft in Gewerkschaften, die anteilmäßig derjenigen der Deutschen entspricht. Diese hohe Partizipationsrate lässt sich damit erklären, dass Einwanderinnen und Einwanderer volle Teilhaberechte genießen und überdurchschnittlich häufig in Bereichen arbeiten, wo eine Gewerkschaftsmitgliedschaft üblich ist.<sup>42</sup> Allerdings zeigen die wenigen verfügbaren Daten,

---

<sup>39</sup> Wüst, A. (2003). Das Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 52): 29-38.

<sup>40</sup> Wiedenmann, C.: 2006, Politische Partizipation von Migranten und Migrantinnen, in: Hoecker, B. (Hrsg.), Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung, Opladen: Barbara Budrich, 261-286, Zitat S. 277.

<sup>41</sup> Zusammenfassend dazu Wiedenmann, C.: 2006, Politische Partizipation von Migranten und Migrantinnen, in: Hoecker, B. (Hrsg.), Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung, Opladen: Barbara Budrich, 261-286; außerdem zusammenfassend: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge, und Integration: 2005, Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin: Beauftragte der Bundesregierung, insbesondere Kapitel X (306-322).

<sup>42</sup> Diehl, C.; Urbahn, J.: 1998; Die soziale und politische Partizipation von Zuwanderern in der Bundesrepublik Deutschland. Expertise, herausgegeben vom Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik. Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, Zitat 41ff)

dass die Repräsentation von AusländerInnen in Funktionen (z. B. Betriebsrat) oder Ämtern (GewerkschaftssekretärIn) noch unterdurchschnittlich ist.<sup>43</sup>

### **Mögliche Ursachen für die durchschnittlich geringere politische Partizipation**

In der Partizipationsforschung bestehen verschiedene Ansätze zur Erklärung politischer Beteiligung und Passivität, die auch auf Einwanderinnen und Einwanderer zutreffen.<sup>44</sup>

Prinzipiell lässt sich die (geringere) politische Beteiligung nicht mit einem einzigen Faktor erklären. Vielmehr wirken Faktoren, die sich wechselseitig verstärken können. An dieser Stelle kann nur auf die wichtigsten Faktoren hingewiesen werden, die die geringere Beteiligung erklären helfen.

Danach beteiligen sich Einwanderinnen und Einwanderer sich nicht so häufig,

- weil sie nicht dürfen: Die bereits erwähnte Einschränkung der politischen Partizipationsmöglichkeiten und -rechte führt dazu, dass Einwanderinnen und Einwanderer als AusländerIn wegen der fehlenden deutschen Staatsangehörigkeit an der politischen Willensbildung im engeren Sinne nicht beteiligt werden;
- weil sie nicht können: Zahlreiche Untersuchungen zeigen einen engen Zusammenhang zwischen dem Niveau der Bildung und der Sprachkenntnisse einerseits und dem (politischen) Engagement andererseits. Je besser BürgerInnen gebildet sind, desto engagierter sind sie.<sup>45</sup> Da für Einwanderinnen und Einwanderer in Deutschland der Spracherwerb in der ersten Generation schwierig ist und die zweite Generation bildungsmäßig benachteiligt, sind die Ressourcen für eine aktive Beteiligung an politischen Debatten in dieser Gruppe insgesamt geringer vorhanden;

---

<sup>43</sup> Öztürk, N. (2002). Partizipation von Migranten und Einwanderern in Betrieben und den Gewerkschaften - Das Beispiel der IG Metall. Wohlfahrtsstaat, Einwanderung und Ethnische Minderheiten. Probleme, Entwicklungen, Perspektiven. A. Treichler. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag: 295-309.

<sup>44</sup> Zur Einführung siehe u. a. Kaase, M. (2003). Politische Beteiligung / Politische Partizipation. In: Andersen, U. und Woyke, W. (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 5., aktualisierte Auflage. Opladen, Leske und Budrich: 495-500; Hoecker, Beate: 2006, Politische Partizipation: systematische Einführung, in: Dies., Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung, Opladen: Barbara Budrich; Biehl, H.: 2005, Theorien politischer Partizipation, in: der Parteimitglieder im Wandel. Partizipation und Repräsentation, Wiesbaden: VS Verlag; Whitely, P. F; Seyd, P.: 2002, High-Intensity Participation. The dynamics of Party Activism in Britain, Ann-Arbor: University of Michigan Press.

<sup>45</sup> Eine gute einführende Darstellung des Ressourcenansatzes bietet Biehl, H.: 2005, Theorien politischer Partizipation, in: der Parteimitglieder im Wandel. Partizipation und Repräsentation, Wiesbaden: VS Verlag

- weil sie nicht gefragt werden: In der aktuellen Diskussion über bürgerschaftliches Engagement wird die Bedeutung sozialer Netzwerke – auch als soziales Kapital bezeichnet – für die Aktivierung betont.<sup>46</sup> Beteiligung an bürgerschaftlichem und politischem Engagement wird oft durch eine gezielte Ansprache und Rekrutierung bereits Aktive angestoßen. Wenn Einwanderinnen und Einwanderer nicht im Kontakt mit politischen und bürgerschaftlichen Netzwerken stehen, dann ist auch die Chance gering, dass sie angesprochen und mobilisiert werden;<sup>47</sup>
- weil sie zurückgewiesen werden: Ein weiterer Aspekt, der zur geringeren politischen Partizipationsrate beitragen kann, ist das Gefühl von Ausgrenzung und Diskriminierung. Wenn aktive EinwanderInnen die Erfahrung machen oder zumindest das Gefühl bekommen, dass sie von Institutionen der Aufnahmegesellschaft nicht gleichberechtigt aufgenommen werden, kann es zum Rückzug oder zum Aufbau eigener Organisationen kommen;<sup>48</sup> weiterhin kann auch die erwähnte rechtliche Einschränkung der politischen Betätigung dazu führen, dass Engagement aus Angst vor negativen Konsequenzen nicht mehr sichtbar ausgeübt wird;
- weil bestimmte Formen des Engagements nicht gesehen werden: Schließlich kann auch gesagt werden, dass bestimmte Formen des Engagements, insbesondere informelle Aktivitäten wie Nachbarschaftshilfe oder bestimmte Formen des politischen Aktivismus, statistisch nicht erfasst werden, da sie nicht den konventionellen und anerkannten Partizipationsmustern im Aufnahmeland entsprechen.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Siehe auch Putnam, R. D.: 2000; *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon and Schuster; Jacobs, D; Tillie, J.: 2008, *Social Capital and Political Participation of Immigrants in Europe – key developments in empirical studies*, in: Vogel, D. (ed.), *Highly Active Immigrants. A resource for European civil society*, Frankfurt am Main: Peter Lang, 47-58.

<sup>47</sup> Vogel, D.: 2008, *Becoming active in a new country – in search of favourable activation conditions*, in: Vogel, D. (ed.), *Highly Active Immigrants. A resource for European civil society*, Frankfurt am Main: Peter Lang, 109-128.

<sup>48</sup> Vogel, D.: 2008, *Becoming active in a new country – in search of favourable activation conditions*, in: Vogel, D. (ed.), *Highly Active Immigrants. A resource for European civil society*, Frankfurt am Main: Peter Lang, 109-128, hier S. 115ff.

<sup>49</sup> *Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): 2003, Migranten sind aktiv. Zum gesellschaftlichen Engagement von Migrantinnen und Migranten. Dokumentation einer Tagung am 11. Juni 2002 in Bonn*, Bonn: Selbstverlag; Cyrus, N.: 2005, *Active Civic Participation of Immigrants in Germany. POLITIS country report*, Oldenburg: University Oldenburg <http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe/9812.html>.

Die Erklärungsansätze verdeutlichen die Wechselwirkung individueller Ressourcen und struktureller Rahmenbedingungen in den Herkunfts- und Zielländern von MigrantInnen – und zeigen Ansatzpunkte zur Förderung politischer Integration.

### **Potential für Aktivierung**

Eine aktuelle Auswertung des European Social Survey zum Engagement der Gesamtbevölkerung und der zugewanderten Bevölkerung zeigt ebenfalls, dass in den europäischen Mitgliedstaaten die Beteiligungsrate – gemessen anhand der Indikatoren Mitgliedschaft in Parteien und Gewerkschaften, Beteiligung an ehrenamtlichen Tätigkeiten und an Demonstrationen, Petitionen oder Boykottaktionen – bei der einheimischen Bevölkerung etwas höher ist als bei der zugewanderten Bevölkerung.<sup>50</sup>

**Tabelle 1: Ein Vergleich der Partizipationsrate von Staatsangehörigen und Eingewanderten in ausgewählten Ländern**

EU-Mitgliedstaat	Partizipationsrate	
	Staatsangehörige	AusländerIn bzw. MigrantIn
Schweden	0.84	0.75
Deutschland	0.58	0.34
Großbritannien	0.56	0.47
Estland	0.18	0.15
Griechenland	0.25	0.14
20/23 Länder	Höher	Niedriger
3/23 Länder	Niedriger	Höher

Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage Information von Mariya Aleksynksa, dargestellt in Dita Vogel (ebd.) *Highly Active Immigrants 2008*, S. 59.

<sup>50</sup> Aleksynska, M.: 2008, Quantitative Assessment of Immigrants' Civic Activities – Exploring the European Social Survey, in: Vogel, D. (ed.), *Highly Active Immigrants. A resource for European civil society*, Frankfurt am Main: Peter Lang, 59-74.

Nach dieser Analyse belegt Deutschland sowohl bei der Beteiligung der einheimischen als auch der eingewanderten ausländischen Bevölkerung einen mittleren Rang. Auffällig ist, dass die Partizipationsraten zwischen den Ländern größere Unterschiede aufweisen als zwischen einheimischer und zugewanderter Bevölkerung innerhalb eines Landes. Weiterhin ist interessant, dass die Partizipationsrate der Gruppe der AusländerInnen mit derjenigen der einheimischen Bevölkerung korrespondiert und entsprechend höher oder niedriger ausfällt. Ebenso besteht ein Zusammenhang zwischen der Partizipation von Einwanderinnen und Einwanderern und der Partizipationskultur des Aufnahmelandes.

Tabelle 2: Partizipationsrate ausgewählter nationaler EinwanderInnengruppen in Europa

Herkunftsland	Zahl der erfassten Fälle	Durchschnittliche Beteiligungsrate
Iran	66	0.62
Indonesien	54	0.56
Albanien	174	0.12
Russland	423	0.18

Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage Information von Mariya Aleksynksa, dargestellt in Dita Vogel (ebd.) *Highly Active Immigrants 2008*, S. 59.

Weiterhin war auffällig, dass deutliche Unterschiede in der Partizipationsrate verschiedener nationaler Einwanderungsgruppen bestehen. Aufgrund der geringen Fallzahlen sind die Ergebnisse dieser Analyse eher tentativ. Dennoch deuten die Befunde zumindest darauf hin, dass ein Zusammenhang zwischen der Partizipationskultur eines Herkunftslandes und der Beteiligung von Einwanderinnen und Einwanderern besteht.

Deutlich wird in der Auswertung, dass die Beteiligung nicht alleine durch den Einfluss der politischen Kultur des Herkunftslandes bestimmt ist, sondern auch durch die Situation im Aufnahmeland. Hier kann das Aufnahmeland durch gezielte Maßnahmen somit die politische Partizipation erhöhen. Somit besteht in Deutschland durchaus Potential für die politische Aktivierung von Einwanderinnen und Einwanderern.

## **Vier Ansätze zur Förderung politischer Partizipation von Einwanderinnen und Einwanderer**

Für die Förderung der Integration von ZuwanderInnen im Allgemeinen und der politischen Partizipation im Besonderen lassen sich keine Patentrezepte benennen. Es besteht weitgehende Übereinstimmung, dass bei der Durchführung von Fördermaßnahmen immer die Besonderheiten der örtlichen Rahmenbedingungen und der Zielgruppen zu berücksichtigen sind.<sup>51</sup> Erfahrungen und Ansätze sind daher nicht einfach übertragbar; sie können allerdings Anregungen für die Ausarbeitung von Maßnahmen zur Förderung der politischen Integration liefern.

Für die Ausweitung und Konsolidierung politischer Beteiligungsrechte wird in der politischen Philosophie als Hauptargument angeführt, dass ein Staat im Interesse seiner eigenen demokratischen Legitimierung EinwanderInnen nicht dauerhaft von der Teilhabe an Entscheidungsprozessen ausschließen darf.<sup>52</sup> Mit Blick auf die Dimension der politischen Rechte wird argumentiert, dass die möglichst breite Einbindung von ZuwanderInnen in die politische Willensbildung im engeren Sinne grundsätzlich auf zwei verschiedenen Wegen erreicht werden: durch Erleichterung der Einbürgerung oder durch Ausdehnung des Wahlrechts auf NichtstaatsbürgerInnen. Dabei schließen sich beide Strategien nicht aus, sondern können sich ergänzen, wobei der Weg der Einbürgerung Vorrang haben sollte.<sup>53</sup>

Empfohlen wird weiterhin – teilweise in Ergänzung oder auch als Ersatz für nicht gewährte politische Beteiligungsrechte – zur Förderung der Beteiligung an der politischen Willensbildung im weiteren Sinne die bewusste Ansprache (Mobilisierung) oder sogar Bevorzugung (affirmative oder positive action) von EinwanderInnen bei der Besetzung von Funktionen oder Stellen sowie die Einrichtung spezieller Posten (AusländerInnen- bzw. Integrationsbeauftragte) oder Gremien (AusländerInnen- bzw. Integrationsbeiräte) auf

---

<sup>51</sup> BAMF: 2005, Der Einfluss von Zuwanderung auf die Deutsche Gesellschaft. Deutscher Beitrag zur Pilotforschungsstudie „The Impact of Immigration on Europe's Societies“ im Rahmen des Europäischen Forschungsnetzwerks. Nürnberg: BAMF. (BAMF 2005: 61)

<sup>52</sup> Bauböck, R.: 2003, Wessen Stimme Zählt? Thesen über Demokratische Beteiligung in der Einwanderungsgesellschaft. IWE-Working Paper Nr. 35. Wien: Forschungsstelle für Institutionellen Wandel und Europäische Integration (IWE). <http://www.eif.oeaw.ac.at/downloads/workingpapers/IWE-Papers/WP35.pdf>

<sup>53</sup> Bauböck, R. und Liegel; B.: 2000, Wahlrecht für Ausländer. Zum Politischen System Österreich. Zwischen Modernisierung und Konservatismus (Informationen zur Politischen Bildung, Band 17). Forum für Politische Bildung. Wien, Studien-Verlag: 80-81.

kommunaler oder Landesebene.<sup>54</sup> Abschließend sollen diese vier Möglichkeiten kurz betrachtet werden

### *1. Einbürgerung*

Einbürgerung gilt wegen der engen Bindung des Wahlrechts an die Staatsangehörigkeit als wichtigster und konsequentester Weg zur Förderung politischer Integration. Wenn die Einbürgerung – wie in Deutschland – als Weg zur vollen Partizipation von ZuwanderInnen empfohlen wird, dann sollte auch der Erwerb der Staatsangehörigkeit erleichtert und bestehende Hindernisse abgebaut werden. In den letzten Jahren ist der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit tatsächlich erleichtert worden und bei Erfüllung bestimmter Bedingungen wird eine Einbürgerung auf Antrag vorgenommen. Das Einbürgerungsverfahren ist aber im Vergleich zu anderen Ländern – gemessen an den Zahlen – nicht besonders effektiv.<sup>55</sup> Zudem ist es auch nach der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts möglich, dass in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern und ihre Kinder AusländerInnen bleiben. Ein solcher normativ nicht zu vertretender Ausschluss könnte durch die Zulassung von Doppelstaatsbürgerschaften verringert werden. Das Akzeptieren mehrfacher Staatsangehörigkeiten erfolgt zurzeit vor allem dort, wo Einbürgerung nicht als individuelles Interesse verstanden wird, sondern auch als öffentliches Interesse eines Aufnahmestaates, welcher die politische Integration von ZuwanderInnen anstrebt. Weiter gehender noch ist der Vorschlag zur Einführung eines Rechtsanspruchs auf Einbürgerung nach wenigen Jahren Aufenthalt oder bei Geburt im Inland. Auf diesem Weg würden alle, die es wollen, das Wahlrecht erhalten<sup>56</sup>

### *2. Gewährung kommunales Wahlrecht*

Zum Ende der 1980er Jahre planten die Bundesländer Schleswig-Holstein und Hamburg die Einführung des kommunalen Wahlrechts für AusländerInnen. Das Bundesverfassungsgericht hatte in einem Urteil 1990 diese Reform unterbunden und argumentiert, dass nach dem

---

<sup>54</sup> Niessen, J.; Schibel, Y.: 2004, Handbook on integration for policy-makers and practitioners. Brussels, Directorate-General Justice, Freedom and Security

<sup>55</sup> Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge, und Integration: 2005, Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin: Beauftragte der Bundesregierung, 337-357.

<sup>56</sup> Bauböck, R.: 2003, Wessen Stimme Zählt? Thesen über Demokratische Beteiligung in der Einwanderungsgesellschaft. IWE-Working Paper Nr. 35. Wien: Forschungsstelle für Institutionellen Wandel und Europäische Integration (IWE). <http://www.eif.oeaw.ac.at/downloads/workingpapers/IWE-Papers/WP35.pdf>

Grundgesetz nur deutsche Staatsangehörige zur Beteiligung am politischen Entscheidungsprozess berechtigt seien. Auf der anderen Seite wurde aber auch darauf hingewiesen, dass durch eine Verfassungsänderung der Weg für die politische Integration von Ausländern frei gemacht werden könnte. Tatsächlich hatten Bundestag und Bundesrat zur Einführung des kommunalen Wahlrechts für EU-Bürger einer Verfassungsänderung zugestimmt. Es steht dem Gesetzgeber somit frei, durch eine weitere Verfassungsänderung das kommunale Wahlrecht auch auf Einwanderinnen und Einwanderer aus Staaten außerhalb der EU auszuweiten. Grundsätzlich ist zu betonen, dass das kommunale Wahlrecht für Nicht-EU-BürgerInnen bereits in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten besteht. Besonders bemerkenswert sind die Möglichkeiten in Irland, wo jeder EinwohnerIn mit einem gewöhnlichen Aufenthalt von sechs Monaten das aktive und passive Wahlrecht genießt.<sup>57</sup> Ein Effekt besteht darin, dass die irischen Parteien sich inzwischen stärker um die Einwanderinnen und Einwanderer als Wahlvolk bemühen.<sup>58</sup>

### *3. Beratungsgremien*

Unter Beratungsgremien werden in Deutschland vor allem kommunale AusländerInnenbeiräte bzw. Integrationsbeiräte verstanden, deren Einführung ursprünglich als Ersatz für ein fehlendes Wahlrecht begründet wurde. Es gibt in der EU Beiräte auf der Ebene des Nationalstaats, Bundeslandes und der Kommunen. In Deutschland existieren zurzeit etwa 400 Beiräte auf kommunaler Ebene, die sich in Landesverbänden und einem Bundesverband zusammengeschlossen haben sowie in einigen Bundesländern. Die Einschätzung dieser Beteiligungsform ist allerdings kontrovers. Prinzipiell lässt sich sagen, dass die ursprüngliche Argumentation der demokratischen Beteiligung nicht überzeugend ist. AusländerInnenbeiräte haben nur empfehlenden und keine entscheidende Funktion. Zum zweiten beteiligen sich im Durchschnitt nur etwa 10 Prozent aller Wahlberechtigten an den Beiratswahlen. Die Einrichtung von Beratungsgremien lässt sich somit nicht überzeugend mit dem Argument begründen, Ersatz für fehlende demokratische Teilhabe zu ermöglichen. Dennoch ist die Einrichtung von Beratungsgremien aus funktionalen und symbolischen Gründen sinnvoll.

---

<sup>57</sup> Siehe Ugba, A.: 2005, Active Civic Participation of Immigrants in Ireland. POLITIS country report, Oldenburg: University Oldenburg, <http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe/download/Ireland.pdf>

<sup>58</sup> Fanning, B.; Shaw, J.; O'Connell, J.; Williams, M.: 2007, Irish Political Parties, Immigration and Integration, Dublin: UCD, <http://www.law.ed.ac.uk/staff/joshaw/files/immigrationandintegrationinparties2007.pdf>

Beratungsgremien ermöglichen Informationsfluss und Repräsentation von Einwanderinnen und Einwanderern und stärken so durch Beteiligung den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

#### *4. Gezielte Fördermaßnahmen*

Als Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung wird die bevorzugte Behandlung bei der Besetzung von bestimmten Posten oder Gremien diskutiert. Das Instrument der Quotierung ist normativ umstritten, in der Wirkung nicht eindeutig und wird in Deutschland selten eingesetzt. Inzwischen haben alle politische Parteien und viele Organisationen inzwischen auch ohne Quotierung MandatsträgerInnen und FunktionärInnen mit Migrationshintergrund gewonnen. Ihr Anteil ist jedoch deutlich geringer als der Anteil der zugewanderten Bevölkerung und nimmt mit der Bedeutung der Positionen weiter ab. Eine Möglichkeit, hier unterstützend zu wirken, wären daher gezielte Maßnahmen zur Ansprache und Training von geeigneten KandidatInnen durch Mentoring- und Fortbildungsmaßnahmen sowie (befristete) Einführung von zusätzlichen Repräsentationsfunktionen für EinwanderInnen in den Organisationen, die etablierte Mitglieder nicht benachteiligt.<sup>59</sup>

#### **Zum Begründungszusammenhang**

Die Förderung der politischen Partizipation von Einwanderinnen und Einwanderern wird in Deutschland zumeist als Beitrag zur Integration angesehen. In der internationalen politischen Philosophie wird aber weiter gehend argumentiert, dass Maßnahmen zur politischen Integration von Einwanderinnen und Einwanderern auch deshalb erforderlich sind, weil sie die Grundlagen und demokratische Legitimation des politischen Gemeinwesens betreffen. Die Einführung gezielter Maßnahmen zur Förderung der politischen Integration lässt sich dreifach begründen.

---

<sup>59</sup> Cyrus, N. /Peschke, D.: 2008, Winning Immigrants as Active Members. Recommendations for mainstream associations, in: Vogel, D. (ed.), Highly Active Immigrants. A resource for European civil society, Frankfurt am Main: Peter Lang, 205-212.

### *Normativer Begründungszusammenhang*

In der politischen Philosophie wird argumentiert, dass ein ungerechtfertigt überlanger Ausschluss der Einwanderinnen und Einwanderer von der Beteiligung an Entscheidungsprozessen, die sie selber betroffen sind, zu Legitimationsdefiziten für die politische Gemeinschaft selber führt. Denn grundsätzlich ist jeder an Entscheidungsprozessen zu beteiligen, die ihn oder sie betreffen. Die Gewährung politischer Partizipationsmöglichkeiten in einem angemessenen Zeitrahmen gibt den Entscheidungsprozessen Legitimität.<sup>60</sup> Durch politische Partizipation wird weiterhin die Selbstentwicklung von Individuen ermöglicht. Durch Ausschluss wird AusländerInnen diese Chance verwehrt – mit Nachteilen für die Individuen und die Gemeinschaft.<sup>61</sup>

### *Funktionaler Begründungszusammenhang*

Damit ein Gemeinwesen funktionieren kann, braucht es Informationen über und von denjenigen, die von seinen Einrichtungen und Entscheidungen betroffen sind. Eine verbesserte Kommunikation zwischen politischen EntscheidungsträgerInnen und der Gruppe der Einwanderinnen und Einwanderern kann u. a. über die Einbeziehung des Sachverstands aktiver Einwanderer in politische Entscheidungsprozesse geschehen. Integrations- bzw. AusländerInnenbeiräte, in die Repräsentanten von MigrantInnengruppen in transparenten Verfahren in beratende oder beschließende Gremien berufen oder gewählt werden, erfüllen auch eine Kommunikations- und Konsultationsfunktion und fördern damit ein funktionierendes Zusammenleben im Gemeinwesen. Auch die Berufung sachkundiger BürgerInnen mit Migrationshintergrund in beratende und beschließende Ausschüsse ist ein Weg, der vor allem in Gemeinden mit geringem AusländerInnenanteil gangbar ist.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Bauböck, R.: 2003, Wessen Stimme Zählt? Thesen über Demokratische Beteiligung in der Einwanderungsgesellschaft. IWE-Working Paper Nr. 35. Wien: Forschungsstelle für Institutionellen Wandel und Europäische Integration (IWE). <http://www.eif.oeaw.ac.at/downloads/workingpapers/IWE-Papers/WP35.pdf>

<sup>61</sup> Teorell, J.: 2006, Political Participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda. In: European Journal of Political Research 45: 787-810.

<sup>62</sup> Cyrus, N.; Vogel, D.: 2007, Förderung politischer Integration von Migrantinnen und Migranten. Begründungszusammenhänge und Handlungsmöglichkeiten – POLITIS WP13-2008, Oldenburg: Universität Oldenburg <http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe/16084.html>;

## *Symbolischer Begründungszusammenhang*

Zur Förderung der Identifikation mit den politischen Normen und Werten ist eine tatsächliche und sichtbare Einbeziehung von Einwanderinnen und Einwanderern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens hilfreich. Wenn ZuwanderInnen sich mit ihrer Gemeinde und ihrem Land identifizieren sollen, dann müssen sie als Gruppe in Entscheidungsprozessen beteiligt und auch sichtbar präsent sein. Hier können Parteien und Verwaltungen aktiv werden, indem sie gezielt nach geeigneten MigrantInnen suchen bzw. MigrantInnen Lernprozesse ermöglichen, die sie zu geeigneten Kandidaten machen.<sup>63</sup> Die sichtbare Repräsentation wird nicht immer konfliktfrei sein, aber auf lange Sicht das Zusammengehörigkeitsgefühl und die Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft stärken.

## **Ausblick**

Anspruch und Wirklichkeit klaffen bei der politischen Integration von Einwanderinnen und Einwanderern noch weit auseinander. In diesem Beitrag habe ich versucht, den aktuellen Stand der politischen Integration zu skizzieren, mögliche Maßnahmen zur Förderung der politischen Integration vorzustellen und in den Begründungszusammenhang für diese Maßnahmen einzuführen.

URL des Artikels: [http://www.migration-boell.de/web/integration/47\\_1778.asp](http://www.migration-boell.de/web/integration/47_1778.asp)

---

<sup>63</sup> Cyrus, N.; Vogel, D.: 2007, Förderung politischer Integration von Migrantinnen und Migranten. Begründungszusammenhänge und Handlungsmöglichkeiten – POLITIS WP13-2008, Oldenburg: Universität Oldenburg <http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe/16084.html>;

## Über den Autor

Dr. Norbert Cyrus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Universität Oldenburg, Fakultät I und Koordinator des EU Projekts „WinAct – Winning Immigrants as Active Members“.

<http://www.uni-oldenburg.de/PolitischeBildung/30340.html>. Er hat zahlreiche Veröffentlichungen zu den Themenbereichen irreguläre Migration, Wanderarbeit, Beteiligung von Einwanderinnen und Einwanderern, Integrations- und Migrationspolitik vorgelegt, darunter die 2005 erschienene Studie „Active Civic Participation of Immigrants in Germany“, die im Rahmen des EU-Forschungsprojectes „POLITIS – Building Europe with New Citizens? An inquiry into the civic participation of naturalized citizens and foreign residents in 25 EU-Member states“ erstellt wurde. <http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe/>

Ein vollständiges Verzeichnis der wissenschaftlichen Schriften von Norbert Cyrus bietet die Website <http://www.uni-oldenburg.de/PolitischeBildung/30980.html>