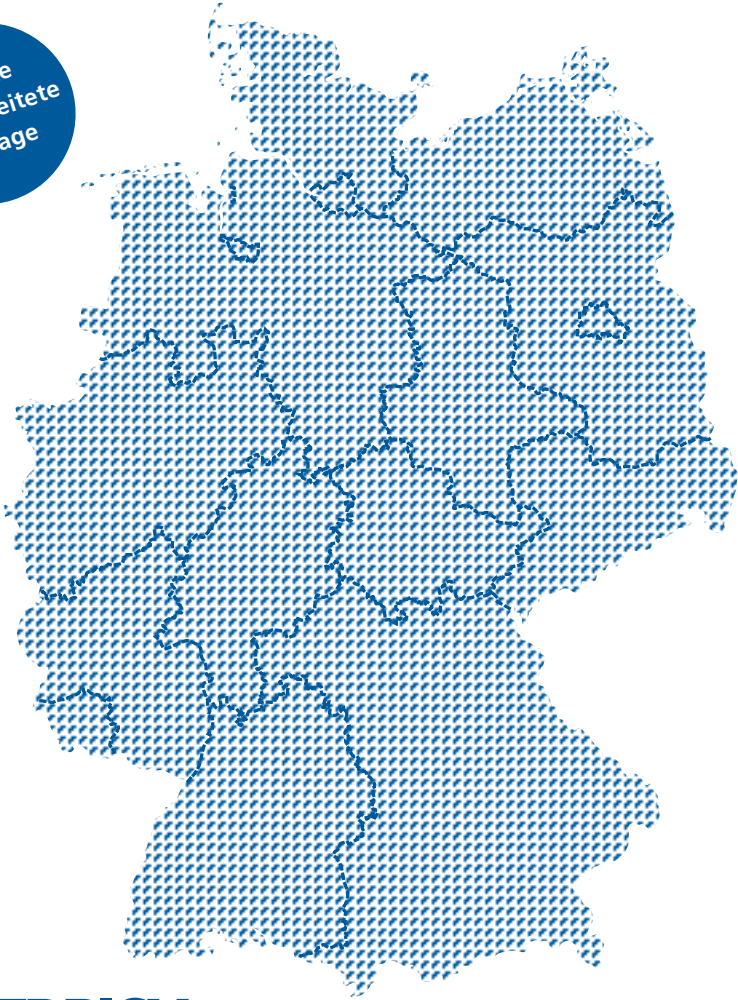


Frank Gesemann, Roland Roth

# Integration ist (auch) Ländersache!

Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten  
in den Bundesländern

Zweite  
überarbeitete  
Auflage



**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**  
Forum Berlin



Frank Gesemann, Roland Roth

**Integration ist (auch) Ländersache!  
Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten  
in den Bundesländern**

Eine Studie des Instituts für Demokratische Entwicklung und  
Soziale Integration (DESI) für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin

2. vollständig überarbeitete, korrigierte und erweiterte Auflage

## **Danksagung**

Die Autoren möchten sich bei allen Vertretern von Landesverwaltungen und Migrantenorganisationen bedanken, die sich im Sommer 2013 an unserer Befragung zur politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten in den Ländern beteiligt haben sowie bei den Teilnehmern der Konferenz „Integration ist (auch) Ländersache“ zur Präsentation der ersten Fassung dieses Gutachtens am 6. Februar 2014 in der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin. Für die zweite Auflage wurde die Studie stark erweitert und vollständig überarbeitet. Dr. Andreas M. Wüst vom Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung an der Universität Mannheim gebührt hierbei ein besonderer Dank für die Bereitstellung aktueller Daten und kritische Kommentare.

## **Impressum**

ISBN: 978-3-95861-089-7

**Herausgegeben von**  
Dr. Dietmar Molthagen  
für die Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.  
Forum Berlin/Politischer Dialog  
Hiroshimastraße 17  
10785 Berlin

**Autoren**  
Frank Gesemann, Roland Roth

**Gestaltung**  
Meintrup, Grafik-Design  
Andreas Rupprecht

**Druck**  
bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei

Gedruckt auf RecyStar Polar, 100 % Recyclingpapier,  
ausgezeichnet mit dem blauen Umweltengel.

© 2015 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin

## Inhalt

Zusammenfassung: Eckpunkte einer guten Landespolitik für die politische Inklusion und Partizipation von Zugewanderten .....	5
1 Fragestellung und Anlage der Studie .....	11
2 Integrationspolitik auf Länderebene .....	19
3 Die blockierte politische Inklusion .....	27
4 Politische Rechte und Gelegenheitsstrukturen .....	41
5 Individuelle und soziale Bedingungen politischer Beteiligung .....	49
6 Politische Partizipation in der Integrationspolitik der Bundesländer	
6.1 Institutionelle Verankerung und konzeptionelle Grundlagen .....	55
6.2 Einbürgerungspraxis .....	67
6.3 Politische Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund .....	76
6.4 Interessenvertretungen, Beauftragte und Beiräte auf Landesebene .....	86
6.5 Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von Migrantinnen und Migranten .....	91
6.6 Förderung von Migrantenorganisationen .....	97
6.7 Unterstützung der kommunalen Integrationspolitik .....	105
6.8 Kommunale Beiräte für Migration und Integration .....	113
6.9 Antidiskriminierungspolitik der Länder .....	121
7 Fazit: Demokratische Inklusion als demokratische Herausforderung .....	129
Literaturverzeichnis .....	135
Liste der Befragten .....	150
Die Autoren .....	152



## **Zusammenfassung: Eckpunkte einer guten Landespolitik für die politische Inklusion und Partizipation von Zugewanderten**

In jüngster Zeit sehen die Bundesländer die Integration von Zugewanderten zunehmend als ein zentrales Handlungsfeld der Landespolitik. Integration findet nicht nur in den Gemeinden „vor Ort“ oder durch Bundesgesetze statt. Dabei kommt der politischen Integration eine wachsende Bedeutung zu. Die Bundesländer nehmen damit mehrheitlich Abschied von einer „Krönungstheorie“, die politische Rechte erst am Ende eines gelungenen Integrationsprozesses durch Einbürgerung in Aussicht stellte. Stattdessen haben sie begonnen, politische Integration von Zugewanderten als wichtigen Bestandteil für die Integrationspolitik der Länder zu begreifen und zu entwickeln. Dabei zeichnen sich im Vergleich der Bundesländer folgende Eckpunkte guter Praxis ab:

### **1. Politisch verbindliche, strategisch ausgerichtete, umsetzungs- und wirkungsorientierte Integrationskonzepte mit klaren Leitbildern entwickeln**

Inzwischen verfügen alle Bundesländer über integrationspolitische Leitlinien. Oft handelt es sich dabei noch um weithin unverbindliche Absichtserklärungen mit vorwiegend symbolischem Charakter. Die inhaltliche Reichweite und Verbindlichkeit, die Formulierung von klaren Zielen und eine überprüfbare, wirkungsorientierte und ressourcengestützte Umsetzung entscheiden über die Qualität dieser Landesprogramme. An einer solchen strategischen Orientierung, die sich bereits auf lokaler Ebene bewährt hat, fehlt es noch weithin. Sie sollte das Ergebnis einer breiten öffentlichen Debatte – nicht zuletzt mit Zugewanderten – sein, regelmäßig überprüft und zur Diskussion gestellt werden.

### **2. Integrierte Zuständigkeiten in der Landespolitik schaffen**

Um handlungsfähiger zu werden, haben zahlreiche Bundesländer neue Institutionen geschaffen oder vorhandene aufgewertet. Am sichtbarsten werden diese Erfolge, wenn Länder eigene Integrationsministerien mit umfassender Zuständig-

keit für dieses neue Politikfeld schaffen. Institutionen bieten keine Gewähr für eine erfolgreiche Integrationspolitik, aber sie schaffen wichtige Voraussetzungen, um ambitionierte Programme überhaupt umsetzen zu können.

### **3. Kommunale Integrationspolitik fördern**

Die Bundesländer können maßgeblich dazu beitragen, eine aktive und strategisch ausgerichtete Integrationspolitik von Kommunen anzuregen und zu fördern. Die weit verbreitete Erkenntnis, dass Integration vor Ort stattfindet, bedarf nicht nur schöner Worte und politischer Appelle an Kreise, Städte und Gemeinden, sondern sollte durch die Bereitstellung von Ressourcen und Netzwerken durch die Länder systematisch unterstützt werden. Das kann im Rahmen von Förderprogrammen oder auch auf gesetzlicher Grundlage erfolgen. Notwendig ist die Schaffung von Strukturen vor Ort, die die Integration und Partizipation von Zuwanderern bedarfsorientiert und nachhaltig fördern können – unabhängig von der kommunalen Finanzsituation und den Konjunkturen der Projektförderung.

### **4. Politische Beteiligung von Zugewanderten in der Landespolitik und auf kommunaler Ebene gesetzlich garantieren**

Alle Bundesländer kennen in der einen oder anderen Form Vertretungen von Migrantinnen und Migranten auf Landesebene (Integrationsbeauftragte, Landesintegrationsräte, Zusammenschlüsse von kommunalen Integrationsbeiräten etc.). Meist haben sie beratende Funktion ohne gesicherte Beteiligungsansprüche und eigene Ressourcen. Ihre einzige Chance liegt in der Kraft ihrer Argumente. Bisher haben erst zwei Bundesländer Partizipationsgesetze (Berlin und Nordrhein-Westfalen) verabschiedet, die verbindliche Regelungen enthalten, damit diese Argumente auch in den politischen Entscheidungsgremien gehört werden.

Dieser Mangel an Verbindlichkeit und Ausgestaltung gilt auch für die meisten Gemeinde- und Landkreisordnungen, wenn es um Integrationsbeiräte und -ausschüsse geht.



## **5. Einbürgerung fördern und erleichtern, doppelte Staatsbürgerschaften zulassen und Optionsregelungen entschärfen**

Auch wenn für zentrale gesetzliche Regelungen zu Einbürgerung und Staatsangehörigkeit der Bund zuständig ist, zeigen die unterschiedlichen Einbürgerungsquoten, dass die Länder (und selbst die Kommunen) in der Durchführung dieser Gesetze erhebliche Spielräume haben. Informations- und Einbürgerungskampagnen, offene und unterstützende, ihre Spielräume im Sinne der Betroffenen nutzende Verwaltungen können erheblich dazu beitragen, dass der „Königsweg“ zur politischen Inklusion nicht durch allzu viele Stolpersteine erschwert wird.

## **6. Parlamente und Parteien stärker für Zugewanderte öffnen**

Parlamente und Parteien sind noch weit davon entfernt, die Vielfalt der Gesellschaft abzubilden und die Interessen der Zugewanderten zur Geltung zu bringen. Dies ist nicht nur eine Aufgabe der politischen Parteien, sondern eine demokratische Herausforderung, der sich auch die Landespolitik durch Kampagnen widmen sollte, die für das politische Engagement von Zugewanderten werben und zur Sichtbarkeit von Repräsentantinnen und Repräsentanten mit Migrationshintergrund beitragen. Nicht zuletzt können Angebote der politischen Bildung und zur interkulturellen Öffnung helfen, Repräsentationsdefizite in Parlamenten und Parteien zu verringern.

## **7. Migrantenorganisationen unterstützen und beteiligen**

Die Förderung von Migrantenorganisationen ist zu einem Schwerpunkt der Integrationspolitik auf allen Ebenen der Staatsorganisation geworden. Sie sind Kompetenzzentren, Mittler, Anwälte und Dienstleister, wenn es um Integrationspolitik geht. Die Erwartungen, gerade auch auf Länderebene, sind groß. Klein dagegen ist häufig noch die öffentliche Anerkennung, gering ihre Sichtbarkeit und die materielle Unterstützung durch die Länder. Ohne angemessene Förderung werden sie ihre erweiterten Aufgaben in einer durch verstärkte Einwanderung geprägten Gesellschaft kaum angemessen wahrnehmen können.

Dies gilt auch und nicht zuletzt für ihre Rolle in einer assoziativen, von Verbänden, Vereinen und Interessengruppen geprägten Demokratie.

## **8. Bürgerschaftliches Engagement von und für Zugewanderte fördern und anerkennen**

Das freiwillige Engagement von und für Migrantinnen und Migranten zu fördern, haben sich auch die Länder auf die Fahnen geschrieben. Um die vorhandene Bereitschaft zum Engagement zu fördern, braucht es nicht nur das übliche Repertoire der Engagementpolitik. Gerade Zugewanderte sind auf öffentliche Unterstützung besonders angewiesen. Eine verlässliche Infrastruktur für die Vermittlung und Unterstützung von bürgerschaftlichem Engagement ist gefordert. Es geht um Brücken zu einer von Einheimischen geprägten Zivilgesellschaft. Sie sollten von beiden Seiten genutzt werden.

## **9. Interkulturelle Öffnung der Zivilgesellschaft unterstützen – Vereine, Verbände, Stiftungen und Unternehmen für die Einwanderungsgesellschaft fit machen**

Gerade schwache Interessen – und als solche gelten die von Zugewanderten – haben nur eine Chance, wenn sie eine Resonanzfläche in der Zivilgesellschaft finden. Es geht darum, die interkulturelle Öffnung von Vereinen und öffentlichen Einrichtungen voranzubringen, die in der Lage und willens sind, auf die besonderen Bedürfnisse und kulturellen Prägungen der Zugewanderten einzugehen. Dies sollte zu einer wichtigen Aufgabe von Landesregierungen werden, die auf eine „Willkommenskultur“ setzen, und zwar nicht nur für aktuell erwünschte Zuwanderung, sondern – und diese Forderung weist auf jahrzehntelang bestehende Versäumnisse hin – auch für die Menschen „mit Migrationshintergrund“, die seit Jahrzehnten in diesem Land leben.

## **10. Antidiskriminierungspolitik verankern, zivilgesellschaftliche Initiativen stärken, Vielfalt zur Selbstverständlichkeit machen**

Das Menschen- und Grundrecht, anders zu sein und auch zu bleiben (Art. 3 Abs. 3 GG), bildet eine zentrale normative Orientierung für jede Integrationspolitik, die Vielfalt respektiert und eine chancengleiche Teilhabe in den zentralen gesellschaftlichen Bereichen anstrebt. Dazu gehört, Diskriminierungen aller Art, von denen Zugewanderte häufig in besonderer Weise betroffen sind, entgegenzu-

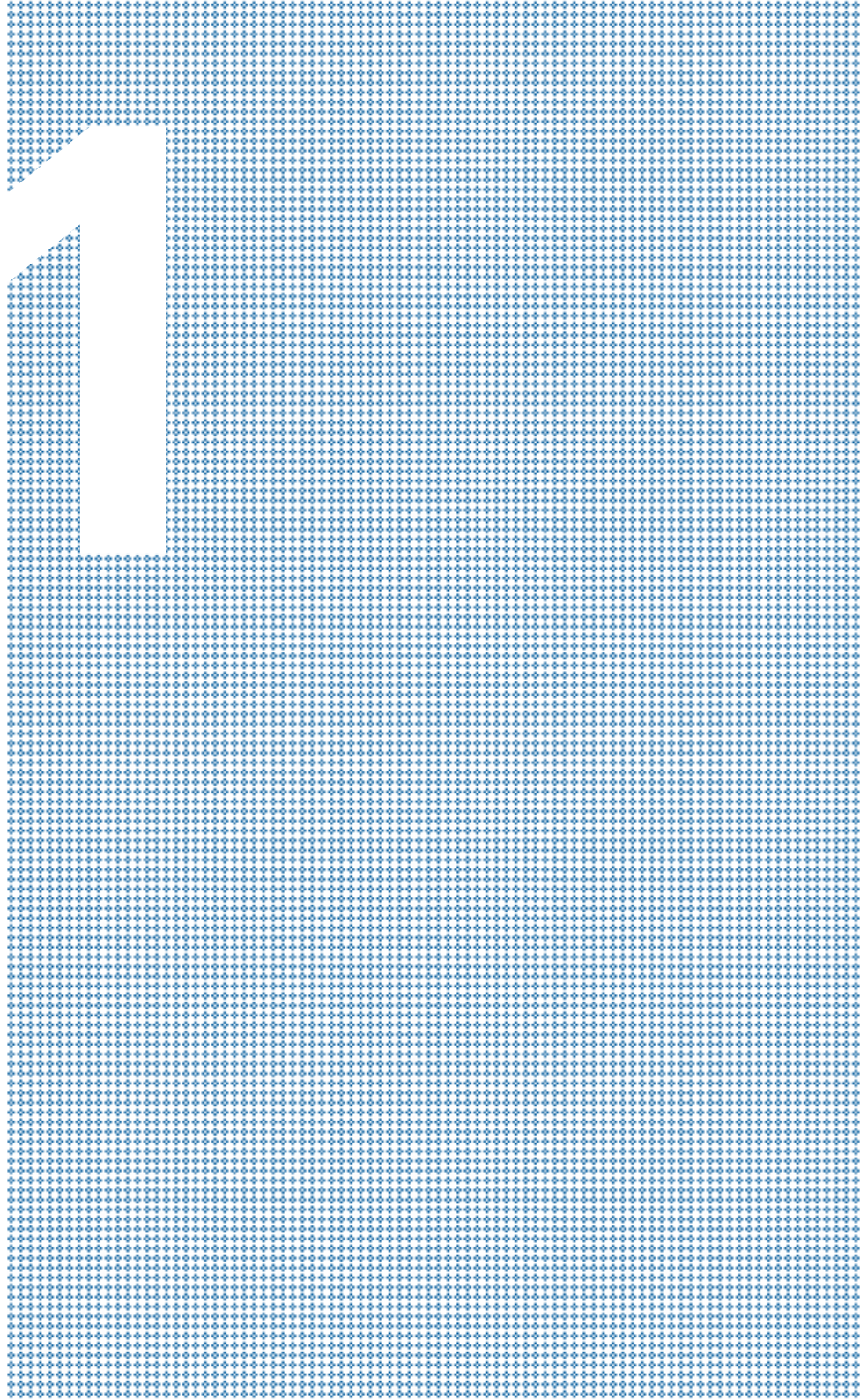
treten. Bundesländer sollten hier einen Schwerpunkt setzen. Dabei haben sich zwei Handlungsfelder herausgebildet:

- Handlungsfähige Antidiskriminierungsstellen schaffen, bei den Landesverwaltungen anfangen und mit gutem Beispiel vorangehen, Bildungseinrichtungen und Unternehmen einbeziehen, alle Formen der Diskriminierung problematisieren und eine menschenrechtliche Orientierung im Alltag fördern;
- Landesprogramme für Vielfalt und Demokratie zur Stärkung von zivilgesellschaftlichen Initiativen gegen Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus einrichten, aber auch entsprechende Initiativen und Alltagspraxis in öffentlichen Einrichtungen, Unternehmen und Sicherheitsbehörden fördern.

## **11. Bundespolitische Initiativen entwickeln und verstärken, die eine progressive politische Inklusion von Zugewanderten voranbringen**

Im internationalen Vergleich wird deutlich, dass in Deutschland gerade die politische Inklusion von Zugewanderten noch erhebliche Defizite aufweist. Dazu gehören das lange verweigerte Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige und das Optionsmodell, dessen teilweise Revision von der gerade angetretenen Bundesregierung nun in Aussicht gestellt wird.

Unter dem Eindruck demografischer Entwicklungen und eines drohenden Fachkräftemangels gibt es aktuell vielfältige Zuwanderungsinitiativen. Hinzu kommt die krisenbedingt gewachsene Nutzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union und die damit verbundenen Chancen und Herausforderungen. Diese verlangen neue Konzepte und rechtliche Rahmenbedingungen für eine progressive Inklusion, die Fehler der alten „Gastarbeiter-Politik“ vermeiden helfen und der neuen grenzüberschreitenden Mobilität innerhalb und außerhalb der Europäischen Union Rechnung tragen. Die Bundesländer können und sollten dazu innovative Beiträge leisten und bundesweite Debatten anstoßen. Ohne eine noch zu entwickelnde humane Asyl- und Flüchtlingspolitik dürfte eine überzeugende „Willkommenskultur“ nicht zu haben sein.



## Fragestellung und Anlage der Studie

Zu den geflügelten Worten gehört, dass Integration „vor Ort“ stattfindet. Die Kommunen haben sich in Deutschland als erste intensiv um Zugewanderte gekümmert, eigene Integrationskonzepte formuliert und Handlungsstrategien entwickelt, um auf lokaler Ebene ein gedeihliches Zusammenleben in einer vielfältiger werdenden Gesellschaft zu fördern.

Dies geschah von Anbeginn unter politischen Rahmenbedingungen, die wesentlich bundespolitisch geprägt werden: Ausländer- und Aufenthaltsgesetze, Staatsbürgerrecht oder das Asylbewerberleistungsgesetz haben einen engen, häufig veränderten rechtlichen Rahmen gebildet, in dem sich Zuwanderung, seit dem Anwerbestopp nicht zuletzt ihre Abschreckung und Verhinderung, abspielen konnte. Mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wurde für dieses Politikfeld zudem eine bundesweit agierende Behörde geschaffen, die längst nicht mehr nur für die Anerkennung von Flüchtlingen und Asylsuchenden zuständig ist, sondern wesentliche Elemente der Integrationspolitik des Bundes (Integrationskurse, wissenschaftliche Studien etc.) in eigener Regie umsetzt. Kommissionen, „Integrationsgipfel“ und Islamkonferenzen haben konzeptionell und symbolisch diese Neuausrichtung der Integrationspolitik des Bundes unterstrichen. Zudem scheint es zwischen den Landkreisen und Kommunen, allen voran den Großstädten einerseits und den detaillierten Vorgaben des Bundes andererseits wenig Raum für eigenständige politische Gestaltungsansätze auf Länderebene zu geben.

Inzwischen zeigt sich, dass auch die Bundesländer das Politikfeld Integration für sich entdeckt haben und eigene Akzente setzen wollen. Mit ihrer Zuständigkeit für Bildung und Kultur waren sie schon immer integrationspolitisch aktiv, handelt es sich dabei doch um klassische Integrationsbereiche, wenn es um Chancengleichheit von Zugewanderten und die Gestaltung von Vielfalt geht. Zudem sind die Bundesländer dafür verantwortlich, die Rahmenbedingungen der kommunalen Selbstverwaltung durch Kommunalverfassungen bzw. Landkreis- und Gemeindeordnungen auszugestalten und die Belange ihrer Kommunen im Bundesrat zu vertreten. Dieses integrationspolitische Mandat haben die Bundesländer lange Jahre nur sehr begrenzt und widersprüchlich wahrgenommen. Dazu

hat die offizielle Leugnung, Einwanderungsland zu sein, ebenso beigetragen wie die populistische Versuchung, Wahlerfolge auf dem Rücken von potenziellen und aktuellen Migranten<sup>1</sup> zu erzielen. Erinnerung sei an die erfolgreiche Kampagne gegen die doppelte Staatsbürgerschaft im hessischen Landtagswahlkampf oder die weniger erfolgreiche Parole „Kinder statt Inder“ in Nordrhein-Westfalen. Gleichwohl haben prominente Ausländerbeauftragte und Landespolitiker wie Heinz Kühn (SPD) oder Barbara John (CDU) schon früh deutlich gemacht, dass Landespolitik einen Unterschied machen kann.

Mit den Reformen des Staatsbürgerrechts und dem Zuwanderungsgesetz haben sich die Rahmenbedingungen im letzten Jahrzehnt verändert. Der Umstand, Einwanderungsgesellschaft zu sein, fand Anerkennung und die damit verbundenen politischen Gestaltungsaufgaben erhielten neue Legitimität. Die neueren demografischen und ökonomischen Entwicklungen dürften jedoch die zentralen Treiber einer gestaltenden Integrationspolitik der Länder sein. Was noch sehr begrenzt als „Greencard“-Programm vor mehr als einem Jahrzehnt begann, ist inzwischen zahlreichen Initiativen gewichen, die auf gezielte Zuwanderung setzen. Entleerte Regionen und eine schrumpfende Erwerbsbevölkerung haben in einigen Bundesländern und Regionen dazu beigetragen, abwehrende und problemfixierte Einstellungen zur Einwanderung zurückzudrängen. Nicht zuletzt ein sich abzeichnender oder bereits spürbarer Fachkräftemangel hat dem anspruchsvoll schillernden Begriff der „Willkommenskultur“ zu einer überraschenden Karriere verholfen. Es geht aktuell nicht nur um die Integration der zum Teil vor Jahren Zugewanderten, sondern auch darum, sich stärker für Zuwanderung zu öffnen. So haben sich bereits vor einigen Jahren die Ministerpräsidenten der Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt demonstrativ für mehr Zuwanderung ausgesprochen. Heute gibt es zahlreiche Initiativen und Netzwerke, die regional und lokal gezielte Zuwanderung ermöglichen wollen.<sup>2</sup>

Mit dem Perspektivenwechsel von Problem und Bedrohung hin zu Chancen und Ressourcen verändert sich nicht nur der politische Diskurs über Zuwanderung und Integration. Vielmehr werden Zuwanderung und Integration auch verstärkt

---

1 Die hier und im Folgenden verwendete Schreibweise schließt stets alle Geschlechter ein.

2 Informationen hierzu bietet die Datenbank des „Innovationsbüros Fachkräfte für die Region“ (<http://www.fachkraeftebuero.de>).

zum Gegenstand von gezielten Anstrengungen und Strategien. Mit dem Wechsel zu einer proaktiven Politik der Zuwanderung verliert eine auf Abschreckung setzende nationale Asyl- und Flüchtlingspolitik ihre Prägekraft und Verbindlichkeit. Wenn gezielte Zuwanderung angestrebt wird, gehört die Anpassung an die lokalen und regionalen Bedingungen und Bedarfe zu den Erfolgsvoraussetzungen. Dies schließt grundsätzlich auch die Bereitschaft ein, die bereits zugewanderte Bevölkerung stärker einzubeziehen und ihre Potenziale neu zu bewerten. Damit ist der Weg für ein neues Handlungsfeld in der Landespolitik frei geworden.

Diese Studie zeichnet die Konturen dieser Entwicklung nach, wobei der Schwerpunkt nicht auf Bildung, Kultur und Arbeitsmarkt, sondern auf der politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten liegt. Diese Gewichtung versucht nicht nur, auf eine auffällige Lücke in der aktuellen Integrationsdebatte aufmerksam zu machen. Sie bringt auch zum Ausdruck, dass ohne eine angemessene politische Repräsentation, ohne die politischen Impulse der Zugewanderten selbst eine Öffnung von Politik und Gesellschaft im Sinne einer Willkommenskultur nicht gelingen kann.<sup>3</sup>

Politische Inklusion gehört zu den eher randständigen Themen der Integrationspolitik und Integrationsforschung in Deutschland. Dies gilt in erster Linie für die rechtliche und faktische Gleichstellung von Zugewanderten in den Kerninstitutionen repräsentativer Demokratien, also in Parlamenten, Parteien und bei Wahlen. Auch wenn die Forschungslage zu diesem Thema unbefriedigend ist, kann für alle Bereiche und auf allen politischen Ebenen festgestellt werden, dass von einer gleichberechtigten und proportionalen Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund keine Rede sein kann. Je höher die Ebene und einflussreicher die Positionen, umso stärker schrumpft die Repräsentation von Eingewanderten auf eine allenfalls symbolische Größe. Auch wenn in jüngster Zeit einige Fortschritte, vor allem bei den Bundestagswahlen 2013, in den Stadtstaaten sowie auf lokaler Ebene zu verzeichnen sind und mit der aktuellen Berufung von Aydan

---

3 Wir verwenden den Begriff der politischen Inklusion vor allem, um deutlich zu machen, dass es uns um mehr geht als um „Integration“ und „Partizipation“, wie sie im Mainstream der deutschen Debatte angesprochen werden. Nicht zuletzt geht es um die Erfahrung politischer Zugehörigkeit und eigener politischer Gestaltungsmöglichkeiten. Dieses Mehr lässt sich nicht einfach definieren und nominalistisch durchhalten, praktisch schließt Inklusion zumindest die von uns benannten elf Eckpunkte ein (siehe auch den Abschnitt „Politische Inklusion und Partizipation – begriffliche Annäherungen“ in dieser Studie).

Özoguz zur Staatsministerin für Migration und Integration das erste türkeistämmige Kabinettsmitglied auf Bundesebene tätig sein wird, ist das institutionelle Repräsentationsdefizit von Einwanderern noch immer defizitär.

Stärkere Aufmerksamkeit und Förderung erfahren dagegen assoziative, zivilgesellschaftliche und deliberative Formen demokratischer Beteiligung. Migrantenorganisationen und ihre Ausdifferenzierungen in Frauen- und Jugendorganisationen erfreuen sich heute öffentlicher Wertschätzung und Förderung. Sie sind wichtige politische Ansprechpartner geworden, wenn es um die Umsetzung von Integrationsprogrammen, besonders die Beratung und Betreuung von Neuzuwanderern, aber auch um fachpolitische Konsultationen geht. Zu den Wachstumszonen politischer Inklusion gehört auch das freiwillige Engagement von Eingewanderten.

Die politische Inklusion von Migranten hat nicht nur eine hohe symbolische Bedeutung für die Zugehörigkeit zu einem vielfältigen Gemeinwesen, sie ist auch ein wichtiger Indikator für dessen demokratische Qualität. Sie verspricht eine politische Praxis, die stärker die Belange und Interessen der Zugewanderten aufgreift und berücksichtigt. Dass die Bundesländer dabei eine vorwärtstreibende Rolle spielen können, belegen Beispiele guter Praxis. Die Rahmenbedingungen wurden im letzten Jahrzehnt zwar durch Bundesgesetze verändert, etwa durch „abweichungsfeste Regelungen“ im Aufenthaltsgesetz (von Blumenthal 2012: 132), durch „symbolische Inszenierungen“ in Gestalt von Gipfeln, Konferenzen, Plänen und Aktionsprogrammen (Thränhardt 2009: 166) oder die Übernahme von Verantwortung durch den Bund (Integrationskurse). Doch haben die Föderalismusreform, die Ausformulierung von „Integrationspolitik als dialogorientierte Mehrebenenpolitik“ (Weinmann 2008: 255) im Nationalen Integrationsplan und dem daraus entwickelten Nationalen Aktionsplan Integration sowie verstärkte integrationspolitische Anstrengungen in den Ländern selbst neue Gestaltungsspielräume auf Landesebene eröffnet.

Die Unterschiede in der Integrationspolitik der Bundesländer haben in jüngster Zeit eher zugenommen. Dies liegt nicht nur an den bekannten Differenzen in Zahl und Zusammensetzung der Zuwanderungsbevölkerung, in der Finanzausstattung, an den politisch-kulturellen Besonderheiten und Traditionen sowie den politischen Mehrheiten. Zu den Unterschieden dürfte auch eine Tendenz beigetragen haben, Migrations- und Integrationspolitik verstärkt zu einem eigenen Handlungsfeld der Landespolitik zu entwickeln. Von dieser Möglichkeit haben



die Bundesländer bislang sehr unterschiedlich Gebrauch gemacht. Damit bietet sich die Möglichkeit, von den Bundesländern zu lernen, die bereits einige erfolgversprechende Schritte in einzelnen Bereichen der politischen Inklusion getan haben. Dazu will diese Expertise anregen.

## Zur Anlage der Studie

Die nachfolgenden Aussagen zur aktuellen Integrationspolitik der Bundesländer stützen sich, wo sie nicht auf veröffentlichtes Material zurückgreifen, auf eine schriftliche Umfrage bei den zuständigen Stellen in den Landesregierungen, die im Sommer/Herbst 2013 durchgeführt wurde. Parallel wurden aktive Migrantenorganisationen und -vertretungen auf Bundes- und Länderebene um ihre Einschätzungen zur politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten gebeten. Während sich an der Umfrage alle Landesregierungen beteiligten, war die Resonanz bei den Migrantenorganisationen und -vertretungen geringer, teils wegen mangelnder Ressourcen.<sup>4</sup> Die Angefragten reagierten insgesamt positiv auf die geplante Studie. Wir werten dies als Ausdruck eines gestiegenen Selbstbewusstseins und gewachsener Ansprüche in den Ländern, ein eigenständiges integrationspolitisches Profil zu entwickeln. Da die Rückmeldungen sehr umfangreich und differenziert ausgefallen sind, konnten sie erst im Herbst 2014 in Verbindung mit der zweiten Auflage systematisch ausgewertet werden. Wir danken allen Beteiligten für Ihre Bereitschaft, unsere Fragen zu beantworten.<sup>5</sup>

Diese begrenzten empirischen Grundlagen geben der vorliegenden Studie einen explorativen Charakter. Ein umfassender Ländervergleich hätte eigene Erhebungen zu zentralen Handlungsfeldern erfordert, die in diesem Rahmen nicht möglich waren. Bei der Konzentration auf das Handlungsfeld politische Inklusion lassen sich Politikergebnisse in anderen Bereichen nicht beantworten. Es treten aber Konturen einer länderspezifischen, zunehmend strategisch ausgerichteten Integrationspolitik deutlicher hervor. Zentrale Elemente sind dabei Integrationskonzepte, Netzwerk- und Kooperationsstrukturen sowie Berichtswesen und Moni-

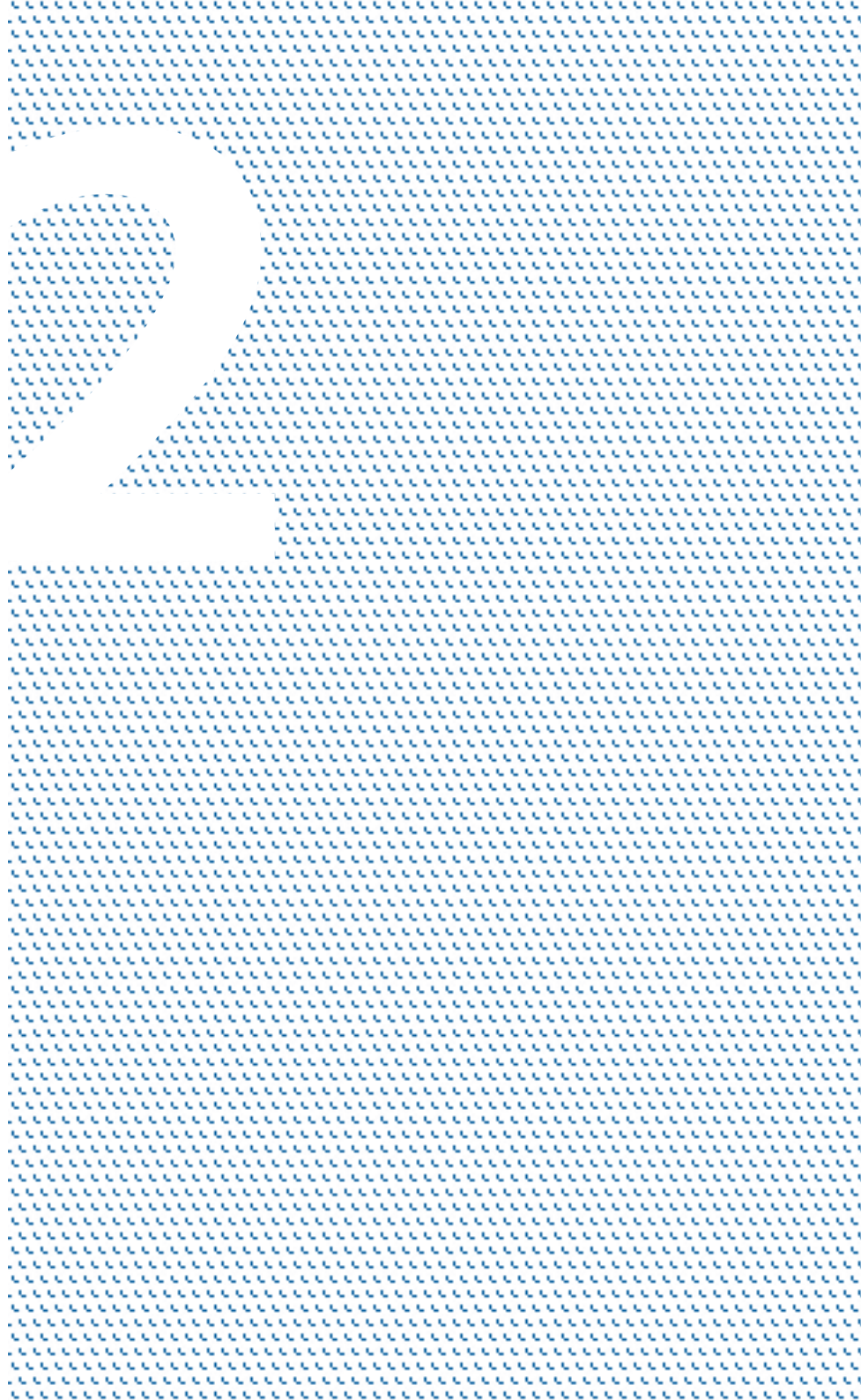
---

4 Von den auf Bundes- oder Landesebene angeschriebenen 16 Migranten(dach)organisationen und Verbänden kommunaler Migrantenvertretungen haben sich nur sechs an der Befragung beteiligt.

5 Eine Liste der Befragten ist im Anhang zu finden.

toringsysteme. Die Integrationspolitik der Länder in ihren Schwerpunkten und Stärken kenntlich zu machen, ist Ziel dieser Studie. Die Einflüsse der lokalen Integrationspolitik sind unverkennbar. Dass ihr Entwicklungsstand in den Bundesländern noch sehr unterschiedlich ist, dürfte zu den Charakteristika eines sich erst entwickelnden Politikfeldes gehören. Gleichzeitig machen die Antworten deutlich, dass gerade die politische Partizipation von Migranten eine durchaus unterschiedliche Gewichtung in der Integrationspolitik der einzelnen Bundesländer erhält. Nicht zuletzt die jeweilige parteipolitische Färbung der Landesregierungen dürfte dazu ihren Beitrag leisten.





## Integrationspolitik auf Länderebene

Die Bundesländer sind weithin unterschätzte Akteure, wenn es um Integrationspolitik geht. Schlagzeilen bekommen Landesregierungen und Landespolitik meist dann, wenn es um spektakuläre Parolen und Inszenierungen geht. Die wenig christliche Warnung der bayrischen Staatsregierung vor einer drohenden „Armutszuwanderung“ aus Bulgarien und Rumänien zum Jahreswechsel 2013/2014 bewegt sich in einer Tradition, die auf Abschreckung und Schließung setzt. Übersehen wird dabei, dass sich die Bundesländer und ihre Kommunen sehr wohl und meist wenig spektakulär um die Chancen und Probleme kümmern, die sich in einer vielfältiger werdenden Gesellschaft ergeben. Bereits vor mehr als einem Jahrzehnt hatte der Politikwissenschaftler Dietrich Thränhardt (2001: 26f.) auf die „faszinierende Offenheit der föderalistischen Systeme für Zuwanderung“ und die geringe Beachtung der „migrationspolitischen Varianz auf Länderebene“ hingewiesen, die „gravierender als in vielen anderen Politikbereichen“ ausfalle. Auch wenn Zweifel an der überaus positiven Bewertung „faszinierende Offenheit“ angebracht sind, verdienen die integrationspolitischen Anstrengungen der Länder mehr Aufmerksamkeit. Meist teilen sie das Schicksal anderer landespolitischer Handlungsfelder, ja des Föderalismus insgesamt. An den „weniger spektakulären Problemen und Differenzierungen des Föderalismus (besteht) weniger Interesse“; vielmehr sei das „Denken in Nationen und nationalen Abgrenzungen ... auch für föderalistische Länder typisch“ (Thränhardt 2001: 28). Leider hat sich daran auch im letzten Jahrzehnt wenig geändert. Die Migrationsforschung habe sich, so eine Zwischenbilanz, auf die nationale Ebene und einzelne Kommunen konzentriert, aber die subnationale föderale Ebene vernachlässigt (Henkes 2008: 114).<sup>6</sup>

Die Bundesländer sind wichtige Akteure, wenn es um die Integration und Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund geht. Sie sind im föderalen System für zentrale Politikbereiche wie Bildung und Kultur verantwortlich und

---

6 Zu den wenigen Ausnahmen gehört ein von Christian Joppke und F. Leslie Seidle (2012) herausgegebener Sammelband, der die Frage nach der Ausgestaltung von Integrationspolitik in föderalistischen Ländern in international vergleichender Perspektive behandelt.

beeinflussen die Entwicklung von kommunalen Konzepten, Strategien und Maßnahmen zur Integration von Zugewanderten. Im föderalen System lassen sich zumindest fünf Regelungsmodi benennen, die zu einer eigenen integrationspolitischen Agenda auf Landesebene beitragen (Thränhardt 2001: 31; siehe auch Schaubild 1):

- Dazu gehören zunächst die autonomen Handlungsfelder der Länder, in denen sie über eigene Kompetenzen verfügen bzw. die nicht bundesgesetzlich geregelt sind (wie z. B. in der Bildungs-, Engagement-, Kultur- und Religionspolitik, durch Einrichtung von Integrationsbeauftragten/-beiräten, die interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung, eine inklusive, migrationssensible und ganzheitliche Bildungs-, Jugend- und Familienpolitik, Staatsverträge mit islamischen Gemeinschaften, Islamforen, Antidiskriminierungspolitik).
- Die Landesregierungen sind zuständig für den gesetzlichen Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung im jeweiligen Bundesland (Gemeinde- und Landkreisordnungen etc.). Sie können beispielsweise ihre Städte, Gemeinden und Landkreise zur Schaffung von Integrationsbeiräten verpflichten oder Programme auflegen, mit denen sie Städte, Gemeinden und Landkreise dabei unterstützen, die kommunale Integrationspolitik weiterzuentwickeln.
- Handlungsspielräume ergeben sich zudem aus der Implementationshoheit der Länder. Dabei geht es nicht nur um die Auslegungsspielräume in Bundesgesetzen, sondern auch um Ausmaß und Form ihrer Umsetzung (z. B. bei Einbürgerungen und Verfestigungen des Aufenthaltsstatus, bei der Ausgestaltung einer Willkommenskultur in Ausländerbehörden).
- Die Länder üben Einfluss aus durch ihre Mitwirkung bei Bundesentscheidungen und Bundesratsinitiativen, bei nationalen Integrationskonferenzen und -plänen, bei Abstimmungs-, Kooperations- und Transferprozessen durch Institutionen wie der Innenministerkonferenz (IMK) oder der Integrationsministerkonferenz (IntMK).
- Gestaltungsmöglichkeiten ergeben sich darüber hinaus durch Kampagnen und andere Formen der symbolischen Politik, wie z. B. Einbürgerungsinitiativen und -feiern.

## Bund

### Gesetzliche Grundlagen der Zuwanderungs- und Integrationspolitik

- Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes (1999)
- Zuwanderungsgesetz (Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern) (2004); Novellierung des Zuwanderungsgesetzes, insbesondere zur Umsetzung von EU-Richtlinien in deutsches Recht (2007)

### Integrationspolitik

- Integrationsgipfel (seit 2006), Deutsche Islam Konferenz (seit 2006)
- Nationaler Integrationsplan (2007), Nationaler Aktionsplan Integration (2011)
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration und Flüchtlinge: Ansiedlung im Kanzleramt und Aufwertung zur Staatsministerin (seit 2005)
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Behörde mit wichtigen Aufgaben in der Asyl politik (Entscheidung über Asylanträge) und im Bereich der Integration, u. a. Integrationskurse, berufsbezogene Sprachprogramme, Migrationserstberatung, bundesweites Integrationsprogramm, Projektförderung, Berichterstattung zu Migration und Integration, wissenschaftliche Forschung zu Migrations- und Integrationsthemen (seit 2005)

## Bundesländer

### Zuständigkeiten in der Integrationspolitik

Die Länder sind für große Bereiche der Migrationsverwaltung zuständig und haben weitreichende Handlungskompetenzen, insbesondere in den Politikfeldern Bildung, Kultur und Religion. Mit der Föderalismusreform ist die Rolle der Länder im Bereich der Bildungspolitik noch einmal deutlich gestärkt worden.

### Konzeptionelle Grundlagen und Institutionalisierung von Integrationspolitik

- Institutionalisierung von Integrationspolitik in den Ländern
- Erarbeitung und Beschluss von Integrationsleitbildern und -konzepten
- Aktionspläne und Handlungsprogramme zur Integrationspolitik

### Gesetzliche Grundlagen der Integration und Partizipation von Migranten

- Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin vom 28. Dezember 2010
- Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (Teilhabe- und Integrationsgesetz) vom 14. Februar 2012

### Koordination und Interessenvertretung der Länder

Koordination der Integrationspolitik der Länder im Rahmen der Konferenz der für die Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder (IntMK) (seit 2006/2007)

Eigene Darstellung (DESI 2014)

Diese landespolitischen Handlungsmöglichkeiten können in Abstufungen in allen Integrationsbereichen wirksam werden. Besondere Aufmerksamkeit erhielten bislang vor allem die Themen Einbürgerung (Henkes 2008; Thränhardt 2012; Lämmermann 2013), Bildung (Hunger/Thränhardt 2006; Thränhardt 2012), aber auch der Umgang mit religiöser Vielfalt (Henkes 2008; Blumenthal 2009). Diese Handlungsfelder sind durch deutliche landespolitische Unterschiede gekennzeichnet.

Diese Unterschiede zeigen sich auch in der Einbürgerungspraxis der Länder. Nach Auffassung von Henkes (2008: 116ff.) variieren diese nicht zufällig, sondern pfadabhängig entlang verschiedener Bürgerschaftsmodelle.<sup>7</sup> Er nahm an, dass mit der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes 1999, durch das neue Zuwanderungsgesetz von 2004 und die stärkere bundespolitische Aufmerksamkeit für Integrationspolitik die Spielräume der Länder kleiner werden könnten: „Möglicherweise geht die Zeit differierender – politisch zu erklärender – Integrationsansätze in den Ländern zu Ende“ (Henkes 2008: 133). Mit dieser vorsichtigen Einschätzung lag er jedoch nicht richtig. Einige Jahre später zeigt sich, dass von der Bundesebene insgesamt keine vereinheitlichende Wirkung ausgegangen ist, sondern die länderspezifischen Differenzen in der Einbürgerungspolitik – und nicht nur dort – erheblich sind. Vor allem die Vermutung, durch die Reformgesetze sei „die Handhabung der politischen Integration zu einem vorläufigen Ende gebracht“ worden (Henkes 2008: 114), hat sich – wie nachfolgend deutlich wird – nicht bestätigt.

Die aktuellen migrationspolitischen Handlungsspielräume der Länder werden allerdings in wissenschaftlichen Studien sehr unterschiedlich bewertet.<sup>8</sup> Thränhardt (2009a: 166ff.) spricht angesichts nationaler Integrationsgipfel, Islamkonferenzen, Aktionspläne und Integrationsprogramme von „symbolischer Inszenierung“ und „etatistischer Zentralisierung“ sowie einem „Bedeutungsverlust korporativer Arrangements“. Im Unterschied dazu konstatiert von Blumenthal (2012: 137)

---

7 „Das deutsche (Reichs- und) Staatsangehörigkeitsrecht ist ein Beispiel für ein Politikerbe, das zukünftige Entscheidungen präjudizierte und das Problem staatsbürgerlich nicht integrierter Inländer der zweiten und dritten Generation überhaupt erst produzierte, was die zukünftige Politik signifikant beeinträchtigte“ (Henkes 2008: 118).

8 Zum Nebeneinander von zentralistischen und vereinheitlichenden Tendenzen einerseits und der Bekräftigung landespolitischer Unterschiede andererseits vgl. Weinmann (2008), Thränhardt (2009; 2009a), Bommes/Kolb (2012) und von Blumenthal (2012).



zwar eine „Zentralisierungstendenz“ in der Einwanderungspolitik, „die von der europäischen Vergemeinschaftung dieses Politikfelds unterstützt und von den Ländern getragen wird“, doch sieht sie in der Integrationspolitik sowohl Tendenzen der Zentralisierung (Integrationsgipfel, Nationaler Integrationsplan, Nationaler Aktionsplan Integration) als auch der Dezentralisierung, die sie beispielhaft anhand der Einführung von islamischem Religionsunterricht in den Bundesländern aufzeigt.

Auch Rita Süßmuth (2012:908) betont eine zentralistische Tendenz und dominante Bundeskompetenzen in der Integrationspolitik. Zuwanderung, Staatsangehörigkeit, Einbürgerung, Aufenthalt sind bundesgesetzlich geregelt;<sup>9</sup> den Ländern bleibe „wenig Spielraum“, den sie allenfalls durch „ermessensleitende“ Verwaltungsvorschriften nutzen könnten. Mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gibt es in diesem Bereich auch eine selbstständige Bundesbehörde mit einer Reihe von besonderen Kompetenzen (Entscheidung über Asylanträge, Integrationskurse, Migrationsforschung etc.). Dennoch gilt selbst für das Aufenthaltsrecht: „Trotz einheitlichen Gesetzestextes kommt es zu unterschiedlicher Anwendung des Rechts“ (ebd.: 908). Aus der Perspektive der Zuwanderer konstatiert sie ein „Dickicht der Bürokratie“ und eine Vielfalt der Regelungssysteme: „Die spezifischen politischen Ordnungen und Strukturen mit ihren restriktiven oft abweisenden oder auch Bürger zugewandten, offenen und flexiblen Formen haben entscheidenden Einfluss auf den Integrationsprozess“ (ebd.: 909).

In einer breiter angelegten Analyse zeigen Bommers und Kolb (2012: 117ff.) auf, dass sich drei Phasen der Integrationspolitik in Deutschland unterscheiden lassen: [1] eine Phase der pragmatischen Auslagerung der integrationspolitischen Aufgaben in die Kommunen (bis zur Wiedervereinigung 1990), [2] eine Phase der föderalen Unordnung mit einer Neuausrichtung der Rollen der verschiedenen Akteure (von 1990 bis zur Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes 2004) und [3] eine Phase des föderalen Gleichgewichts (seit 2005) mit der Schaffung eines neuen Rahmens für föderale Beziehungen. Die Rolle der Länder im Integrationsprozess sehen Bommers und Kolb durch die Föderalismusreform und die gewachsene Anerkennung der Bedeutung von Bildung für die Integration

---

9 Eindrucksvoll ist ihre Übersicht über die komplexen rechtlichen Zuständigkeiten in der föderalen Integrationspolitik (Süßmuth 2012: 916ff.) Eine erste Orientierung bietet zudem Leptien (2013).

von Zuwanderern wesentlich gestärkt. Insgesamt haben sich, folgt man ihrer Analyse, die integrationspolitischen Handlungsspielräume aller Akteure (Bund, Länder und Kommunen) erweitert, wenn auch in unterschiedlicher Weise:

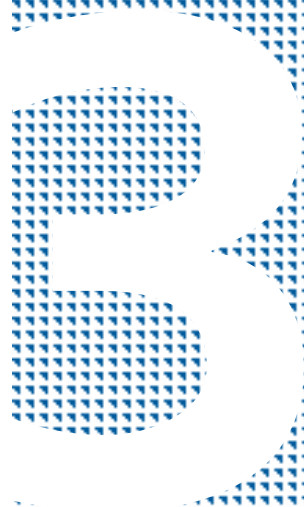
*„The national acteur just recently ‚discovered‘ integration policy as a politically promising and valuable policy field by launching mainly symbolic but material-ly less relevant political initiatives. ... The new role of the national level as an integration acteur is rather weak; the only powerful leverage at the national level consists of the new integration courses. The clear winners in the political developments of recent years are the Länder and the municipalities. The reform of federalism in Germany strengthened the already strong role of the Länder in the field of education. ... The Länder are more than ever, the venue for steering integration processes“ (Bommes/Kolb 2012: 129).*

Zu einer ambivalenten, aber deutlich negativ gefärbten Bilanz des Integrationsföderalismus kommt das Jahresgutachten 2012 des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration „Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen“ (SVR 2012). Zunächst stellt der Sachverständigenrat fest, dass Integrationspolitik in Deutschland kein einheitliches Politikfeld darstelle, sondern durch die unterschiedlichen föderalen Akteure geprägt werde. Im Gutachten werden die Licht- und Schattenseiten des Föderalismus inklusive einer starken kommunalen Selbstverwaltung betont: Föderale Strukturen würden zwar offene Handlungsperspektiven bieten, aber auch für politische Blockaden und Sklerosen, für Reformresistenz oder eine unübersichtliche, unkoordinierte Politikvielfalt sorgen. Der Föderalismus schaffe Labore für Gestaltung oder Verschiebebahnhöfe für Zuständigkeiten (SVR 2012: 111ff.). Im Namen von mehr Effizienz und Synergieeffekten fordert der Sachverständigenrat z. B. eine „zentrale Serviceagentur für kommunale Integrationspolitik“. Der aktuelle Zustand lasse nur eine reaktive Reparaturpolitik zu. Besonders für den Bildungsbereich konstatiert das Gutachten Effizienzverluste durch Kompetenzüberschneidungen. „Solange sich Deutschland aus dem stark parteipolitisch induzierten Räderwerk ‚wechselseitiger Blockaden und verspäteter Lernprozesse nicht befreit, werden die Kosten verzögerter Investitionen in Integrationspolitik unverhältnismäßig hoch und ihre Effekte verhältnismäßig begrenzt bleiben“ (ebd.: 21).

Diese Diagnose scheint gegen eine von den Bundesländern (mit)geprägte Integrationspolitik zu sprechen. Dabei wird ausgeblendet, dass einige Bundesländer,

wie z. B. Berlin oder Nordrhein-Westfalen, bereits früh eigene integrationspolitische Akzente gesetzt haben – in einer Zeit, als in der Bundespolitik noch die Realitätsverleugnung „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ vorherrschte. Zudem kann ein auf Kooperation und Wettbewerb ausgerichteter Föderalismus für die Ausbreitung guter Praxisansätze sorgen. Die negative Sicht auf die Rolle der Bundesländer entspricht offenbar auch nicht der Wahrnehmung der Bevölkerung, denn immerhin erfahren gerade Landespolitikerinnen und Landespolitiker (im Vergleich zu Politikern am Wohnort und auf der Bundesebene) die höchste Wertschätzung, wenn es um das Engagement in Sachen Integration geht (SVR 2012: 50). Für die politische Integration selbst bietet das Gutachten des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Migration und Integration nur wenige Anhaltspunkte, denn es konzentriert sich auf die Bereiche Bildung, Arbeit und Wohnen. Immerhin verweist es auf eine überraschend positive Wertschätzung der lokalen Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten durch Migranten. Diese sei sogar besser als die der Einheimischen (ebd.: 48).

Auch wenn Blockaden (etwa in der Wahlrechtsfrage) unübersehbar sind, gibt es durchaus gestaltende Einflüsse des kooperativen Föderalismus in der Integrationspolitik. Seit 2007 tagt regelmäßig eine Konferenz der für die Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder (IntMK), die sich z. B. in länderoffenen Arbeitsgruppen auf ein gemeinsames Integrationsmonitoring oder Standards in der Einbürgerung verständigt hat. Mit dem Nationalen Integrationsplan (2007) und dem Nationalen Aktionsplan Integration (2012) sind Dokumente erarbeitet worden, die auf einer Addition der Selbstverpflichtungen von Bund, Ländern und Kommunen beruhen und damit eine deutlich föderale Handschrift tragen.



## Die blockierte politische Inklusion

*„Participation in the conventional political system by voting in elections, and especially by standing for office, is of particular interest, because it is not just a mode of participation, but also a powerful symbol of political belonging“*  
(Garbaye 2004: 39).

Dass die gleichberechtigte politische Beteiligung von Zugewanderten ein wesentliches Element demokratischer Integrationspolitik darstellt, ist in dieser allgemeinen Form weithin akzeptiert. Auf Dauer soll das Kongruenzprinzip gelten. Die von politischen Entscheidungen in einem Gemeinwesen Betroffenen sollen auch die Chance haben, an diesen Entscheidungen möglichst gleichberechtigt mitzuwirken. Dennoch erfährt dieses Ziel in Deutschland deutlich weniger Aufmerksamkeit und Unterstützung als Integrationsanstrengungen in den Bereichen Arbeit, Bildung und Wohnen. Seine konkrete Ausgestaltung ist zudem wesentlich strittiger und politisch umkämpfter. Führt aus konservativer Sicht der Weg zur politischen Gleichberechtigung einzig über den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft, die zudem als „Krönung“ einer langjährigen erfolgreichen Integration gedacht wird, so drängen liberale und linke Kräfte darauf, diesen Zustand mehrjähriger politischer Exklusion von Teilen der Bevölkerung nicht hinzunehmen. Schnelle Einbürgerung, Zubilligung von politischen Beteiligungsrechten bereits mit einem verfestigten Aufenthaltsstatus oder eine stufenweise Erweiterung politischer Beteiligungsrechte im Sinne einer „progressiven Inklusion“ lauten einige der Vorschläge. Diese Alternativen stehen nicht nur seit Jahren zur Debatte, sondern wurden und werden auch bereits in zahlreichen Ländern praktiziert.<sup>10</sup> Politische Beteiligung kann dabei als Empowerment wirken und dadurch selbst zum Integrationsmotor werden.

Vergleichende Studien zur Ausgestaltung politischer Bürgerrechte von Zugewanderten zeigen, dass es diese Auseinandersetzung – mit markanten Unterschieden – in vielen vergleichbaren Ländern gibt (vgl. Koopmans et al. 2005; Howard 2009). Zudem wird im Zeitverlauf deutlich, dass es sich dabei in der

---

<sup>10</sup> Zu den historischen und rechtlichen Konturen dieser Debatte vgl. Farahat (2014).

Regel nicht um evolutionäre Prozesse in Richtung zunehmender Inklusion handelt, sondern Rückentwicklungen und Einschränkungen jederzeit möglich sind. Dies zeigte sich auch in der Bundesrepublik in der Ausgestaltung des Einbürgerungsrechts, das nach seiner Reform bereits nach wenigen Jahren durch eine Novellierung 2007 (Einbürgerungstests, erhöhte Sprachanforderungen etc.) erneut eingeschränkt wurde. Gelegentlich hat es dabei den Anschein, als hätten Zugewinne an staatsbürgerlicher Gleichheit – etwa gemessen an den Einbürgerungsraten – vor allem dann eine Chance, wenn sie unauffällig, ohne Streit und große öffentliche Aufmerksamkeit vorstattengehen (Howard 2009).

Mit seiner starken Tradition eines vom Abstammungsprinzip geprägten Staatsbürgerrechts (*ius sanguinis*) tut sich Deutschland trotz aller Reformen noch immer besonders schwer, die politische Teilhabe von Nichtdeutschen als Integrationschance zu sehen und auszugestalten. Immer wieder gab es in den letzten Jahrzehnten Initiativen einzelner Bundesländer, aber auch von Migranten- und Bürgerrechtsorganisationen, wenigstens die lange in der Bundesrepublik lebenden Zugewanderten aus Nicht-EU-Ländern mit einem kommunalen Wahlrecht auszustatten. Solche Versuche scheiterten bislang an den Mehrheitsverhältnissen in Bundesrat und Bundestag, aber auch an den Hürden, die das Bundesverfassungsgericht 1990 in zwei Urteilen gegen eine Einführung des Kommunalwahlrechts für Ausländer durch den Landesgesetzgeber errichtet hatte. Diese Urteile waren bereits 1990 nicht alternativlos, sondern heftig umstritten. Mit der Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts für Unionsbürger bei Kommunalwahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament sind zentrale Prämissen dieser Urteile ohnehin überholt (vgl. Hanschmann 2012). Mehr denn je kann deshalb von einem demokratiepolitischen Gebot zur Ausweitung des „Ausländerwahlrechts“ ausgegangen werden.

Bereits die „Süssmuth-Kommission“ definierte als Ziel von Integrationspolitik „Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen“ (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001:200). Die gleichberechtigte Teilhabe am politischen Leben sollte, wie die Integrationspolitik insgesamt, für die „dauerhaft und berechtigt in Deutschland lebenden Migranten“ gelten.

Seit Jahrzehnten empfehlen europäische Institutionen, die politische Partizipation von Migranten zu einem integralen Bestandteil nationaler Integrationspolitik

zu machen.<sup>11</sup> Mit dem 1992 unterzeichneten und seit dem 1. November 1993 in Kraft getretenen Maastricht-Vertrag wurde eine eigene Unionsbürgerschaft für die Staatsbürger der Mitgliedsländer eingeführt. Sie besteht vor allem im Wahlrecht für alle EU-Bürger an ihrem Wohnsitz bei den Wahlen für das Europäische Parlament und im aktiven und passiven Kommunalwahlrecht für EU-Bürger mit Wohnsitz in den Mitgliedsländern. Obwohl sich verschiedene Gremien der EU für eine aktive Integrationspolitik für Migranten einsetzen, ist es nicht gelungen, in allen Mitgliedstaaten eine entsprechende Entwicklung (z. B. über die Unionsbürgerschaft) auszulösen. Integrationspolitik ist weitgehend eine nationale Angelegenheit geblieben. Bei den Mitgliedstaaten zeichnet sich kein einheitliches Entwicklungsmuster in Richtung einer verbesserten Inklusion von Zugewanderten ab, sondern Integration ist nach wie vor ein politisches umkämpftes Feld, in dem es zu Verbesserungen, aber auch immer wieder zu Rückschritten kommt (Koopmans et al. 2005).<sup>12</sup> Dies schlägt sich nicht zuletzt in der zähen Auseinandersetzung um die politische Partizipation von Zugewanderten nieder.

Der seit 2004 erstellte „Migrant Integration Policy Index – MIPEX), der 31 Länder in Europa und Nordamerika erfasst, kommt in seiner jüngsten Ausgabe zu dem ernüchternden Ergebnis: „Die politischen Beteiligungsmöglichkeiten haben sich nicht sonderlich verbessert“ (Huddleston et al. 2011: 18). Für die Bundesrepublik wirkt dabei besonders das verweigerte Kommunalwahlrecht für Drittstaatenangehörige als Bremse, das inzwischen 13 (passiv und aktiv) bzw. 19 (nur aktiv) der untersuchten europäischen Länder eingeführt haben. Die im Vergleich mit anderen europäischen Staaten niedrigen Einbürgerungsquoten verdeutlichen zudem,

---

11 Der Europarat legte bereits 1992 eine „Konvention zur Partizipation von Ausländern am lokalen öffentlichen Leben“ vor, in der die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Ausländer empfohlen wird. Die Europäische Kommission hatte 2003 diese Empfehlung erneuert und 2005 ein „Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker“ herausgegeben, in dem die aktive Staatsbürgerschaft für Zuwanderer als Integrationschance betont wird. Dazu gehören kommunales Wahlrecht, Konsultationsstrukturen und der Erwerb der Staatsbürgerschaft, aber auch die Förderung von ehrenamtlichen Tätigkeiten und Migrantenorganisationen (Niessen/Schibel 2005: 46f.). In einer dritten, umfangreicheren Ausgabe werden zusätzlich detaillierte Vorschläge zu Dialogplattformen und zum Abbau von Hindernissen beim Erwerb der Staatsbürgerschaft gemacht (Niessen/Huddleston 2010).

12 Ob die Unionsbürgerschaft bereits einen Vorgriff auf eine postnationale bzw. transnationale Bürgerschaft im Sinne einer Engführung von Bürger- und Menschenrechten darstellt, auf die wir uns in den letzten Jahrzehnten zubewegen, ist dennoch heftig umstritten, wie eine neuere Kontroverse zwischen Soysal, Koopmans, Morris und Schmidtke zeigt (vgl. *British Journal of Sociology* 2012, Vol. 63, 1).

dass auch diese Option des Zugangs zur vollen Staatsbürgerschaft in Deutschland mit vergleichsweise hohen Barrieren versehen ist. Vorherrschend scheint auch gegenwärtig eine Perspektive, die volle politische Bürgerrechte einzig durch Einbürgerung nach langjährigen Integrationsbemühungen in Aussicht stellt.

### **Politische Inklusion und Partizipation – begriffliche Annäherungen**

Politische Integration lässt sich, einem Vorschlag von Martiniello (2005) folgend, in vier Dimensionen analysieren:

- Die erste Dimension umfasst die politischen Rechte von Zugewanderten im Aufnahmeland. Je mehr politische Rechte ihnen zugestanden werden und je näher sie der Gleichstellung mit Einheimischen kommen, desto stärker dürfte auch ihre politische Integration ausfallen.
- Die zweite Dimension bezieht sich auf die Identifikation mit dem Aufnahmeland bzw. das Gefühl der Zugehörigkeit. Je mehr sich Zugewanderte mit dem Aufnahmeland identifizieren, desto stärker sind sie auch politisch integriert.
- Als dritte Dimension kommt die Übernahme zentraler Normen und Werte des Aufnahmelandes ins Spiel. Dies kann als wichtige Voraussetzung für erfolgreiche politische Integration gelten. In der Bundesrepublik geht es zentral um die Übernahme demokratisch-menschenrechtlicher Normen und Werte.
- Schließlich verlangt politische Partizipation als vierte Dimension politische Beteiligung, Mobilisierung und Repräsentation als Kernelemente politischer Integration.

*„Political participation is understood as the active dimension of citizenship. It refers to the various ways in which individuals take part of the management of the collective affairs of a given political community“ (Martiniello 2005: 3).*

Wir können davon ausgehen, dass alle vier Dimensionen einen Beitrag zur politischen Integration leisten und sich wechselseitig verstärken (können). Aber es handelt sich auch um relativ eigenständige Dimensionen, die jeweils eigene Aufmerksamkeit verdienen. Im Mittelpunkt der vorliegenden Studie steht die



politische Partizipation der Zugewanderten, die wir im Folgenden als politische Inklusion bezeichnen.

Von Inklusion ist bewusst die Rede, weil dieser Begriff signalisiert, dass es um die gleichberechtigte Teilhabe in gemeinsamen Institutionen und Einrichtungen geht, nicht um eine Politik der Schonräume für Migranten. So wie in der Auseinandersetzung mit Sonder- und Förderschulen von einer „Schonraumfalle“ die Rede ist, droht diese auch mit der Schaffung von speziellen Beteiligungseinrichtungen (meist minderen Rechts mit ausschließlich beratender Funktion) für Zugewanderte (Ausländerbeiräte, Integrationsräte etc.). Sie können durchaus hilfreiche Zwischenetappen sein, die unter den Bedingungen des politischen Ausschlusses wichtige Funktionen erfüllen. Auf Dauer geht es aber um den „barrierefreien“ Zugang zu den politischen Institutionen der Mehrheitsgesellschaft. Dies setzt nicht nur gleiche Teilhaberechte voraus, sondern auch eine institutionelle Alltagskultur, die Zugehörigkeit erfahrbar macht und inklusiv wirkt.<sup>13</sup> Ähnlich wie in der allgemeinen Debatte über die interkulturelle Öffnung, besteht die Aufgabe nicht nur darin, Zugewanderte in die politischen Parteien zu bringen und für Mandate zu gewinnen. Es geht auch darum, die bestehenden politischen Institutionen so zu verändern, dass sie einer vielfältiger gewordenen und noch bunter werdenden Gesellschaft gerecht werden. Zudem versucht der Inklusionsbegriff die partikularistische Falle zu vermeiden, die mit dem Terminus „Integration“ verbunden sein kann.<sup>14</sup> Es geht eben nicht nur um die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Migrationsgeschichte, sondern auch um die aller anderen Gruppen, die daran gehindert werden und auf spezifische soziale und institutionelle Teilhabebarrrieren stoßen. Im Fokus steht eine umfassende Gleichheits- und Teilhabe-Agenda, die für alle Menschen eines Gemeinwesens gilt (Spencer 2011).

Auch Partizipation ist kein geschützter Begriff. In einem weiten Verständnis schließt er vor allem in der Integrationsdebatte alle Formen der gesellschaft-

13 Zum Nutzen des Inklusionsbegriffs für die Debatte über Zuwanderung und Staatsbürgerschaft vgl. diverse Beiträge in Holz (2000) und Ataç/Rosenberger (2013); zur systemtheoretischen Verortung des Inklusionsbegriffs siehe Stichweh (2005).

14 Auch der Inklusionsbegriff ist nicht gegen Reduktionen gefeit. Im „Kampf um Begriffe“ sollte stets im Blick bleiben, worüber es sich zu streiten lohnt (vgl. aktuell Schönwälder 2013 und Schröder 2013; siehe auch die informative und differenzierte Analyse von Filsinger (2014) zur Verwendung der Begriffe Integration, Inklusion und Diversity in politischen, öffentlichen und wissenschaftlichen Diskursen).

lichen Teilhabe ein: von der Erwerbsarbeit bis zur höheren Bildung, von der Nutzung kultureller Angebote bis zum Engagement in der Nachbarschaft (vgl. SVR 2010). In einem engeren Sinne zielt Partizipation auf die Beteiligung an politischen Diskussions- und Entscheidungsprozessen, in denen es um die Belange und die Gestaltung des Gemeinwesens geht. In der Integrationsdebatte der Bundesrepublik dominiert heute ein breites Partizipationsverständnis mit geringer politischer Reichweite. Neben den Formen der im engeren Sinne politischen Beteiligung geht es bei Partizipation vor allem um beratende Formen institutioneller Interessenvertretung (kommunale Integrationsräte, Ausländerbeiräte etc.), um Migrantenorganisationen und das freiwillige Engagement von Zugewanderten, wobei der Schwerpunkt auf der kommunalen Ebene liegt.

Dieses Verständnis von Beteiligung, das verstärkt auf konsultative Angebote, freiwilliges Engagement und Selbstorganisation setzt, entspricht einerseits einer modernen Lesart von Beteiligungs- und Bürgerdemokratie, in der die Bürgerschaft nicht nur Auftraggeber, sondern auch Mitentscheider und Mitgestalter ist. Große Mehrheiten wollen heute bei wichtigen Themen, etwa den Infrastrukturentscheidungen bei der Energiewende, gefragt werden und ihre Vorschläge berücksichtigt wissen (Arbeitskreis Open Government 2012). Parlamentarier gehen ebenfalls davon aus, dass wesentliche gesellschaftliche Reformen nur durch die aktive Mitarbeit der Bürgerinnen und Bürger gelingen können. „Im Kleinen etwas gestalten können“, lautet das Motiv, das bei freiwillig Engagierten auf die größte Zustimmung trifft. Diese gestiegenen Beteiligungsansprüche über die Beteiligung an Wahlen hinaus, die auch in Protesten von Bürgerinitiativen oder den Camps von Asylsuchenden und Flüchtlingen zum Ausdruck kommen, bedeuten eine demokratische Chance. Bereits im alten Griechenland galten Demokratien als besonders stabil und zukunftsfähig, weil sie systematisch Gebrauch vom „Wissen der Vielen“ machen und deshalb schneller auf Gesellschafts- und Umweltveränderungen reagieren können. Demokratische Debatten und Verfahren steigern nicht nur die Qualität von politischen Entscheidungen, sondern zugleich die gemeinsame Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit einer Gesellschaft (Roth 2011). Schon um unserer gesellschaftlichen Zukunftsfähigkeit willen, müssen wir deshalb darauf achten, dass möglichst alle Bevölkerungsgruppen teilhaben können.

Andererseits wird das freiwillige und informelle politische Engagement entwertet, wenn diesen Akteuren zentrale institutionelle Wege der Einflussnahme, wozu in repräsentativen Demokratien ohne Zweifel das Wahlrecht gehört,

versperrt werden. Der dauerhafte Ausschluss von institutioneller politischer Beteiligung verstößt gegen die demokratischen Grundnormen der politischen Gleichheit und Gerechtigkeit. Auch wenn in diesem Themenfeld gegenwärtig auf Bundesebene Bewegungslosigkeit herrscht, gibt es keine guten Gründe, an einem faktischen „Drei-Klassen-Wahlrecht“ für Zugewanderte festzuhalten.<sup>15</sup> Deutschland gehört inzwischen zu einer Minderheit in den EU-Ländern, die Drittstaaten-Zuwanderern kein Wahlrecht auf kommunaler Ebene zubilligen.

*„Etwa 20 Prozent der Gesamtbevölkerung in Deutschland, aber nur 9 Prozent der Wahlberechtigten haben einen Migrationshintergrund, während aus demografischen Gründen der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung stetig wächst. Ergebnis ist ein schleichendes Demokratiedefizit in der Einwanderungsgesellschaft“ (SVR 2010: 187).*

In einem engeren Sinne zielt politische Partizipation stets auf die Beteiligung an politischen Diskussions- und Entscheidungsprozessen, in denen es um legitime und folgenreiche Entscheidungen über die Belange des Gemeinwesens geht (vgl. Roth 2011a). Dabei gelten für demokratisch verfasste Gesellschaften zwei Grundprinzipien: politische Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger in der Einflussnahme auf die Regierungspraxis und die öffentliche Kontrolle staatlichen Handelns. Die Gleichheitsnorm besagt dabei nicht, dass sich immer alle beteiligen müssen, denn auch die Freiheit, sich nicht zu beteiligen, gehört zum demokratischen Selbstverständnis. Politische Gleichheit wird allerdings immer dann verletzt, wenn bestimmten Bevölkerungsgruppen Beteiligungsrechte systematisch vorenthalten werden – sei es durch Gesetze oder durch andere Barrieren. Formell ausgeschlossen sind in erster Linie Menschen mit Migrationshintergrund ohne deutschen Pass. Dies trifft besonders die größte türkeistämmige Zuwanderungsgruppe, denen als „Drittstaaten“-Ausländern nicht einmal – wie den EU-Bürgern – das Kommunalwahlrecht zugestanden wird. Die beharrliche Weigerung, diese Bevölkerungsgruppe auch nach einem halben Jahrhundert zu

---

<sup>15</sup> Über volle politische Bürgerrechte verfügen in der Regel deutschstämmige Aussiedler und Eingebürgerte; von eingeschränkten Rechten (Wahlrecht bei Wahlen auf Kommunal- und EU-Ebene) können EU-Bürger Gebrauch machen; Drittstaatler können lediglich ihre meist auf konsultative Funktionen begrenzten Vertretungen wählen, wo dies Gemeindeordnungen oder lokale Satzungen vorsehen.

wanderungsgeschichte mit den gleichen politischen Rechten auszustatten, ist ein demokratiepolitischer Mangel, der die Integrationsdebatte überschattet.<sup>16</sup> Nicht von ungefähr fordern deshalb Betroffene und ihre Unterstützer immer wieder „Partizipation statt Integration“.

Dies begünstigt dann auch öffentliche Debatten (wie in der Auseinandersetzung mit den Thesen Thilo Sarrazins), in der Zugewanderte als Gruppe minderen Rechts ausgegrenzt und nicht als politisch gleichberechtigte Bürgerinnen und Bürger dieser Gesellschaft anerkannt werden. Vergleichende Studien zeigen, dass verbreitete Vorbehalte gegen ein lokales Ausländerwahlrecht (Import von Konflikten aus den Herkunftsländern, Einflussnahme ausländischer Regierungen, vermindertes Interesse an Einbürgerung) keine empirische Bestätigung finden. Vielmehr haben verbesserte politische Partizipationsmöglichkeiten einen positiven Einfluss auf den individuellen Integrationsprozess und können zudem den Weg in Richtung Einbürgerung fördern (vgl. Groenendijk 2008).

Der bislang in Deutschland einzig verbleibende Weg zur vollen Bürgerschaft durch Einbürgerung ist zwar im Jahr 2000 erleichtert worden, aber in der Bundesrepublik noch immer mit größeren Hürden (z. B. Aufenthaltsdauer, Optionsregelung) versehen als in vielen anderen Ländern (Hansen 2008). Ein restriktiver Umgang mit der Option der doppelten Staatsbürgerschaft kommt hinzu. Ein Forum des jungen Leitungspersonals aus Migrantenorganisationen forderte deshalb bereits vor einigen Jahren ein modernes Staatsbürgerschaftsrecht. „Menschen mit Migrationshintergrund wird oft unterstellt, sie identifizierten sich nicht genügend mit der hiesigen Gesellschaft ... Ganz im Gegenteil: die Einbürgerungsbemühungen der Menschen werden durch eine restriktive Praxis begleitet, wodurch der Integrationsprozess erschwert wird. Deutschland gehört nach wie vor zu den wenigen europäischen Ländern, die eine doppelte Staatsbürgerschaft nicht dulden ... Die Motivation zur Einbürgerung kann durch den Abbau bürokratischer Hürden verbessert werden“ (Forum „Brückenbauer für Deutschland“

---

16 Krummacher geißelt zu Recht eine „Doppelmoral“ in der Integrationsdebatte, die zu mehr Partizipation auffordere, aber an einem faktischen „Drei-Klassen-Wahlrecht“ für Zugewanderte festhalte (Krummacher 2011: 197).

2009).<sup>17</sup> Dass die Einbürgerung selbst dann einen zusätzlichen Impuls für verstärkte politische Beteiligung geben kann, wenn bereits seit mehreren Jahrzehnten Zugewanderte das lokale Wahlrecht haben, machen schwedische Erfahrungen deutlich (Bevelander/Pendakur 2011).

Politische Beteiligung bietet die Chance, dass die Integrationsdebatte wirklich „auf Augenhöhe“ und „mit den Zugewanderten“ geführt wird. Dies gilt zumal für eine Situation geringer, gelegentlich auch negativer Wanderungsbilanzen, die Bundesländer mit großen demografischen Problemen – wie Sachsen und Sachsen-Anhalt – dazu gebracht hat, verstärkt auf Zuwanderung setzen. Die Vertröstung auf eine fernliegende Zukunft, in der durch Einbürgerung das Gemeinwesen mitgestaltet werden kann, gehört sicherlich nicht zu den Aktivposten einer vielfach geforderten Willkommenskultur. Einbürgerung bietet auch keine zureichende Antwort auf individuelle Beteiligungsansprüche in einer von Mobilität geprägten globalisierten Ökonomie, die dazu führt, dass im letzten Jahrzehnt in der Bundesrepublik jedes Jahr durchschnittlich etwa 1,4 Millionen Menschen zu- bzw. abwandern. Gefragt ist ein produktiver Umgang mit Vielfalt und Interkulturalität, der Aufenthaltsrechte und politische Beteiligungsrechte besser miteinander verknüpft.

Wie bereits die Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände im Nationalen Integrationsplan und der Erste Fortschrittsbericht deutlich machten, wird die Debatte über die politische Inklusion von Menschen mit Migrationsgeschichte in Deutschland nur sehr zurückhaltend geführt. Heute scheint weitgehend Konsens darüber zu bestehen, dass bereits die Einbürgerung einen „Königsweg“ zur Erlangung uneingeschränkter politischer Rechte eröffnet.<sup>18</sup> Dabei wird gerne übersehen, dass die rechtliche Gleichstellung nicht identisch ist mit der faktischen Partizipation in Parteien oder Parlamenten. Dies macht z. B. die erheblich geringere politische Beteiligung von Einheimischen aus benachteiligten Sozialmi-

---

17 Diese Einschätzung wird durch eine neuere vergleichende Studie zu den individuellen Integrationsvoraussetzungen in verschiedenen europäischen Ländern bestätigt. Sprach- und Einbürgerungstests werden zwar in zahlreichen EU-Ländern abverlangt, aber in Deutschland dienen sie weniger der Förderung entsprechender Kompetenzen, sondern eher der Fortsetzung einer restriktiven Einbürgerungspraxis (Goodman 2010). Zu den Barrieren in der Einbürgerungspraxis siehe Huddleston 2013

18 So vehement das Jahresgutachten 2010 des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR 2010: 192).

lieus deutlich. Zudem verdient die noch immer unzulängliche politische Teilhabe von Migrantinnen und Migranten größere integrationspolitische Aufmerksamkeit (vgl. Schönwälder et al. 2011).

Andere Formen der Beteiligung, die zahlreiche Kommunen bereits seit vielen Jahren praktizieren und die in einigen Bundesländern inzwischen verpflichtend sind, wie z. B. Ausländerbeiräte oder Integrationsräte, die von Migrantinnen und Migranten gewählt, durch Parlamente ernannt oder von Vertretern der lokalen Migrantenorganisationen bestimmt werden, erscheinen demgegenüber als nachrangiger Repräsentationsersatz.<sup>19</sup> Gemeinsam ist ihnen ihre Beschränkung auf beratende Funktionen und ihr Ausschluss von politischen Entscheidungen. Niedrige Wahlbeteiligung, ein geringes Legitimationsniveau und minimale Befugnisse sind heute in vielen Kommunen Ausdruck einer anhaltenden Abwertung dieser migrationsspezifischen Formen mit überwiegend symbolischer Repräsentation.

Mit Blick auf eine gerade auch kommunal nachlassende Wahlbeteiligung und eine allgemeine Parteienverdrossenheit scheint das Wahlrecht insgesamt einen Bedeutungsverlust erlitten zu haben. Daraus aber zu folgern, es wäre für die Integrationspolitik weitgehend irrelevant,<sup>20</sup> verkennt jedoch die vielfältigen sekundären Wirkungen des Wahlrechts, die sich im Rückblick auf die Ausweitung des Wahlrechts auf nichtbesitzende Schichten oder auf Frauen erschließen. Das Wahlrecht trägt sowohl zur Herausbildung von Strukturen der kontinuier-

---

19 Die Charakterisierung des Sachverständigenrats, es handele sich dabei um „komplementäre Wege der Partizipation“ (2010: 190ff.), ist irreführend, weil es nicht um gleichrangige oder ergänzende Formen geht, sondern um einen Ersatz für vorenthaltene politische Bürgerrechte.

20 Dies geschieht z. B. nachdrücklich im einem jüngeren Gutachten des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR 2012: 46ff.). Auf der Grundlage von Umfrageergebnissen wird einerseits die Zufriedenheit von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund mit den lokalen Partizipationsmöglichkeiten betont und andererseits die Einschätzung präsentiert, die kommunale Ebene zeige nur geringes integrationspolitisches Engagement (SVR 2012: 52). Weder die Bedeutung der Kommunen noch die des Kommunalwahlrechts und anderer Beteiligungsmöglichkeiten sollten, so die Schlussfolgerung des SVR, überschätzt werden. Die Befunde des Sachverständigenrats zur Partizipationszufriedenheit stehen allerdings in einem eklatanten Widerspruch verschiedener Umfragen zur politischen Beteiligung der jüngeren Zeit, wo sich jeweils Mehrheiten für mehr direkte Beteiligung aussprechen und ihr Unbehagen am Status quo zum Ausdruck bringen (vgl. Arbeitskreis Open Government 2012: 8).

lichen Interessenvertretung bei (Parteien, Wahlvereine etc.) bzw. setzt Vereinigungsfreiheit voraus. Damit eng verbunden begünstigt es die Entfaltung einer eigenen politischen Agenda, unterstützt die Herausbildung und Qualifizierung politischen Personals bzw. Eliten und führt – zumindest potenziell – zur größeren Berücksichtigung der vorgebrachten Interessen. All dies fördert zudem die öffentliche Sichtbarkeit der Zugewanderten, ihrer Wünsche, Interessen und Bedürfnisse, und wirkt im günstigen Fall für die Mehrheitsgesellschaft als Frühwarnsystem für vorhandene Integrationsprobleme der Zugewanderten wie der Aufnahmegesellschaft.

Es geht somit bei der Beteiligung an Wahlen nicht nur um ein individuelles Recht, sondern um einen in repräsentativen Demokratien zentralen Modus politischer Inklusion. Dieser ist gerade nicht auf den Wahlakt beschränkt, sondern bietet Gelegenheiten und erhebliche Ressourcen zur politischen Selbstorganisation (die Parteienbildung wird unterstützt durch die öffentliche Parteienfinanzierung, die Übernahme von öffentlichen Ämtern etc.), er stärkt die Interessenberücksichtigung (via Parteienkonkurrenz, Repräsentation von Interessen, Amtsautorität, Beteiligung an Aushandlungsprozessen im Vorfeld von Wahlen etc.) und die Präsenz in der öffentlichen Debatte.

Die Organisationsschwäche, das Fehlen von Spitzenorganisationen und legitimen Sprechern einerseits, und das Überwiegen symbolischer Politik, die Bedeutung einzelner Personen und die Beliebigkeit der Einbeziehung (wie beispielsweise bei den Integrationsgipfeln) sind auch ein direkter Ausdruck verweigerter politischer Bürgerrechte. Migrantenorganisationen alleine können den zuvor genannten strukturellen Mangel mildern, aber nicht kompensieren.

Partizipations- und Engagementangebote konzentrieren sich auf die lokale Ebene, der schwächsten Ebene politischer Beteiligung mit einer Vielfalt von unverbundenen, oft auch unverbindlichen Formen mit in der Regel geringen Gestaltungsspielräumen. Zu oft bieten sie lediglich eine „Treppe ins Nichts“.

Abgehängt sind neben größeren Gruppen der Zugewanderten zusätzlich all die Bürgerinnen und Bürger mit deutscher Staatsangehörigkeit aus randständigen Milieus, die sich aus strukturellen Gründen dauerhaft nicht beteiligen (können). Letztere haben zwar formell alle politischen Rechte, oft fehlt ihnen aber jene soziale Bürgerschaft, die sie in die Lage versetzen würde, gleichberechtigt an po-

litischen Prozessen teilzuhaben.<sup>21</sup> Dass individuelle Beteiligung vor allem von Bildung, sozialer Sicherheit und disponibler Zeit abhängt, gehört zu den gesicherten sozialwissenschaftlichen Befunden. Sie gelten nicht nur für anspruchsvolle und riskante Beteiligungsformen (Bürgerhaushalte oder ziviler Ungehorsam), sondern auch für niedrighschwellige Varianten wie die Beteiligung an Wahlen oder die Mitgliedschaft in Sportvereinen.<sup>22</sup>

---

21 Es wäre jedoch falsch, Entwicklungen in den benachteiligten Milieus der Zugewanderten mit der Dynamik in deutschstämmigen Milieus gleichzusetzen. So kommt eine empirische Studie zu dem Ergebnis, dass im Zeitraum von 1990 bis 2004 die ethnische Segregation in deutschen Großstädten abgenommen, aber die soziale Armutssegregation zugenommen habe (Friedrichs 2011: 57). Gleichzeitig sind Zugewanderte deutlich stärkeren sozialen Benachteiligungen ausgesetzt. 2008/09 gehörten „rund 30 Prozent der Migrantenhaushalte gegenüber rund 15 Prozent der deutschen Haushalte zu den armutsbedrohten Bevölkerungsgruppen unserer Städte“ (Krummacher 2011: 189). Weitere migrationsspezifische Sozialdaten finden sich bei Marschke (2011).

22 Wie stark Migrationshintergrund und Bildungsstatus das Ausmaß gesellschaftlicher Beteiligung prägen, zeigen z. B. die Daten des Zweiten Integrationsindikatorenberichts (Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration 2011: 103ff.). Zur deutlich niedrigeren Wahlbeteiligung von sozial und bildungsbenachteiligten Schichten vgl. Bödeker (2012). Wie aktuell diese Perspektive ist, zeigt eine sozialräumliche und milieuspezifische Analyse der Wahlbeteiligung bei den jüngsten Bundestagswahlen, die als „sozial prekäre Wahlen“ charakterisiert werden (Schäfer et al. 2013).





# 4

## Politische Rechte und Gelegenheitsstrukturen

In den Landesverfassungen und den Gemeindeordnungen der Bundesländer findet sich die konstitutive Unterscheidung von Einwohnern und Bürgern. Zahlreiche Beteiligungsangebote – von den Wahlen bis zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden – sind auf diese Weise nicht nur mit Altersschränken versehen, sondern auch an die Staatsangehörigkeit gebunden. Der eingeschränkte Status von Menschen ohne deutschen Pass kommt nicht nur in zahlreichen restriktiven Regelungen des Ausländerrechts und in Einzelgesetzen (z. B. dem Asylbewerberleistungsgesetz) oder den inzwischen zurückgenommenen ausländerrechtlichen Vorbehalten zur UN-Kinderrechtskonvention zum Ausdruck, sondern ist auch für das Grundgesetz zentral, das zwischen allgemeinen Menschenrechten und jenen Bürgerrechten unterscheidet, die in vollem Umfang nur deutschen Staatsbürgern vorbehalten bleiben. „Die Chancen, am öffentlichen Leben teilzuhaben, die eigenen Interessen wahrzunehmen, am Arbeits- und Wohnungsmarkt, am sozialen Sicherungssystem und nicht zuletzt an der politischen Macht zu partizipieren, variieren je nach Rechtsstatus der Zuwanderungsgruppe“ (Feldhoff/Scheffer 1993: 584). Dies gilt nicht zuletzt für die klassischen politischen Bürgerrechte (Versammlungs-, Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit), auf die sich Ausländer nicht unmittelbar berufen können, weil sie weitgehend als „Deutschen-Rechte“ konzipiert sind (vgl. Leutheusser-Schnarrenberger 2001). Dennoch bieten Einzelgesetze (z. B. Vereins- und Versammlungsgesetze) – wenn auch mit Einschränkungen – Nichtdeutschen entsprechende Betätigungsmöglichkeiten. Kompensatorisch wirksame „Minderheitenrechte, wie etwa die Reservierung von Sitzen in Regierungen, Verwaltungen und Gerichten, gibt es in Deutschland nicht“ (Wiedemann 2006: 265).

Die Einschränkung von Partizipationsrechten konzentriert sich im politischen Bereich vor allem auf das vorenthaltene Wahlrecht. In der republikanischen Tradition westlicher Demokratien hat das Wahlrecht einen zentralen Stellenwert: „BürgerInnen sind jene, die an der kollektiven Selbstregierung beteiligt sind, sei es durch direkte Demokratie oder indem sie Delegierte wählen bzw. sich als KandidatInnen für öffentliche Ämter bewerben, die durch Wahlen besetzt werden“ (Bauböck 2006: 115). Versuche, zumindest ein kommunales Wahlrecht für Zuge-

wanderte – wie z. B. in Finnland, Schweden, Dänemark und den Niederlanden,<sup>23</sup> aber auch für kurze Zeit in der letzten Kommunalverfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom Mai 1990 – durchzusetzen, sind zuletzt 1990 am Bundesverfassungsgericht gescheitert, das die Norm der Volkssouveränität erneut an die Zugehörigkeit zum „Deutschen Volk“ gebunden hat. Immerhin brachte die Umsetzung des Maastricht-Vertrags von 1992 allen EU-Bürgerinnen und -Bürgern das kommunale Wahlrecht Art. 28, Abs. 1 GG) und das Wahlrecht zum Europäischen Parlament. Dies hat allerdings nichts am Repräsentationsdefizit der größten Zuwanderungsgruppe ohne deutschen Pass geändert, den Einwohnern türkischer Herkunft. Der Beitritt der Türkei zur Europäischen Union, der die Gleichstellung mit den Zuwanderern aus den EU-Ländern mit sich bringen würde, ist zwar schon lange Zeit in Vorbereitung, trifft allerdings gerade in der Bundesrepublik auf starke Vorbehalte.

Ob und in welcher Weise das im Jahr 1999 reformierte Staatsangehörigkeitsrecht und die seit 2004 einerseits erleichterte, aber 2007 mit neuen Barrieren versehene Zuwanderung daran längerfristig etwas grundlegend ändern werden, lässt sich gegenwärtig noch nicht abschätzen. Dass auf diesem Wege Beteiligungsbarrieren für alle Zuwanderergruppen deutlich abgesenkt werden und damit das deutsche Einbürgerungsdefizit behoben wird (vgl. Thränhardt 2008a: 7ff.), zeichnet sich jedoch nicht ab. „Im Gegenteil: Mit der Verschärfung der Voraussetzungen und der Privilegierung von EU-Bürgern und Menschen aus Nichtausbürgerungsländern in Bezug auf mehrfache Staatsangehörigkeit auf der einen Seite und dem Ausschluss der Türken und Südosteuropäer auf der anderen Seite ... wird die existierende Asymmetrie noch verstärkt, begleitet von einem Klima des Verdachts in der Öffentlichkeit gegenüber Muslimen“ (Thränhardt 2008: 136). Geringe Erfolgsaussichten dürften angesichts der politischen Mehrheitsverhältnisse verschiedenen Initiativen von SPD-regierten Bundesländern und zahlreichen kommunalen Initiativen für die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger beschieden sein (vgl. [www.wahlrecht-fuer-migranten.de](http://www.wahlrecht-fuer-migranten.de)). „Solange sieben Millionen Zuwanderer kein Wahlrecht haben und sich nicht am politischen Prozess beteiligen, ist dieser einer

---

23 Eine Bilanz der Erfahrungen mit der Einführung des kommunalen Wahlrechts in anderen EU-Ländern betont, dass sie in keinem Land zu besonderen Problemen geführt habe, aber das kommunale Wahlrecht sicherlich auch nicht alle Integrationsaufgaben lösen konnte (vgl. Cyrus/Vogel 2008: 23ff.).

Schiefelage ausgesetzt und es wird immer wieder Versuchen geben, sich auf Kosten und gegen Einwanderer-Gruppen zu profilieren. Von daher ist das politische System erst dann voll funktionsfähig, wenn die Identität zwischen ständiger Bevölkerung und Staatsbürgerschaft wiederhergestellt ist“ (Thränhardt 2008a: 14).

Vermutlich leidet unter dieser gern genutzten Gelegenheit, populäre Vorurteile zu mobilisieren, weniger die Funktionsfähigkeit des politischen Systems, aber sehr wohl seine demokratische Qualität und die politische Gleichheit insgesamt. Die in jüngerer Zeit bedrückend erfolgreichen populistischen Mobilisierungen in zahlreichen europäischen Ländern sprechen zudem dafür, dass die Anti-Ausländer-Karte auch bei wesentlich höheren Einbürgerungsraten und einem kommunalen Ausländerwahlrecht stechen kann, also offensichtlich noch andere Faktoren als die politischen Rechte der Zugewanderten eine Rolle spielen.

Die Wahlbeteiligung von EU-Bürgern, eingebürgerten Migranten und Aussiedlern mit deutschem Pass hat keine nachhaltigen Verschiebungen im Ausgang von Wahlen zur Folge gehabt, weil sich eher konservative Präferenzen bei zugewanderten Aussiedlern und eher sozialdemokratische Neigungen bei süd- und südosteuropäischen Zuwanderern die Waage hielten (Wüst 2003; 2011). Diese Aussage gilt vor allem für die Bundesebene, die lokalen Effekte sind dagegen nicht systematisch erforscht. Erst die Wahlberechtigung für türkeistämmige Migranten könnte, so die Erwartung noch vor einigen Jahren, die Mehrheitsverhältnisse maßgeblich beeinflussen (Kohlmeier/Schimany 2005: 64ff.; Wiedemann 2006: 271ff.). Allerdings gibt es gegenwärtig Anzeichen, dass sich die klaren Parteipräferenzen der Zugewanderten in der Zwischenzeit deutlich abgeschwächt haben (Kösemen 2013).

Politischer Repräsentation kommt in westlichen Demokratien eine besondere Bedeutung zu, da hier bindende Entscheidungen für die gesamte Bevölkerung gefällt werden. Legitimation und Folgebereitschaft gegenüber den Entscheidungen des Parlaments sind nicht zuletzt an eine „faire“ Repräsentation in diesen Gremien gebunden. Gerade in heterogener und vielfältiger werdenden Gesellschaften kommt es darauf an, in zentralen politischen Institutionen Repräsentationslücken im Sinne eines „diversity gap“ (Siemiatycki 2011) zu vermeiden.

Die Verbesserung politischer Repräsentation ist vor allem aus folgenden Gründen anzustreben:

- Der politischen Repräsentation von Migranten kommt ein hoher Symbolwert zu, da sowohl der Mehrheitsgesellschaft wie auch den Minderheitengruppen signalisiert wird, dass deren Interessen prinzipiell als legitim anerkannt werden und zu berücksichtigen sind.
- Mit dem Zugang zu Entscheidungsgremien und zu Entscheidungsträgern geht die Chance größerer Interessenberücksichtigung einher. Es geht darum, die Anliegen der Migranten „programmatisch aufzugreifen, im parlamentarischen Prozess zu vertreten, aber auch weiter mit den Wählern zu kommunizieren und veränderte Problemlagen im parlamentarischen Handeln mit zu berücksichtigen“ (Wüst 2006).
- Repräsentierte Gruppen haben durch ihre Vertreter die Gelegenheit, die politische Agenda in ihrem Sinne zu erweitern (Bird et al. 2011: 5).
- Schließlich bietet Repräsentation die Möglichkeit einer aktiven Vertretung von Gruppeninteressen in Parlamenten, also einer „aktiven Repräsentation“ im Sinne von Phillips (1995). Zumindest kann davon eine stärkere Kommunikation und eine größere Verantwortlichkeit gegenüber den Interessen dieser Gruppe bei parlamentarischen Entscheidungen angenommen werden (siehe auch Wüst 2006).

Die politische Beteiligung von Migranten hängt stark von der national sehr unterschiedlichen Ausgestaltung der Staatsbürgerrolle ab. Die Debatte über eine gezielte interkulturelle Öffnung der politischen Parteien steckt in Deutschland vielerorts noch in den Anfängen. Ohne gezielte Anstrengungen – von der politischen Bildung bis zu Mentorenprogrammen, der gezielten Mitgliedermobilisierung mithilfe von Migrantenorganisationen bis zur Wählermobilisierung durch entsprechende Kandidatenaufstellungen – wird sich diese Repräsentationslücke nicht schließen lassen. So gibt es die lauter werdende Forderung nach einem Diversity Mainstreaming<sup>24</sup>, das analog zum Gender Mainstreaming Quoten in

24 Zum Konzept des Diversity Mainstreaming vgl. Kirchberger u. a. (2011).

politischen Gremien und auf Listenplätzen der Parteien sichert.<sup>25</sup> Mit dem Beschluss einer 15 Prozent-Zielmarke in allen Gremien hat die SPD 2011 einen ersten Schritt in diese Richtung unternommen.

Da es Ausländern (mit Ausnahme anerkannter Minderheiten wie den Dänen in Schleswig-Holstein) nach geltender Rechtslage verwehrt ist, eigene politische Parteien zu gründen, bleibt ihnen nur der Weg in die bestehenden, von der Aufnahmegesellschaft geprägten Parteien. Die Bereitschaft von Zugewanderten, Mitglied in einer Partei zu werden, liegt deutlich unter der von Einheimischen, wobei erst mit der Einbürgerung solche Mitgliedschaften attraktiver werden (Wiedemann 2006: 278).

Das Wahlrecht könnte dennoch erheblich zur Herausbildung einer kontinuierlichen Interessenvertretung (Parteien, Wahlvereine, Verbände etc.) beitragen. Dies gilt gerade für Deutschland mit seinen starken korporatistischen Traditionen, einer umfänglichen staatlichen Parteienfinanzierung und vielfältigen Privilegien für anerkannte Vereinigungen (z. B. im Gemeinnützigkeitsrecht). Damit eng verbunden begünstigt das Wahlrecht durch die Parteienkonkurrenz die Entfaltung einer entsprechenden politischen Agenda. Es unterstützt die Herausbildung und Qualifizierung des politischen Personals bzw. von gesellschaftlichen Eliten und führt – zumindest potenziell – zur größeren Berücksichtigung der öffentlich vorgebrachten Interessen. All dies könnte gleichzeitig die öffentliche Sichtbarkeit der Zugewanderten, ihrer Wünsche, Interessen und Bedürfnisse fördern und so die Abschottung einer „inländischen“ von diversen, meist informellen „ethnischen“ Öffentlichkeiten überwinden helfen (vgl. Hunger 2006). Diese öffentliche Agenda könnte die Aushandlungschancen für Integrations- und Vielfaltsfragen der Zugewanderten wie der Aufnahmegesellschaft verbessern.<sup>26</sup> Dabei ist es unerheblich, ob es sich um übergreifende Interessen entlang von Aufenthalt und Zuwanderung, um herkunftsorientierte bzw. kulturell definierte Bedürfnisse

---

25 Dafür setzt sich z. B. eine Gruppe junger Führungskräfte aus Migrantenorganisationen in einem Manifest ein (Forum „Brückenbauer für Deutschland“ 2009): „Die politische Landschaft in Deutschland spiegelt nur unzureichend die Vielfalt der Bevölkerung wider. ... Um einen Anfang zu setzen, sind wir für die Einführung von Quoten in politischen Gremien und auf Listenplätzen der Parteien.“

26 Von solchen Chancen, aber auch den Widerständen berichten eindrucksvoll erfolgreiche politisch Aktive mit Migrationshintergrund (Oppong 2011).

bestimmter Migrantengruppen oder um politische Orientierungen handelt, die in der Zuwanderungsgesellschaft bereits fest verankert sind.

Neben der im Durchschnitt niedrigeren formalen Bildung wird vor allem das fehlende Wahlrecht (für Migranten aus Drittstaaten) für die im Vergleich zu den Deutschen geringere politische Beteiligung von Zuwanderern jenseits von Wahlen verantwortlich gemacht (Wiedemann 2006: 283; Müssig/Worbs 2012). Wer sich für die intensivere politische Beteiligung von bildungsfernen und mit dem deutschen politischen Institutionengefüge wenig vertrauten Bevölkerungsgruppen einsetzt und konkrete Partizipationsangebote startet, sollte sich dieser restriktiven Rahmenbedingungen bewusst sein, um nicht mit leicht zu enttäuschenden und völlig unrealistischen Erwartungen zu hantieren. Diskriminierungs- und Abwertungserfahrungen in anderen Lebensbereichen, Bildungsbenachteiligung und soziale Unsicherheit sind weder durch das Wahlrecht noch durch punktuelle Beteiligungsprojekte zu kompensieren. Wenn die Angesprochenen nicht sofort begeistert, sondern passiv reagieren, sollte dies nicht als individuelles Fehlverhalten missverstanden werden. Möglicherweise handelt es sich ja um eine „realistische“ Konsequenz aus bereits gesammelten Erfahrungen.<sup>27</sup>

Dabei soll nicht übersehen werden, dass es sich bei der Migrationsbevölkerung „um ein äußerst heterogenes Konglomerat von Personen und Personengruppen handelt, die teilweise einen extrem unterschiedlichen rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Status haben und zudem sehr unterschiedlichen Kulturen angehören“ (Rucht/Heitmeyer 2008: 655). In Sachen Bildungsabschluss, Erwerbsarbeit und Einkommen verfügen die meisten Zuwanderer der ersten Generation über einen niedrigeren Status (vgl. Wiedemann 2006: 266ff.). Rückkehrorientierung oder Erfahrungen im Herkunftsland können zusätzlich als Beteiligungsbarriere wirken (vgl. Cyrus/Vogel 2008: 10f.). In diese Richtung wirken auch historische Unterschiede in Sachen Migration und Integration in West- und Ostdeutschland, wobei die weitaus geringere Zuwanderung und die Abschottungspraxis der DDR besonders zu Buche schlagen (vgl. Weiss/Kindelberger 2007).

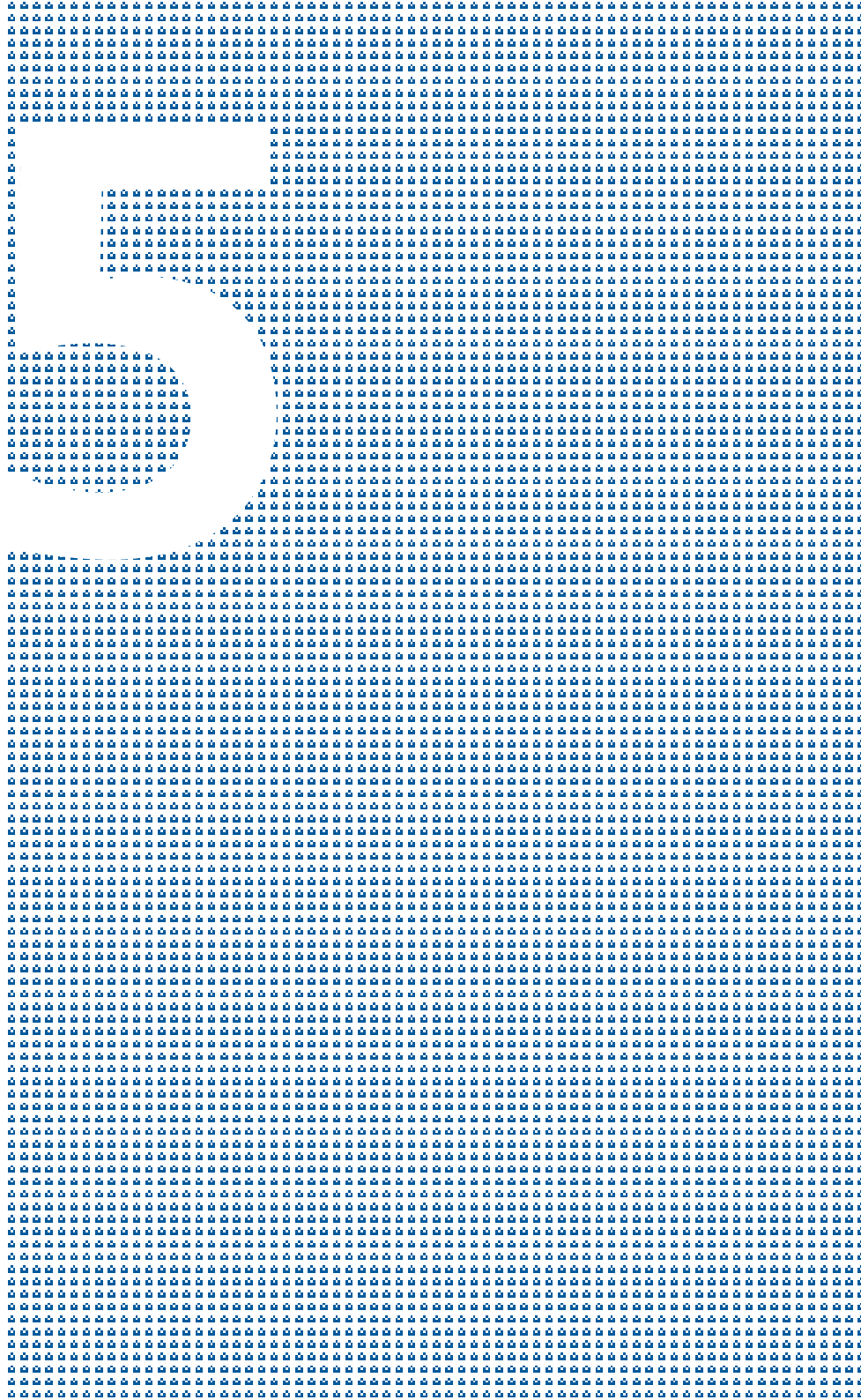
---

27 So wird von Hartz IV-Betroffenen bei der Frage nach Beteiligungsbarrieren häufig geäußert, dass man sich nicht für eine Gesellschaft engagieren wolle, von der man so schlecht behandelt werde (vgl. Lenhart 2009).



Umso stärker fällt der statusbedingte Mangel an Gelegenheitsstrukturen für Migranten ins Gewicht, wenn es darum geht, gemeinsame Interessen zu entwickeln und zu artikulieren. Hier dürfte eine wichtige strukturelle Ursache dafür liegen, dass Migrantenorganisationen in Deutschland gerade auch in den Integrationsdebatten nur eine geringe öffentliche Wahrnehmung entfalten konnten (vgl. Thränhardt 2008). Zivilgesellschaftliche Organisationen können die eingeschränkte rechtliche und politische Integration nicht ausgleichen und Diskriminierungen nur partiell kompensieren.

Die kommunale Ebene kann das diskriminierende Festhalten am „Ausländer-tum“, das Michael Walzer mit Blick auf die „Gastarbeiter“-Praxis der Nachkriegszeit kritisiert hat (Walzer 1992: 98ff.), zwar abmildern, aber nicht kompensieren. Auch den Bundesländern sind integrationspolitische Grenzen gesetzt. Dennoch bieten Länder und Kommunen mit ihren Beteiligungsangeboten eine föderale Gelegenheitsstruktur, die auch bundespolitischen Einfluss entwickeln kann.



## Individuelle und soziale Bedingungen politischer Beteiligung

Politische Beteiligung ist in hohem Maße abhängig von individuellen Ressourcen, wobei Bildung und Einkommen eine maßgebliche Rolle spielen. Hinzu kommen politisches Interesse und Wirksamkeitsüberzeugungen als indirekte Einflussfaktoren, die ebenfalls stark bildungs- und einkommensabhängig verteilt sind (zusammenfassend Bödeker 2012: 9). Bildung scheint dabei der entscheidende Faktor für Unterschiede in der politischen Wirksamkeitsüberzeugung zu sein (Bödeker 2012: 28). Auch Leitbilder, wie des „pflichtbewussten“ bzw. „aktiven“ und „engagierten“ Bürgers, spielen eine Rolle, wobei die partizipationsfreudige engagierte Version von Bürgerschaft in den jüngeren Altersgruppen und bei den besser gebildeten und eher linken Milieus stärker vertreten ist.

Während das politische Interesse in den letzten beiden Jahrzehnten zwar schwankte, aber keine dramatischen Veränderungen erfahren hat, lässt sich bei den politischen Parteien ein langfristiger Mitgliederschwund beobachten (1990: 3,7 % der Wahlberechtigten, 2009: 2,0 %). Ähnliche Trends gelten für die Mitgliedschaft in Gewerkschaften und Verbänden (Bödeker 2012: 18f.). Negative Trends zeigen sich auch bei der Wahlbeteiligung. Bildungsgrad und soziale Lage beeinflussen, wenn auch in geringerem Maße als bei Mitgliedschaften, die Wahlbeteiligung. Ihr Repräsentationsindex<sup>28</sup> ist rückläufig (bezogen auf den Bildungsgrad 1988: 93,7 %, 2010: 85,5 %; bei der sozialen Schieflage deutlicher: 1988: 96 %, 2010: 62,9 %). „Während der Unterschied (bei der Wahlbeteiligung – FG/RR) zwischen der niedrigsten und der höchsten Einkommensgruppe 1988 gerade einmal 2,9 % betrug, lag dieser 2010 bei 32 %“ (ebd.: 34). Die unterste Einkommensgruppe geht also heute zu einem Drittel weniger zur Wahl als die oberste.

Verglichen mit Wahlen und Mitgliedschaften sind andere, weniger stark institutionalisierte Partizipationsformen deutlich stärker bildungs- und einkommensabhängig (der Repräsentationsindex Bildung liegt zwischen 10 % und 50 %; der für Einkommen zwischen 25 % und 88 %). Besonders drastisch ist die Differenz bei neuen

---

28 Der Repräsentationsindex misst die Abweichung der Aktivitäten vom Anteil an der Bevölkerung. Eine zum Anteil an der Bevölkerung proportionale Repräsentation erhält den Wert 100 Prozent.

Onlineformen. „Gerade einmal 2,2 % der Befragten mit Hauptschulabschluss oder ohne Abschluss haben schon einmal an einem Onlineprotest teilgenommen, während dieser Wert für Abiturienten bei 16,2 % liegt“ (Bödeker 2012: 36). Die Partizipationsraten von privilegierten Teilen der deutschen Bevölkerung sind doppelt so hoch wie die von armen und arbeitslosen Personen (Böhnke 2011: 21). Die Trennlinie verläuft zwischen Menschen, die ohnehin einem hohen Armutrisiko ausgesetzt sind und denjenigen, die einen Abstieg in die Armut kaum befürchten müssen.

Diese sozial selektiven Befunde scheinen, wie die Freiwilligensurveys deutlich gemacht haben, auch für das bürgerschaftliche Engagement insgesamt zu gelten. Dies ist jedoch nicht die ganze Wahrheit, denn das Engagement von sozial Benachteiligten findet stärker im Bereich informeller Tätigkeiten statt, die durch Standardbefragungen nicht erfasst und deshalb häufig unterschätzt werden (Munsch 2003; Klatt/Walter 2011). Dies kompensiert jedoch nicht den politischen Ausschluss. Deutlich ist, dass politische Formen der Partizipation von Bewohnern in Problemquartieren kaum genutzt werden. Die meisten Personen, die im Rahmen einer Studie zum Engagement in sozial benachteiligten Stadtquartieren befragt wurden, machen deutlich, dass sie die Politik als eine elitäre Sphäre ansehen, auf die sie persönlich keinen Einfluss ausüben können (Klatt/Walter 2011: 203). Aktuelle Studien zur Bundestagswahl 2013 (Schäfer et al. 2013) und zur Europawahl 2014 (Gagné 2014) bestätigen diese Tendenz. Bislang fehlt es für die Bundesrepublik allerdings an einer umfassenden Studie zur sozialen Selektivität in allen Formen der politischen Beteiligung, wie sie für die USA vorgelegt worden ist (Schlozman et al. 2012).

Auch wenn die Gruppe der Migranten sozial und kulturell noch heterogener als die der Einheimischen ist, verdeutlicht der Zweite Integrationsindikatorenbericht (Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration 2011) einige anhaltende sozioökonomische Benachteiligungen insbesondere für Einwanderer aus Drittstaaten. Für die über 16 Millionen Personen mit Migrationshintergrund (erste und zweite Generation) werden gegenüber dem Ersten Indikatorenbericht (Juni 2009) überwiegend positive Trends festgestellt – Ausnahmen sind die berufliche Bildung und die politische Partizipation. Gemessen am Integrationsmaßstab der gleichen gesellschaftlichen Teilhabechancen wie die Gesamtbevölkerung sind aber die noch immer vorhandenen Rückstände eindrucksvoll. Dazu nur einige Daten des Zweiten Indikatorenberichts aus verschiedenen Lebensbereichen, die entlang der Unterscheidung mit oder ohne Migrationshintergrund aufgeschlüsselt worden sind:

Tabelle 1: **Stand der Integration in Deutschland: Lebenslagen von Menschen nach Migrationshintergrund und zentralen Integrationsbereichen** (Stand: 2010 und 2011\*)

Indikatoren	Menschen <b>ohne</b> Migrationshintergrund	Menschen <b>mit</b> Migrationshintergrund
<b>Bildung</b>		
Kindertagesbetreuung (unter 3 Jahre)*	30 %	14 %
Kindertagesbetreuung (3 bis 6 Jahre)*	97 %	85 %
ohne beruflichen Abschluss (25 bis unter 65 Jahre)*	10,3 %	39,3 %
mit (Fach-)Hochschulreife (18 bis unter 65 Jahre)*	31,3 %	30,9 %
<b>Arbeitsmarkt</b>		
Erwerbstätige (15 bis unter 65 Jahre)*	55,8 %	70,6 %
Erwerbsbeteiligung (15 bis unter 65 Jahre)*	74,3 %	61,4 %
Erwerbslosenquote (15 bis unter 65 Jahre)*	5,2 %	9,6 %
Langzeitarbeitslosigkeit	3,1 %	– 6,0 %
<b>Soziale Integration und Einkommen</b>		
Armutsrisikoquote der Bevölkerung*	13,7 %	30,3 %
Erwerbstätige mit einem Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle	6,2 %	13,9 %
Personen unter 18 Jahren in Haushalten ohne Erwerbstätige	7,3 %	14,8 %
<b>Wohnen</b>		
Eigentümerquote	47,6 %	26,2 %
Durchschnittliche Wohnungsgröße je Normperson	55,8 qm	46,2 qm
Durchschnittliche Mietzahlungen je qm Wohnfläche	6,53 Euro	6,89 Euro

Quelle: Integrationsmonitoring der Länder 2011 (IntMK 2013); Zweiter Integrationsindikatorenbericht (ISG/WZB 2011), Integrationsmonitoring der Länder 2011 (IntMK 2013); eigene Darstellung (DESI, Oktober 2014)

Die Zahlen machen deutlich, dass es in Deutschland besonders hohe soziale Teilbarungsbarrieren gibt, mit denen alle Versuche rechnen müssen, die politische Beteiligung von Zugewanderten insgesamt zu fördern. Zudem gibt es einen migrationspezifischen „Rest“ in der Benachteiligung von Zugewanderten, der in einzelnen Lebensbereichen unterschiedlich ausfällt. Teils kann er auf Hypothesen und Prägungen der Herkunftsgesellschaft zurückgeführt werden, etwa auf eine geringere Wertschätzung von Bildung, teils handelt es sich um Barrieren der Zuwanderungsgesellschaft selbst. Diskriminierungen aller Art, aber auch fehlende Vertrautheit mit dem institutionellen Gefüge der Zuwanderungsgesellschaft dürften dabei eine Rolle spielen. Im politischen Feld sind besonders hohe Barrieren zu beobachten, die auch bei rechtlicher Gleichstellung und einem vergleichbaren sozialen Status wirksam werden.

Eine gezielte Antidiskriminierungspolitik gewinnt zwar an Boden, steckt aber insgesamt noch in den Kinderschuhen und dürfte zudem auf heftige Widerstände treffen, wie das weit verbreitete „blaming the victim“ zeigt.<sup>29</sup> Da Zugewanderte vergleichsweise stärker in den unteren Segmenten der Gesellschaft vertreten sind, liegt es nahe, ihre schichtspezifischen Benachteiligungen (z. B. bei Bildungsabschlüssen) in den Mittelpunkt zu stellen. Dabei wird übersehen, dass sie als oft Mehrfachbenachteiligte besondere Unterstützung benötigen, um ihre zugewanderungsspezifischen Rückstände auszugleichen.

Dies darf nicht als Plädoyer missverstanden werden, zunächst die sozioökonomischen Benachteiligungen zu verringern und erst danach Maßnahmen zur politischen Gleichstellung zu ergreifen.<sup>30</sup> Der integrationspolitische Anspruch, für gleiche Teilhabechancen in allen Lebensbereichen zu sorgen, dürfte ohne die

29 Britta Schellenberg (2014) hat jüngst noch einmal eindrucksvoll am Beispiel des Angriffs auf eine Gruppe Inder in der sächsischen Kleinstadt Mügeln die Praxis der Täter-/Opfer-Umkehr bei fremdenfeindlichen Attacken herausgearbeitet. Nicht zuletzt die im Kontext der Morde des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ sichtbar gewordene diskriminierende Fixierung auf die Opfer, ihr Umfeld und ihre Familien, wenn es um die Suche nach den Tätern gegangen ist, bestätigen diesen Befund.

30 Dies legt der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration in einem seiner jüngsten Gutachten mit dem Hinweis nahe, das Thema in seiner Bedeutung nicht zu überschätzen. Schließlich habe bei den befragten Migranten diese Forderung – im Unterschied zur Überwindung von Arbeitslosigkeit – keine hohe Priorität (SVR 2012: 48). Dies bestätigt allerdings eher die Erfahrung, dass Rechte, die nicht erfahren und gelebt werden, auch weniger vermisst werden.



stärkere politische Beteiligung der Zugewanderten und deren eigenständige Mobilisierung nicht zu erreichen sein. Wüst (2011) hat gezeigt, dass sich große Gruppen eher als kleine aktivieren lassen und sich beteiligen, was zugleich die Notwendigkeit unterstreicht, kleinere ethnische Gruppen, die bislang kaum repräsentiert sind, verstärkt in den Blick zu nehmen, insbesondere Migranten asiatischer, afrikanischer, arabischer oder lateinamerikanischer Herkunft.

# 6



## Politische Inklusion in der Integrationspolitik der Bundesländer

### 6.1 Institutionelle Verankerung und konzeptionelle Grundlagen

Für eine aktive und gestaltende Praxis auf Länderebene ist es wichtig, wie Integrationspolitik institutionell verankert ist. Die historischen Spuren einer sichtbaren Institutionalisierung reichen zurück bis in die Jahre 1991 bis 1995, als in Bremen ein Ressort für „Kultur und Ausländerintegration“ bestand; 2005 folgte Nordrhein-Westfalen, als die Aufgabe „Integration“ in die Bezeichnung des Sozialministeriums aufgenommen wurde (Thränhardt 2012).

Im Herbst 2014 stellt sich die ministerielle Organisation der Integrationspolitik in den Ländern wie folgt dar (siehe auch Schaubild 2):

- Ein Bundesland – Baden-Württemberg seit 2011 – hat bisher ein Ministerium eingerichtet, das ausschließlich für Integration zuständig ist.
- Sechs Bundesländer haben die Bezeichnung „Integration“ in den Titel ihrer Arbeits-, Sozial- oder Familienministerien aufgenommen (Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) und damit einen politischen Schwerpunkt hervorgehoben.
- Neun Bundesländer verfügen entweder über spezielle Abteilungen für Migration und Integration oder bearbeiten das Thema auf Referatsebene (Bayern, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen).

In Baden-Württemberg ist das Thema Integration auf Ministerebene, in Hessen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland auf Staatssekretärssebene verankert; im Saarland übt die Staatssekretärin im Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie zugleich das Amt der Landesintegrationsbeauftragten aus.

Zwei Bundesländer haben alle Zuständigkeiten für Migration und Integration in einem Ministerium gebündelt (Schleswig-Holstein im Innenministerium und Rheinland-Pfalz im Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und

Frauen). Damit ist die Möglichkeit verbessert worden, eine konsistente Integrationspolitik zu betreiben. In Bremen wurden die Zuständigkeiten im Bereich Migration und Integration nach der Bürgerschaftswahl im Mai 2011 aufgeteilt: Der Bereich Integrationspolitik, Migrations- und Integrationsbeauftragter ist seitdem in der Senatskanzlei angesiedelt; der Bereich Zuwandererangelegenheiten gehört weiterhin zum Aufgabenbereich der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen.

Mit dieser ministeriellen Aufwertung der Integrationspolitik haben sich in den letzten Jahren in vielen Bundesländern die institutionellen Voraussetzungen verbessert, um eine aktive und strategisch ausgerichtete Integrationspolitik zu betreiben, die über die klassische Ombudsrolle von Ausländer- und Integrationsbeauftragten hinausweist und das bekannte und oft beklagte Gegeneinander von Ordnungs- und Sozialpolitik im Umgang mit Zuwanderern überwindet (siehe auch Thränhardt 2012). Allerdings spiegelt sich die gewachsene Bedeutung von Integrationspolitik in einigen Fällen auch in einer Zunahme von Akteuren wider, die es einzubinden und mitzunehmen gilt (Abteilungen für Zuwanderung und Integration in Innen- und Sozialministerien; Ausländer-, Aussiedler-, Integrations-, Migrations- und Teilhabebeauftragte, Integrationsbeiräte, Netzwerke für Integration und Migration), von der Gestaltung der Schnittstellen zu weiteren Arbeitsfeldern wie Bildung, Engagement- oder Wirtschaftsförderung ganz zu schweigen.

Schaubild 2: **Die Integrationspolitik der Bundesländer: Institutionelle Struktur und konzeptionelle Grundlagen** (Stand: Herbst 2014)

Bundesland	Institutionelle Struktur der Integrationspolitik	Aktuelle Grundlagen der Integrationspolitik
<b>Baden-Württemberg</b>	Ministerium für Integration Baden-Württemberg	Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg und der SPD Baden-Württemberg: „Chancen durch aktive Integrationspolitik“ (2011)
<b>Bayern</b>	Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen – Abteilung Integration und Migration, Vertriebene, Europapolitik  Beauftragter der Bayerischen Staatsregierung für Integration  Bayerischer Integrationsrat	„Aktion Integration“ mit Integrationsleitlinien, Zehn-Punkte-Programm und Integrationskonzept (2008)
<b>Berlin</b>	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Frauen – Abteilung Integration: Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration  Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen	Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept – Handlungsfelder, Ziele, Leitprojekte (2007)  Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin (28. Dezember 2010)
<b>Brandenburg</b>	Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie – Referat Migration, Integration: Integrationsbeauftragte des Landes Brandenburg  Landesintegrationsbeirat	Zuwanderung und Integration als Chance für Brandenburg. Landesintegrationskonzept 2014
<b>Bremen</b>	Senatskanzlei, Referat für Integration – Staatsrätin für Bundes- und Europaangelegenheiten und Integration – Migrations- und Integrationsbeauftragte  Der Senator für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen – Referat Zuwandererangelegenheiten  Bremer Rat für Integration	Entwicklungsplan Partizipation und Integration. Beteiligung fördern – Gemeinsamkeiten und Vielfalt stärken. Land Bremen 2012–2015 (2012)

Bundesland	Institutionelle Struktur der Integrationspolitik	Aktuelle Grundlagen der Integrationspolitik
<b>Hamburg</b>	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration – Referat für Integration, Bürgerschaftliches Engagement, Opferschutz  Integrationsbeirat Hamburg	Hamburger Integrationskonzept: Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenhalt (Februar 2013)
<b>Hessen</b>	Hessisches Ministerium für Soziales und Integration – Staatssekretär und Bevollmächtigter für Integration und Antidiskriminierung  Landesausländerbeauftragter  Landesbeauftragte für Heimatvertriebene und Spätaussiedler  Integrationsbeirat	Leitlinien der Integrationspolitik der Hessischen Landesregierung (Beschluss des Kabinetts vom 28. März 2000)  Integrationspolitik der Hessischen Landesregierung (2012)  Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen: „Verlässlich gestalten – Perspektiven eröffnen“ (2014)
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales – Referat Sozialpolitik, Zuwanderung, Integration, Rechtsangelegenheiten der Abteilung Soziales	Konzeption zur Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten in Mecklenburg-Vorpommern (Mai 2006)  Erste Fortschreibung (2011)
<b>Niedersachsen</b>	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration – Abteilung Integration  Landesbeauftragte für Migration und Teilhabe in der Staatskanzlei	Koalitionsvertrag zwischen der SPD Niedersachsen und Bündnis 90/ Die Grünen Niedersachsen: „Weltoffenes Niedersachsen – Vielfalt und Teilhabe stärken“ (2013)
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales – Staatssekretär für Integration – Abteilung Integration  Interministerielle Arbeitsgruppe „Integration“	„Aktionsplan Integration – Nordrhein-Westfalen: Land der neuen Integrationschancen“ (Juni 2006)  Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (Teilhabe- und Integrationsgesetz 14. Februar 2012)

<b>Bundesland</b>	<b>Institutionelle Struktur der Integrationspolitik</b>	<b>Aktuelle Grundlagen der Integrationspolitik</b>
<b>Rheinland-Pfalz</b>	<p>Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Abteilung Integration und Migration</li> </ul> <p>Landesbeauftragter für Migration und Integration</p> <p>Landesbeirat für Migration und Integration</p>	<p>Integration, Anerkennung und Teilhabe. Leben gemeinsam gestalten – Integrationskonzept Rheinland-Pfalz (2013)</p>
<b>Saarland</b>	<p>Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Landesintegrationsbeauftragte (Staatssekretärin)</li> </ul>	<p>Integrationskonzept der Saarländischen Landesregierung (2005)</p>
<b>Sachsen</b>	<p>Staatsministerium für Soziales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Referat Soziale Entschädigung, Rehabilitation von Opfern des SED-Unrechts, Integration nach Zuwanderung</li> </ul> <p>Sächsischer Ausländerbeauftragter</p> <p>Netzwerk Integration und Migration Sachsen (NIMS)</p>	<p>Zuwanderungs- und Integrationskonzept (2012)</p>
<b>Sachsen-Anhalt</b>	<p>Ministerium für Arbeit und Soziales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Integrationsbeauftragte der Landesregierung</li> </ul> <p>Ministerium für Inneres und Sport</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Referat Staatsangehörigkeit, Personenstand, Meldewesen, Recht der Vertriebenen, Ausländer und Integration</li> </ul> <p>Interministerielle Arbeitsgruppe Integration</p> <p>Landesintegrationsbeirat</p>	<p>Leitbild zur Entwicklung der Zuwanderung und Integration in Sachsen-Anhalt (2005)</p> <p>Aktionsprogramm Integration (2009)</p>

Bundesland	Institutionelle Struktur der Integrationspolitik	Aktuelle Grundlagen der Integrationspolitik
<b>Schleswig-Holstein</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Innenministerium               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Abteilung Ausländer- und Integrationsangelegenheiten, Stadtentwicklung, Wohnraumförderung, Bauaufsicht und Vermessungswesen</li> <li>– Landesregierung hat den Leiter der Abteilung zum Bevollmächtigten für Integration ernannt</li> </ul> </li> <li>Beauftragter für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen des Landes Schleswig-Holstein beim Landtag</li> </ul>	<p>Konzept zur Integration von Migrantinnen und Migranten in Schleswig-Holstein (2002)</p> <p>Vielfalt macht stark. Aktionsplan Integration Schleswig-Holstein (2010)</p>
<b>Thüringen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Innenministerium               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Referat Ausländer-, Asyl- und Aussiedlerangelegenheiten, Integration</li> </ul> </li> <li>Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausländerbeauftragte</li> </ul> </li> <li>Landesintegrationsbeirat</li> </ul>	<p>Leitlinien und Handlungsempfehlungen zur Integration von Zuwanderern in Thüringen (2009)</p>

Quelle: DESI, Stand: Oktober 2014

Ein sichtbares Ergebnis der institutionellen Stärkung ist eine wachsende Zahl von Leitlinien, Integrationskonzepten und Aktionsplänen, die den Anspruch auf eine gestaltende Integrationspolitik der jeweiligen Bundesländer unterstreichen. Ihre Ursprünge liegen oft vor den institutionellen Reformen. Aber es gibt einen deutlichen Trend zu erweiterten Gestaltungsansprüchen, der auch in der Mehrzahl der Länder zu spüren ist, die nur über eingeschränkte institutionelle Voraussetzungen verfügen. Die von den Landesregierungen und/oder Parlamenten verabschiedeten Konzepte und Programme unterscheiden sich in ihrer thematischen Breite, Verbindlichkeit und finanziellen Ausstattung erheblich. Das Spektrum reicht von projektorientierten Förderprogrammen bis zu Versuchen, strategische Ziele für alle Integrationsbereiche zu formulieren, Maßnahmen auszuweisen und sie mithilfe von Indikatoren und Evaluationen zu überprüfen.

Als übergeordnete Ziele der integrationspolitischen Leitlinien und Konzepte der Bundesländer werden die umfassende Teilhabe von Migrantinnen und Migranten am sozialen, kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben, das friedliche und gleichberechtigte Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft sowie der Abbau von Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit benannt. Zuwanderer werden als ökonomischer und kultureller Gewinn für die Gesellschaft betrachtet, denen angesichts des demografischen Wandels eine besondere Bedeutung zukommt. Die folgenden Punkte finden sich in mehr oder weniger ähnlicher Form in vielen Konzepten und Leitlinien:

- Die Integration von Migrantinnen und Migranten ist mit Chancen und Herausforderungen verbunden, die im Rahmen einer aktiven und nachhaltigen Integrationspolitik bearbeitet werden müssen.
- Integration ist ein langer, komplexer und vielschichtiger Prozess, der Anforderungen an die Zugewanderten und die aufnehmende Gesellschaft stellt.
- Integration ist nicht nur eine staatliche oder kommunale Aufgabe, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die eine Mitwirkung aller gesellschaftlichen Gruppen verlangt.
- Integration ist eine Querschnittsaufgabe, die alle Politikfelder umfasst und die eine interkulturelle Öffnung sozialer Dienste und Einrichtungen erfordert.
- Integrationsförderung muss zielgerichtet erfolgen und sich an den konkreten Lebenslagen, den Bedürfnissen, Kompetenzen und Ressourcen der Migrantinnen und Migranten orientieren.
- Integrationsförderung sollte frühzeitig, systematisch und nachhaltig erfolgen. Im Mittelpunkt stehen der Ausbau der Sprachförderung, die Verbesserung der Bildungserfolge, die Integration in den Arbeitsmarkt, der Abbau von Diskriminierung und die Förderung von Selbstorganisation.
- Integration erfordert eine umfassende und nachhaltige Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an gesellschaftlichen Entscheidungs- und Entwicklungsprozessen.

Die meisten Konzepte und Leitlinien der Bundesländer betonen, dass Integrationspolitik eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen ist. In einigen Fällen wird der Beitrag der kommunalen Integrationspolitik besonders hervorgehoben.

Die größte Verbindlichkeit können die beiden Bundesländer für sich beanspruchen, die bislang Integrationsgesetze verabschiedet haben. Das Berliner „Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration“ vom 28. Dezember 2010<sup>31</sup> war der Vorreiter, Nordrhein-Westfalen verabschiedete am 14. Februar 2012 ein „Teilhabe- und Integrationsgesetz“.<sup>32</sup> Baden-Württemberg plant ebenfalls ein Partizipations- und Integrationsgesetz, das verbindliche Zahlen und messbare Ziele enthalten soll. In diesen Gesetzen werden zumeist verstreute Regelungen zusammengefasst und gestärkt. Zuweilen werden auch neue Institutionen geschaffen. Wie die Überschriften ankündigen, spielt die politische Beteiligung von Zugewanderten in den neuen Integrationsgesetzen eine wichtige Rolle. So wird als Ziel des Teilhabe- und Integrationsgesetz von Nordrhein-Westfalen bereits in §1 formuliert, es gehe darum, politische Teilhabe zu fördern. In §10 werden die kommunalen Integrationsräte und der Landesintegrationsrat normiert. In den restriktiven Grenzen der Bundesgesetze werden im Detail Teilhaberechte von Migranten bzw. Migrantenorganisationen in verschiedenen Politikfeldern geregelt. Das Spektrum reicht von der Besetzung von Rundfunkräten bis zur Mitwirkung in Kinder- und Jugendhilfeausschüssen.

Auch einige der Integrations- und Aktionspläne enthalten explizite Ziele in Sachen politische Partizipation. Zu den 14 Handlungsfeldern des Bremischen „Entwicklungsplans Partizipation und Integration. Land Bremen 2012–2015“ (2012) gehört nicht nur die Entwicklung einer Willkommens- und Anerkennungskultur, sondern auch die Bekämpfung von Diskriminierung und die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von Migranten. Das neue Integrationskonzept des Landes Rheinland-Pfalz „Integration, Anerkennung und Teilhabe“ (2013) hebt

---

31 Berlin hat bereits einen ersten Bericht zur Umsetzung des Partizipations- und Integrationsgesetzes vorgelegt, der Ergebnisse darstellt und Herausforderungen benennt (Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen 2012).

32 Eine kommentierte Darstellung der Gesetze in Berlin und Nordrhein-Westfalen bietet das Rechtsgutachten von Hübner/Körting (2013).



Partizipation als wichtiges Handlungsfeld hervor. Zu den (Teil-)Zielen des Konzepts gehören die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements, die Förderung der politischen Partizipation, das Werben für und Fördern von Einbürgerung in Rheinland-Pfalz sowie die stärkere Öffnung von (Ehrenamts-) und Verbandsstrukturen für Migranten.<sup>33</sup>

Die Antworten auf unsere im Sommer 2013 gestellte Frage nach den Strategien, die die Bundesländer verfolgen, um die politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten zu fördern, sind sehr unterschiedlich ausgefallen. Deutlich wird, dass es kein von allen geteiltes Verständnis von politischer Partizipation gibt und auch keine einheitliche Strategie. Am häufigsten genannt werden von den Befragten die Stärkung von Migrant\*innenorganisation und Integrationsbeiräten, gefolgt von der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements, der gesetzlichen Verankerung von Integration und Partizipation auf Landesebene sowie der Förderung von Partizipation auf kommunaler Ebene. Drei Bundesländer verweisen auf die Förderung der Einbürgerung (Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt) und zwei Bundesländer streben die Ausweitung des Wahlrechts – von EU-Bürgern auf Landesebene und von Drittstaatsangehörigen auf kommunaler Ebene – an (Bremen, Niedersachsen)<sup>34</sup>, während andere in dieser Frage ausdrücklich keinen Handlungsbedarf sehen und eine „Beteiligung der Migrantinnen und Migranten an den sie betreffenden Entscheidungen für ausreichend halten (Sachsen) (siehe auch Schaubild 3).

---

33 Von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrantenverbände (BAGIV) wird darüber hinaus auf die Open-Government-Strategie des Landes Nordrhein-Westfalen „Open.NRW“ verwiesen, die „mehr aktive Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern (die MigrantInnen), mehr Transparenz von Politik und Verwaltung, mehr Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Verbänden“ ermöglichen soll.

34 Brandenburg spricht sich im Landesintegrationskonzept 2014 für die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger aus und sieht sich mit seiner Landesverfassung auf eine Erweiterung vorbereitet. Artikel 22 (Wahlen und Volksabstimmungen) regelt, dass das aktive und passive Wahlrecht allen Einwohnern zu gewähren ist, „sobald und soweit das Grundgesetz dies zulässt“.

6.1 Schaubild 3: **Strategien zur Förderung politischer Partizipation in den Ländern**

<b>Bundesland</b>	<b>Strategien zur Förderung politischer Partizipation</b>
<b>Baden-Württemberg</b>	Engagementstrategie Baden-Württemberg – Lebensräume zu „Engagement-Räumen“ entwickeln (2014) Partizipations- und Integrationsgesetz (geplant)
<b>Bayern</b>	Gewährleistung der Rahmenbedingungen für eine wirkungsvolle Teilhabe der Menschen mit Migrationshintergrund am gesellschaftlichen und politischen Leben, insbesondere mit der exemplarischen Benennung von drei Handlungsfeldern: – Kommunikation – Bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt – Sichtbare Anerkennung erbrachter Integrationsleistungen
<b>Berlin</b>	Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen Erarbeitung eines neuen Integrations-/Partizipationskonzepts Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration Erarbeitung eines neuen Partizipationsprogramms zur Förderung von Migrantenselbstorganisationen
<b>Brandenburg</b>	Stärkung der Migrantenorganisationen und Ausländer- bzw. Integrationsbeiräte auf Landesebene Auf Bundesebene setzt sich Brandenburg für gesetzliche Verbesserungen der Integrationspolitik ein (Abschaffung der Vermeidung des Prinzips der Mehrstaatigkeit, Abschaffung der „Optionspflicht“)
<b>Bremen</b>	Ausweitung des Wahlrechts für die Wahlen zur Bürgerschaft (Landtag) und zu den Beirätewahlen (Stadtteilparlamente) Bessere Vernetzung der Beiräte mit Migrantenorganisationen und Stadtteilinitiativen, die integrationspolitisch arbeiten
<b>Hamburg</b>	Förderung der Einbürgerung Besetzung von Beratungsgremien des Senats mit Menschen mit Migrationshintergrund Werben um angemessene Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund in den Hamburger Parteien, Parlamenten und Deputationen Auf Bundesebene setzt sich Hamburg für die Abschaffung der „Optionspflicht“ ein

<b>Bundesland</b>	<b>Strategien zur Förderung politischer Partizipation</b>
<b>Hessen</b>	Unterstützung der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen (agah) durch eine institutionelle Förderung in Höhe von 357.000 Euro pro Jahr
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	<p>Unterstützung der Selbstorganisation von Migrantinnen und Migranten sowie ihres bürgerschaftlichen Engagements</p> <p>Einbeziehung sachverständiger Migrantinnen und Migranten in Ausschüssen und Beiräten des Landes</p> <p>Begleitung und Unterstützung des Netzwerkes MIGRANET-MV, das die landesweite Zusammenarbeit von Migrant*innenorganisationen und Migrant*innenvertretungen gewährleistet</p> <p>Einbeziehung gewählter Migrant*innenvertreter in den Landesintegrationsbeirat sowie in die Konzipierung und Evaluierung von Integrations- und Diskriminierungsmaßnahmen</p>
<b>Niedersachsen</b>	<p>Inhaltliche und strukturelle Stärkung der Integrationskommission des Landtags</p> <p>Einführung des Kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige sowie das Landeswahlrecht für EU-Bürger auf Landesebene</p> <p>Werbung für ein unterschiedsloses Wahlrecht für alle dauerhaft hier lebenden Menschen auf Bundesebene</p>
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Die Förderung der politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten ist gesetzlich verankert (§ 1 des Teilhabe- und Integrationsgesetzes, 2012). Ziel des Gesetzes ist es, die „soziale, gesellschaftliche und politische Teilhabe der Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern“.
<b>Rheinland-Pfalz</b>	<p>Sicherung der finanziellen Ausstattung der Dachorganisationen von Zugewanderten sowie Unterstützung der vielen lokalen Organisationen von Migrantinnen und Migranten</p> <p>Unterstützung und Förderung der Beiräte für Migration und Integration, der Arbeitsgemeinschaft der rheinland-pfälzischen Beiräte für Migration und Integration (AGARP), der Wahlkampagne zu den Beiratswahlen 2014 sowie der Kandidaten und amtierenden Beiratsmitglieder durch Fortbildung und Qualifizierung</p> <p>Förderung der Einbürgerung</p>
<b>Saarland</b>	<p>Unterstützung des freiwilligen Engagements von Menschen mit Migrationshintergrund in Organisationen wie Vereinen, Verbänden, Religionsgemeinschaften und Kirchen</p> <p>Förderung der aktiven Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund in politischen Parteien und der Übernahme von Verantwortung in den Organen der Kommunen</p>

**Bundesland Strategien zur Förderung politischer Partizipation**

<b>Sachsen</b>	Förderung der Integration durch Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an den sie betreffenden Entscheidungen (Zuwanderungs- und Integrationsgesetz, 2012)
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Förderung der Einbürgerung Förderung des Engagements und der Interessenvertretung von Zugewanderten im gesellschaftlichen Raum Stärkung der Selbstorganisation von Zugewanderten Förderung des ehrenamtlichen Engagements von Zugewanderten und der lokalen Partizipation Stärkung der kommunalen Mitwirkung von Zugewanderten, insbesondere von ausländischen Zugewanderten, die nicht über ein Wahlrecht verfügen, durch die Verankerung von Ausländer- und Migrationsbeiräten im neuen Kommunalverfassungsrecht
<b>Schleswig-Holstein</b>	Unterstützung der Kommunen bei der strategischen Ausrichtung ihrer Integrationspolitik. Städte und Gemeinden sollen darin gestärkt werden, ihre Verwaltungen zu öffnen und Vernetzungsstrukturen zu befördern Förderung des bürgerschaftliches Engagements von Migrantinnen und Migranten (Aktionsplan Integration, 2011)
<b>Thüringen</b>	Keine

Quelle: Befragung zur politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten in den Ländern, Angaben der Länder (DESI 2013)

Programmatische und institutionelle Innovationen dürfen nicht mit gelungener Politik verwechselt werden. Bei einer genaueren Betrachtung der einzelnen Integrationskonzepte der Länder zeigen sich nicht nur semantische Unterschiede. Während einige Bundesländer ein starkes integrationspolitisches Mandat beanspruchen und dies mit neuen Institutionen, Förderprogrammen und Ressourcen untersetzen, dominiert bei anderen Bundesländern der Verweis auf die Zuständigkeit der Kommunen. Entsprechend bescheiden sind die institutionellen und finanziellen Aufwendungen auf Landesebene. Einige Bundesländer beziehen bei der Entwicklung ihrer Integrationsleitlinien intensiv Vertretungen und Organisationen der Zuwanderungsbevölkerung ein, andere ziehen die Kritik von

Migrantenorganisationen auf sich, nicht beteiligt worden zu sein.<sup>35</sup> Schließlich muss die Frage nach den Wirkungen gestellt werden. Machen die neuen Institutionen und Aktionspläne einen spürbaren Unterschied für die Situation der Zugewanderten? Immerhin lässt sich festhalten, dass die Bundesländer in der Integrationspolitik durch die Bündelung politischer Kompetenzen und durch neue Organisationsmodelle ein Innovationspotenzial entfaltet haben (vgl. Blätte/Hohl 2013: 213), das auf Bundesebene noch keine Entsprechung gefunden hat.

## 6.2 Einbürgerungspraxis

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990, das den Ländern verwehrt, politische Bürgerrechte für Ausländer auszugestalten und die Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer an eine Änderung des Grundgesetzes bindet, besteht weithin Konsens, dass Einbürgerung der „Königsweg“ zur uneingeschränkten politischen Teilhabe darstellt. Dieser Weg zur vollen Bürgerschaft wurde im Jahr 2000 zunächst erleichtert, mit der Novellierung des Zuwanderungsgesetzes 2007 bzw. dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 aber erneut erschwert (höhere Spracherfordernisse, Einbürgerungstests, Optionszwang etc.). Nach der Bundestagswahl 2013 hat die neue schwarz-rote Bundesregierung die Optionspflicht für in Deutschland geborene Jugendliche und aufgewachsene Kinder weitgehend eingeschränkt.<sup>36</sup> Bis dahin hatten lediglich EU-Bürger einen Rechtsanspruch auf einen Doppelpass, während für Drittstaatler die Vermeidung von Doppelstaatlichkeit als *Maxime* galt.

---

35 Den von uns befragten Dachorganisationen von Migranten ist – mit Ausnahme von Bayern – die Existenz einer Strategie ihres Landes zur Förderung der politischen Partizipation von Migranten bekannt. Von der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen (agah) wird dabei auf „unterschiedliche Unterstützungs-, Hilfe- und Selbstvertretungsstrukturen für Migranten sowie institutionalisierte und zivilgesellschaftliche politische Repräsentationen“ wie Ausländer- und Integrationsbeiräte, Integrationsbeauftragte und -konzepte verwiesen; der Bremer Rat für Integration und das Netzwerk der Migrantenorganisationen in Mecklenburg-Vorpommern (MIGRANET-MV) betonen, dass sie in die Erarbeitung von Konzepten auf Landesebene eingebunden waren und sind.

36 Von der Optionspflicht ist laut Gesetz künftig befreit, wer sich bis zum 21. Lebensjahr mindestens acht Jahre in Deutschland aufgehalten, sechs Jahre eine Schule besucht, einen Schulabschluss erworben oder eine Berufsausbildung abgeschlossen hat.

Ohne auf Details einzugehen (vgl. Thränhardt 2008), wird im europäischen Vergleich deutlich, dass in der Bundesrepublik Deutschland noch immer eine geringere Offenheit des Staatsangehörigkeitsrechts als in vielen anderen Ländern besteht (Vogel 2013). Entsprechend niedrig sind die Einbürgerungsraten. Während 2011 die deutsche Einbürgerungsrate 1,5 % der ausländischen Bevölkerung beträgt, sind die Einbürgerungsraten in Schweden, Portugal, Großbritannien, den Niederlanden und Frankreich mindestens doppelt so hoch. Die Einbürgerungsraten für Polen, Schweden, Malta und Portugal erreichen sogar Werte von über 5 % (Eurostat 2013).<sup>37</sup> In Zahlen ausgedrückt, wird besonders deutlich, dass die Einbürgerungszahlen seit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 1999 stark gesunken sind. Nachdem sie im Jahr 2000 einen Höchststand von 186.688 Personen erreichten, war anschließend ein fast kontinuierlicher Rückgang zu verzeichnen, der mit 94.470 Einbürgerungen im Jahr 2008 einen (vorläufigen) Tiefpunkt erreichte. Seitdem sind die Einbürgerungszahlen allerdings wieder leicht angestiegen, auf zuletzt 112.353 Personen im Jahr 2013 (Statistisches Bundesamt 2014).

Ein Blick auf die Einbürgerungsraten der Bundesländer zeigt, dass die länderspezifische Umsetzung der gesetzlichen Einbürgerungsvorgaben einen deutlichen Unterschied ausmacht. Erhebliche Unterschiede in den Einbürgerungsquoten gibt es nicht nur zwischen west- und ostdeutschen Bundesländern, sondern auch innerhalb der Ländergruppen. Dies gilt bereits für die 1990er-Jahre (Bultmann 1999; Dornis 1999, 2001; Hagedorn 2001). Die Stadtstaaten Hamburg und Bremen sowie Schleswig-Holstein und Hessen als Flächenstaaten weisen hierbei die höchsten Einbürgerungsquoten auf. Traditionell am unteren Ende der Skala liegen die Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern mit weit unter dem Bundesdurchschnitt liegenden Einbürgerungsraten (Thränhardt 2008, 2012). In Hamburg war die Einbürgerungsquote im Jahr 2013 mehr als doppelt so hoch wie in Bayern (vgl. Tabelle 2).

---

37 In Kanada lag die Einbürgerungsrate im Zeitraum 2005 bis 2009 bei 11,4 % (OECD 2012: 13).

Tabelle 2: **Einbürgerungsraten\*** in den Ländern (in Prozent)

	1995–1999	200–2004	2005–2009	2010–2013
<b>Baden-Württemberg</b>	1,25	1,79	1,03	1,22
<b>Bayern</b>	0,89	1,47	1,03	1,12
<b>Berlin</b>	<u>1,72</u>	1,48	1,53	1,48
<b>Brandenburg</b>		0,57	0,61	1,12
<b>Bremen</b>	1,32	2,32	<u>2,08</u>	1,88
<b>Hamburg</b>	<u>1,75</u>	<u>2,95</u>	1,58	<u>2,61</u>
<b>Hessen</b>	<u>1,58</u>	2,52	<u>1,97</u>	<u>1,96</u>
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>		0,85	1,14	1,52
<b>Niedersachsen</b>	1,45	2,46	1,76	1,72
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	1,53	<u>2,64</u>	1,65	1,71
<b>Rheinland-Pfalz</b>	1,14	2,33	1,89	1,84
<b>Saarland</b>	0,84	1,59	1,55	1,63
<b>Sachsen</b>		0,44	0,57	1,08
<b>Sachsen-Anhalt</b>		0,94	1,08	1,42
<b>Schleswig-Holstein</b>	1,46	<u>3,26</u>	<u>2,46</u>	<u>2,30</u>
<b>Thüringen</b>		0,73	0,79	1,16
<b>Deutschland</b>		2,15	1,46	1,60

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen und Darstellung (DESI, Oktober 2014)

\* Einbürgerungsraten = Anteil der eingebürgerten Personen an der ausländischen Bevölkerung in Deutschland aus der Bevölkerungsfortschreibung

Markiert sind jeweils die drei höchsten Einbürgerungsraten in den angegebenen Zeiträumen.

Die Unterschiede lassen sich nicht hinreichend durch Zusammensetzung und Aufenthaltszeiten der zugewanderten Bevölkerung in den einzelnen Bundesländern erklären. Gezielte Einbürgerungsaktivitäten müssen eine Rolle spielen: „Die Forschung hat gezeigt, dass derart extreme Unterschiede auf unterschiedliche

6.2 Verwaltungspraktiken zurückgehen, die wiederum die Motivation der Betroffenen stark beeinflussen“ (Thränhardt 2012: 7). Thränhardt (2008: 21ff.) erklärt die großen Diskrepanzen mit vier Faktoren:

1. administrativ, z. B. mit der Länge der Verfahren,
2. mit der Bindung des Verfahrens an Rechtsakte anderer Staaten,
3. mit zielgerichteter Politik und Information, die auch das Behördenklima und die Einstellung der Beamten beeinflussen und
4. mit der unterschiedlichen Auslegung des Gesetzes in Bezug auf die Hinnahme von Mehrstaatigkeit.

Mit Blick auf die Punkte 1, 2 und 4 lassen sich zum Teil deutliche Unterschiede zwischen den Ländern aufzeigen.

Schaubild 4: **Einbürgerungsinitiativen in den Ländern** (Stand: Herbst 2014)

Einbürgerungspolitik	Bundesländer
Mehrmalige Einbürgerungskampagnen	Berlin (z. B. 1996, 2006–2010, 2013); Hamburg (z. B. 1996, 2011/2012 mit einem persönlichen Schreiben des Ersten Bürgermeisters); Nordrhein-Westfalen (z. B. 2008, 2013)
Einmalige Einbürgerungskampagne	Bremen (2009 mit Evaluationsbericht; weitere Kampagne für 2014/2015 geplant); Rheinland-Pfalz (2009); Sachsen-Anhalt (2012/2013); Baden-Württemberg (seit 2013); Thüringen (seit 2013)
Einbürgerungskampagne in Vorbereitung	Niedersachsen (ursprünglich für Frühjahr 2014 geplant)
Keine Einbürgerungskampagne durchgeführt oder geplant	Bayern, Brandenburg*, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein*

Quelle: DESI, Stand: Oktober 2014, auf der Grundlage von Ergebnissen der Befragung zur politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten in den Ländern (Sommer 2013) sowie ergänzender Recherchen

\* Die Steigerung der Einbürgerungsraten gehört zu den Zielen im Aktionsplan Integration Schleswig-Holstein (2011) sowie im Landesintegrationskonzept Brandenburg (2014), die mit konkreten Maßnahmen unterlegt werden.



Gerade die Einbürgerungsquoten sind deshalb zum Beleg für die spezifische landespolitische Handlungsfähigkeit in der Integrationspolitik geworden, die durch die eigensinnige Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben entsteht.<sup>38</sup> Im Detail werden einige Stellschrauben sichtbar, die zu einer proaktiven Einbürgerungspolitik der Bundesländer und damit zu höheren Einbürgerungsraten beitragen. Dazu gehören unter anderem

- eine einbürgerungsfreundliche Verwaltungspraxis,
- eine Anerkennungs- und Willkommenskultur,
- Informations- und Einbürgerungskampagnen,
- die Unterstützung durch Migrantenorganisationen und Einbürgerungslotsen,
- Einbürgerungsfeiern und -feste.

Administrativ gehen die Länder dabei unterschiedliche Wege. Während das Saarland seine für die Einbürgerungsverfahren zuständigen Stellen 2011 von 52 saarländischen Kommunen auf neun Stellen – in Landkreisen, Mittelstädten und der Landeshauptstadt – konzentriert hat, um nach eigenen Aussagen die Beratungsqualität zu verbessern und das Verfahren zu verkürzen, hat Brandenburg diese mit dem gleichen Ziel dezentralisiert: Im Jahr 2014 wurden die Zuständigkeiten vom Land auf Landkreise und kreisfreie Städte übertragen. Baden-Württemberg setzt auf die Überarbeitung der Verwaltungsvorschriften, um „Einbürgerungserleichterungen unter Ausschöpfung des bundesrechtlichen Rahmens“ zu erreichen. Dabei wurden einige „Zustimmungserfordernisse des Ministeriums für Integration und der Regierungspräsidien zur Beschleunigung und Vereinfachung der Verfahren“ aufgehoben. Darüber hinaus wurde 2012 eine Befragung bei Eingebürgerten und Einbürgerungsbehörden zur subjektiven Bewertung von Verfahrensabläufen durchgeführt.

Länder wie Bayern, die keinen Bedarf an gezielten Einbürgerungskampagnen des Landes sehen, verweisen auf lokale Informationskampagnen. Einige Großstädte

---

<sup>38</sup> Zu den administrativen und rechtlichen Spielräumen der Länder für eine liberale bzw. restriktive Einbürgerungspolitik vgl. detailliert Lämmermann (2013).

wenden sich mit eigenen Einbürgerungskampagnen an die ausländische Bevölkerung. Dass gerade die lokale Praxis auch innerhalb eines Bundeslandes zu erheblichen Unterschieden führt, zeigen Daten von 2010 für Kommunen und Regionen in Rheinland-Pfalz. Die Einbürgerungsquoten reichen von 4,9 % in Koblenz bis zu 0,7 % in Pirmasens (Thränhardt 2012: 18f.).

Die Effekte von Einbürgerungskampagnen in den Ländern auf die Entwicklung der Einbürgerungszahlen sind nicht immer eindeutig; in manchen Fällen (Berlin und später Hamburg in den 1980er- und 1990er-Jahren, Bremen, Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2008 und 2009 sowie insbesondere Hamburg 2011/2012) deutet aber einiges darauf hin, dass eine aktive Öffentlichkeitsarbeit zu einer Steigerung der Einbürgerungszahlen beitragen kann.<sup>39</sup>

Vorliegende Evaluationen von Einbürgerungskampagnen, wie die in Bremen (Senator für Inneres und Sport 2009), kommen zu dem Ergebnis, dass allgemeine Informationen wenig gefragt sind, aber eine unterstützende individuelle Beratung als hilfreich angesehen wird. Dies gilt auch für die Ermutigung und direkte Ansprache durch Zugewanderte mit deutschem Pass bzw. die Ansprache durch Migrantenorganisationen. Thema ist dabei immer wieder die Vermeidung von Mehrstaatigkeit, die auch – neben schlechten Erfahrungen mit Ausländerbehörden – als zentrale Bremse für die Einbürgerung erfahren wird. Nicht zuletzt aufgrund der EU-Regelungen hat sich der Anteil Mehrstaatigkeit bei Einbürgerungen deutlich erhöht. War dies 1997 noch bei 13,8 % der Einbürgerungen der Fall, so erhöhte sich der Anteil im Jahr 2000 bereits auf über 40 %. Im Jahr 2010 wurde Mehrstaatigkeit bereits bei mehr als der Hälfte der Einbürgerungen (53,1 %) zugestanden (Thränhardt 2012).

Schleswig-Holstein weist in seiner Antwort vom Sommer 2013 darauf hin, dass der im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht verankerte Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit – im Rahmen einer länderoffenen Arbeitsgruppe – als „wesentliches Einbürgerungshemmnis“ ausgemacht werden konnte:<sup>40</sup> „Eine

---

39 Siehe zusammenfassend zu Erfahrungen mit Einbürgerungskampagnen: Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration des Landes Schleswig-Holstein (2010: 49f.).

40 Siehe den Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe „Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit attraktiv gestalten“ (Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration des Landes Schleswig-Holstein 2010).

Steigerung der Einbürgerungszahlen wird sich daher nur durch eine Rechtsänderung [mit dem Ziel der Abschaffung dieses Grundsatzes] erreichen lassen.“ Auch die von uns im Sommer 2013 befragten Migrantenorganisationen und -vertretungen versprechen sich nachhaltige Impulse für eine Steigerung der Einbürgerungsraten vor allem von der Abschaffung der Optionspflicht und der Ermöglichung einer doppelten Staatsbürgerschaft.

*„Uns scheint, dass die innereuropäische Regelung, die den EU-Bürger/innen eine doppelte Staatsbürgerschaft ermöglicht, zu einer Zunahme der Einbürgerungsmotivation in dieser Gruppe geführt hat. Verkürzung von Wartezeiten und Abschaffung von Bedingungen, die die Einbürgerung von Menschen in schwierigen finanziellen bzw. beruflichen Lebenslagen unmöglich machen, sind auch wichtige Hindernisse auf dem Weg zur Einbürgerung“* (Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Bayerns).

In der Auseinandersetzung um die Einbürgerung haben sich in der Vergangenheit zwei Gruppen von Ländern deutlich profiliert. Länder wie Bayern, früher auch Baden-Württemberg und Hessen werden z. B. von einigen Migrantenorganisationen als Bremser identifiziert, die sich an der Ausgestaltung neuer Gesetzesverschärfungen und Einbürgerungshindernissen (Einbürgerungstests etc.) bei der Einbürgerungspraxis beteiligen.<sup>41</sup> Umgekehrt gibt es proaktive Länder, die auf eine verstärkte politische Partizipation durch Einbürgerung setzen. Die verbesserten Einbürgerungswerte von Hamburg und Sachsen-Anhalt zeigen, dass eine gezielte Einbürgerungspolitik durch Kampagnen und Willkommensveranstaltungen Wirkungen haben können. In einem Gesetzesantrag vom 31. Mai 2013 haben sich zuletzt die Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein für die Zulassung der Mehrstaatigkeit und Aufhebung der Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht eingesetzt.

---

41 Von der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte in Hessen (agah) und dem Bundesverband der Migrantinnen (mit Hauptsitz in Frankfurt am Main) wird übereinstimmend angemerkt, dass die Kampagne gegen die doppelte Staatsbürgerschaft im Landtagswahlkampf 1999 immer noch nachwirkt.

## Beispiele guter Praxis

### Hamburg

Die aktuelle Einbürgerungskampagne der Freien und Hansestadt Hamburg (seit Dezember 2011) hat im Jahr 2013 – mit mehreren aufeinander bezogenen Bausteinen (Persönliches Schreiben des Ersten Bürgermeisters, in dem für die Beantragung der deutschen Staatsangehörigkeit geworben wird, an 135.000 Personen, welche die rechtlichen Voraussetzungen erfüllen; Einbürgerungsfeiern im Rathaus im festlichen Rahmen seit 2008 (25. Einbürgerungsfeier im September 2014), Projekt Einbürgerungslotsen etc.) – zu einem Anstieg der Einbürgerungszahlen um 30 % gegenüber dem Jahr 2011 geführt.

### Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz liegt der Schwerpunkt der Einbürgerungskampagne (seit 2009) auf der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure und der Stärkung der Kommunen. Mit dem Ausbau der Zusammenarbeit von Akteuren vor Ort und der Werbung für Einbürgerung auf der kommunalen Ebene soll das Interesse an der Staatsbürgerschaft geweckt und die Einbürgerungswilligen auf ihrem Weg zum Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft unterstützt werden. Den Kommunen werden dabei vielfältige Materialien zur Verfügung gestellt. Gemeinsam mit den Kooperationspartnern der Kampagne wurde zudem ein Konzept für landesweite Fachtagungen für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren entwickelt.

### Berlin

Berlin verfügt über vielfältige Erfahrungen mit Einbürgerungsinitiativen, die sich in der Kreativität der eingesetzten Instrumente widerspiegeln: Module der aktuellen Kampagne sind eine zentrale Website, Plakate, Radiospots, Filmbeiträge (u. a. in der U-Bahn), Anzeigen sowie Broschüren und Flyer. Zentraler Bestandteil sind eingebürgerte Berlinerinnen und Berliner, die in persönlichen Statements berichten, warum es für sie wichtig war, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben, und was Einbürgerung bedeutet. Mitglieder von Migrantenorganisationen sollen durch Workshops befähigt werden, in ihren Organisationen für Einbürgerung zu werben und Einbürgerungswillige durch das Verfahren zu begleiten.

Sich in Deutschland heimisch zu fühlen und bereits lang hier zu leben, sind die zentralen Motive für den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft. Danach kommt bereits die Möglichkeit zur uneingeschränkten politischen Partizipation als weiteres Einbürgerungsmotiv. Allerdings fällt es mit Blick auf die Herkunftsländer unterschiedlich stark aus: Türkei 35,4 %; ehemaliges Jugoslawien 31,1 %; Griechenland 27,0 %; Italien 25,5 %; im Durchschnitt sind es 32,6 % der Eingebürgerten, die politische Partizipation als zentrales Motiv angeben (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2008: 47). Eine Befragung von 1.057 Eingebürgerten in Baden-Württemberg im Jahre 2012 kommt zu dem Ergebnis, dass für 79 % die Möglichkeit der Beteiligung an Wahlen ein Grund war, sich

einbürgern zu lassen. „Ein Gefühl der Zugehörigkeit sowie die Möglichkeit in Deutschland an Wahlen teilzunehmen, wird von etwa der Hälfte der Befragten als sehr wichtig eingestuft“ (Ministerium für Integration 2013: 2, 21f.). In Bremen haben unter den im Jahr 2009 Eingebürgerten über 40 % der Befragten als Grund für die Einbürgerung angegeben, dass sie an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen möchten (Senator für Inneres und Sport 2009: 11).

Die Befragungsergebnisse machen deutlich, dass auch aus der Perspektive vieler Eingebürgerter der Zugang zu diskriminierungsfreier politischer Teilhabe ein wichtiges Motiv für diesen Schritt darstellt. Auf die demokratischen Potenziale weist auch eine Studie des SVR zum politischen Potenzial der Drittstaatenangehörigen anlässlich der letzten Bundestagswahlen hin. Drittstaatenangehörige stellen drei Fünftel der in Deutschland lebenden Ausländer und weisen eine höhere Einbürgerungsbereitschaft auf als die in Deutschland lebenden Unionsbürger. Die gezielte und erleichterte Einbürgerung von Drittstaatlern hat „somit für die Behebung eines demokratischen Defizits eine erhebliche Bedeutung“ (Schnelle 2013: 5). Nicht zuletzt die im internationalen Vergleich noch immer niedrigen Einbürgerungsquoten sprechen für eine verstärkte Ausschöpfung der landespolitischen Spielräume. Es geht um die demokratischen Beteiligungsrechte von rund 9 % der Bevölkerung bzw. mehr als sieben Millionen Menschen. „Allein über zwei Drittel sind bereits zehn Jahre und länger in Deutschland; etwa 40 % halten sich sogar 20 Jahre und länger in Deutschland auf. Stellt man auf die für die Einbürgerung regulär erforderlichen acht Jahre Voraufenthalt ab, sind es fast drei Viertel der im Land lebenden Ausländer. Bemerkenswert ist auch, dass selbst das Kriterium der Geburt und des Aufwachsens in Deutschland nicht mit größerer Sicherheit zur deutschen Staatsbürgerschaft führt. Denn unter den Ausländern in Deutschland haben knapp 22 % keine eigene Migrationserfahrung, ohne aber eben Deutsche zu sein“ (Lämmermann 2013: 431).<sup>42</sup>

---

42 Lämmermann (2013) spricht – auf ganz Deutschland bezogen – von einem Versagen der Politik, weil es ihr über zwei Jahrzehnte nicht gelungen sei, den Ausländeranteil an der Bevölkerung in Deutschland signifikant zu senken. Die Zahlenangaben stammen aus dem 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2012).

## 6.3 Politische Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund

Was geschieht nach der Einbürgerung? Erfüllen sich die Erwartungen auf politische Teilhabe, wenn der „Schlussstein der Integration“<sup>43</sup> gesetzt werden konnte? Mit der Reform des Staatsbürgerschaftsrechts im Jahre 1999 und der damit verbundenen erleichterten Einbürgerung werden Menschen mit Migrationshintergrund zunehmend im politischen Leben sichtbar. Im Dezember 2013 wurde die erste Staatsministerin für Migration und Integration auf Bundesebene mit Migrationsgeschichte vereidigt. Bereits zuvor hatten bzw. haben Frauen in drei Bundesländern (Berlin, Niedersachsen und Baden-Württemberg) eine entsprechende Position inne. Sie sind der sichtbarste Ausdruck einer verstärkten politischen Teilhabe von Einwanderern, die erst in jüngerer Zeit einsetzte.

Zwischen 1987 und 1999 gab es in den Landesparlamenten insgesamt lediglich 25 Abgeordnete mit Migrationshintergrund, zwei Drittel davon in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre. 1998/99 wirkten in neun der sechzehn Landesparlamente Abgeordnete mit Migrationshintergrund mit, oft waren es nur ein oder zwei von 80 bis 200 Mitgliedern. Zehn Jahre später (Sommer 2009) hatte sich deren Zahl mit 39 fast verdoppelt. Im März 2011 war deren Zahl auf 54 und Ende 2013 auf 70 angewachsen (Schönwälder 2013: 635f.; siehe auch Tabelle 3).<sup>44</sup>

Als Ursache für diese Steigerungen werden drei allgemeine Entwicklungen angeführt:

- eine wachsende, numerisch bedeutsame Zahl von Einwanderern mit deutscher Staatsbürgerschaft (wachsende Zahl von Einbürgerungen nach 1999),
- ein wachsendes politisches Interesse der Zugewanderten an der deutschen Innenpolitik (dies gilt vor allem für türkischstämmige Migrantenorganisationen),
- eine Öffnung der Parteien für Einsteiger mit Migrationsgeschichte.

43 So die Charakterisierung der Einbürgerung im Sächsischen Zuwanderungs- und Integrationskonzept (Freistaat Sachsen 2012: 28).

44 Das Forschungsprojekt „Migranten als politische Akteure“ am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) gibt die Anzahl der Abgeordneten mit Migrationshintergrund in den Landesparlamenten 2011 mit 61 an (IntMK 2013).

Vergleichende Analysen der politischen Repräsentation von Migrantinnen und Migranten zeigen, dass 5,9 % der Bundestagsabgeordneten (2013), 3,7 % aller Landtagsabgeordneten (2013) und 4,2 % der Ratsmitglieder in 30 Großstädten (2006–2011) einen Migrationshintergrund haben. Eine deutliche Unterrepräsentanz von Zugewanderten ist vor allem in den Länderparlamenten, insbesondere in den Flächenstaaten, sowie auf kommunaler Ebene und dort vor allem in kleineren Städten und Gemeinden festzustellen (vgl. Tabelle 3; siehe auch Holtkamp et al. 2013: 36).<sup>45</sup> Erhebungen im Rahmen des Forschungs-Praxis-Projekts „Integrationspotenziale ländlicher Kommunen im Strukturwandel“ zeigen, dass Migrantinnen und Migranten in Städten und Kreisen ländlicher Gebiete in vielen Gemeinderäten und Kreistagen überhaupt nicht vertreten sind, obwohl ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung zum Teil deutlich über 15 Prozent liegt (Aumüller/Gesemann 2014).<sup>46</sup>

Die Unterstützung der politischen Repräsentation von Migranten in Länderparlamenten ist in Deutschland bisher eher eine Sache des Parteienspektrums links von der politischen Mitte. Dies führt zu einer paradox anmutenden Beobachtung. Ausgerechnet die bürgerlichen Parteien, die erst mit der Einbürgerung die vollen politischen Bürgerrechte zugestehen wollen und sich der Ausweitung des Wahlrechts auf Zuwanderer aus Drittstaaten nachdrücklich widersetzen, haben sich bislang für die Neubürger am wenigsten geöffnet. Dies hat zu entsprechenden Glaubwürdigkeitsverlusten (nicht nur) bei den Zugewanderten geführt (Kösemen 2013).

- Die SPD konnte bereits in den 1970er- und 1980er-Jahren eine kleine Zahl von türkischen Migranten anziehen. So gab es in Berlin in den frühen 1980er-Jahren 386 Mitglieder ohne deutschen Pass. Im Dezember 2011 beschloss ein SPD-Bundeskongress eine anzustrebende Quote von 15 Prozent in den Führungsgremien für Parteimitglieder mit Migrationshintergrund. Die absoluten

<sup>45</sup> Eine Bestandsaufnahme zum „Beruf Bürgermeister/in“ in Städten und Gemeinden mit mindestens 2.000 Einwohnern im Jahr 2007 kam zu dem Ergebnis, dass nur zwei Prozent aller Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Deutschland einen Migrationshintergrund haben (Bertelsmann Stiftung et al. 2008: 9, 24f.).

<sup>46</sup> Die beachtliche Repräsentationslücke zeigt sich auch im europäischen Vergleich: So hatten 2008 immerhin 12,1 % der Abgeordneten im Europäischen Parlament einen Migrationshintergrund, im Bundestag waren es zu diesem Zeitpunkt 2,0 % (Wüst/Heinz 2009: 207; Schönwälder et al. 2011: 76).

6.3 Zahlen sind jedoch bislang bescheiden: Ende 2013 hatten 4,9 % von 591 Landtagsabgeordneten der SPD einen Migrationshintergrund (siehe Tabelle 3).

- Wichtige Impulse für die politische Inklusion von Zugewanderten gingen von den grün-alternativen Listen und schließlich Anfang der 1980er-Jahre von den Grünen aus. Sie sind damals der eigentliche, auch programmatische Treiber dieser Entwicklung gewesen. Auch die Partei Die Linke hat in den ostdeutschen Bundesländern diesen Prozess deutlich vorangebracht. Allerdings hat sich der Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund der Linken in den Länderparlamenten von 2011 bis 2013 nahezu halbiert. Ende 2013 wiesen immerhin 8,6 % der Landtagsabgeordneten von Bündnis 90/Die Grünen und nur noch 3,5 % der Partei Die Linke einen Migrationshintergrund auf.
- Bei der CDU/CSU ist der Trend in Richtung stärkerer Repräsentation von Zugewanderten weniger deutlich ausgeprägt. Im Jahr 2013 gab es lediglich elf Abgeordnete mit Migrationshintergrund in allen 16 Bundesländern, auch wenn das verglichen mit 2011 (vier Abgeordnete) ein bemerkenswerter Anstieg ist. Allerdings konnte bei den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen (2010) und Baden-Württemberg (2011) für die Union kein Abgeordneter in den Landtag einziehen (Schönwälder 2013: 638). Hier wirkt die verweigerte Anerkennung nach, Einwanderungsgesellschaft zu sein. Gleichzeitig sind dort ethnonationalistische Konzepte von Bürgerschaft stärker präsent.<sup>47</sup>

---

47 Verglichen mit 2011 zeigen sich deutliche Verschiebungen bei den Anteilen der Landtagsabgeordneten mit Migrationshintergrund in den Parteien: Während SPD (von 3,2 % auf 4,9 %) und CDU/CSU (von 0,6 % auf 1,7 %) die Anteile erhöhen konnten, ist bei der Linken ein deutlicher Rückgang (von 6,3 % auf 3,5 %) zu verzeichnen.



Tabelle 3: **Abgeordnete mit und ohne Migrationshintergrund im Bundestag, in Länderparlamenten und in Gemeinderäten nach ausgewählten Parteien**

	<b>SPD</b>	<b>Bündnis 90/Die Grünen</b>	<b>Die Linke</b>	<b>CDU/CSU</b>	<b>FDP</b>	<b>gesamt inkl. andere Parteien</b>
Zahl der Bundestags- abgeordneten mit Migrationshinter- grund/insgesamt (2013)	13/193	7/63	8/64	9/311	0/0	37/631
Bundestagsabgeord- nete mit Migrations- hintergrund in % aller Abgeordneten der Partei (2013)	6,7	11,1	12,5	2,9	0,0	5,9
Anteile der Parteien an den Bundestags- abgeordneten mit Migrationshinter- grund in % (2013)	35,1	18,9	21,6	24,3	0,0	100
Zahl der Landtags- abgeordneten mit Migrationshinter- grund/insgesamt (31.12.2013)	<u>29/591</u>	<u>22/255</u>	<u>6/171</u>	<u>11/661</u>	<u>0/96</u>	<u>100</u>
Landtagsabgeord- nete mit Migrations- hintergrund in % aller Abgeordneten der Partei (31.12.2013)	<u>4,9</u>	<u>8,6</u>	<u>3,5</u>	<u>1,7</u>	<u>0,0</u>	<u>3,7</u>
Anteil der Parteien an den Landtagsab- geordneten mit Migrationshinter- grund in % (31.12.2013)	<u>41,4</u>	<u>31,4</u>	<u>8,6</u>	<u>15,7</u>	<u>0,0</u>	<u>100</u>

Markiert sind die Angaben zu den Ländern.

	SPD	Bündnis 90/Die Grünen	Die Linke	CDU/CSU	FDP	gesamt inkl. andere Parteien
Ratsmitglieder mit Migrationshinter- grund in Großstädten (2006–2011)	68/1.369	50/634	27/338	27/1.477	8/350	198/4.670
Ratsmitglieder mit Migrationshinter- grund in Großstäd- ten in % aller Rats- mitglieder (2006–2011)	5,0	7,9	8,0	1,8	2,3	4,2
Anteile der Parteien an den Ratsmitglie- dern mit Migrations- hintergrund in % (2006–2011)	34,3	25,3	13,6	13,6	4,0	100

Quelle: Bundestagswahlen 2013 (Wüst 2014); Landtagssitze 2013 (Dr. Andreas M. Wüst, Mannheimer Zentrum für Empirische Sozialforschung, Mail vom 31.10.2014, eigene Recherchen); Räte deutscher Großstädte 2006–2011 (Schönwälder et al. 2011); eigene Darstellung (DESI, Oktober 2014)

Eine Aufschlüsselung nach Bundesländern macht deutlich, dass die Stadtstaaten deutlich höhere Repräsentationsquoten erzielen und Bremen dabei an der Spitze steht. Aber auch Bremen ist weit von einer proportionalen Repräsentation entfernt. Die Unterschiede zwischen den westdeutschen Bundesländern sind erheblich und schwanken zwischen 26,9 % (Nordrhein-Westfalen) und 0 % (Saarland). In den neuen Bundesländern gibt es lediglich im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern einen Abgeordneten mit Migrationshintergrund (für die Partei Die Linke).<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Dr. Hikmat Al-Sabty ist seit 2011 Abgeordneter im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern und gehört dem Sprecherrat des Netzwerks der Migrant\*innenorganisationen in Mecklenburg-Vorpommern (MIGRANET) e. V. an.

Tabelle 4: **Repräsentationsquoten\* der Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Bundesländern** (Ende 2013)

Bundesland	Bevölkerung		Abgeordnete		Repräsentationsquote	
	gesamt in Mio.	mit Migrationshintergrund in %	mit Migrationshintergrund / insgesamt	mit Migrationshintergrund in %	1	2
<b>Baden-Württemberg</b>	10,49	25,5	6/138	4,3	17,1	30,0
<b>Bayern</b>	12,40	19,0	3/180	1,7	8,8	16,4
<b>Berlin</b>	3,29	23,9	16/149	10,7	44,9	94,5
<b>Brandenburg</b>	2,46	4,5	0/88	0,0	0,0	0,0
<b>Bremen</b>	0,65	26,3	14/83	16,9	64,1	112,9
<b>Hamburg</b>	1,71	28,1	10/121	8,3	29,4	53,0
<b>Hessen</b>	5,97	25,4	3/118	2,5	10,0	18,5
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	1,61	3,8	1/71	1,4	37,5	77,3
<b>Niedersachsen</b>	7,78	16,6	8/137	5,8	35,2	57,6
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	17,54	24,3	7/237	3,0	12,2	20,5
<b>Rheinland-Pfalz</b>	3,99	19,0	1/101	1,0	5,2	8,9
<b>Saarland</b>	1,00	16,2	0/51	0,0	0,0	0,0
<b>Sachsen</b>	4,06	4,3	0/132	0,0	0,0	0,0
<b>Sachsen-Anhalt</b>	2,29	3,7	0/105	0,0	0,0	0,0

\* Eine Repräsentationsquote (im weiteren Sinne) von 100 % ist dann gegeben, wenn der Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund dem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in der Bevölkerung entspricht (Repräsentationsquote 1). Die Repräsentationsquote (im engeren Sinne) bezieht sich dagegen auf den Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund an allen Wahlberechtigten mit Migrationshintergrund (Repräsentationsquote 2).

Bundesland	Bevölkerung		Abgeordnete		Repräsentationsquote	
	gesamt in Mio.	mit Migrationshintergrund in %	mit Migrationshintergrund / insgesamt	mit Migrationshintergrund in %	1	2
Schleswig-Holstein	2,88	11,9	1/69	1,4	12,1	20,9
Thüringen	2,19	3,5	0/88	0,0	0,0	0,0
Deutschland	80,21	19,1	70/1.868	3,7	19,6	35,6

Quelle: Bevölkerungszahlen: Statistisches Bundesamt, aufbereitet von Dr. Andreas M. Wüst, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Universität Mannheim; Abgeordnete mit Migrationshintergrund: Dr. Andreas M. Wüst, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Universität Mannheim; Repräsentationsquoten: eigene Berechnungen (DESI, Oktober 2014)

Bei der Suche nach Erklärungen spielen Faktoren wie die Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung (Anteile von EU-Bürgern, (Spät-)Aussiedlern, türkeistämmiger Bevölkerung), deren Zusammenhalt und Mobilisierungsfähigkeit sowie das jeweilige Wahlsystem eine Rolle. Um in Nordrhein-Westfalen einen Sitz im Landtag zu erlangen, bedarf es zum Beispiel der vierfachen Stimmenzahl im Vergleich zu einem Sitz in Berlin. Dass in den Stadtstaaten höhere Repräsentationswerte erreicht werden, dürfte nicht zuletzt an Faktoren wie Größe und Kommunikationsdichte der Zuwanderungsgruppen liegen.

### Beispiel guter Praxis

#### Bremen

„Nach der letzten Bürgerschaftswahl hat sich der Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund dramatisch erhöht. Es lag zum großen Teil am neuen Wahlsystem, bei dem die Stimmen auf verschiedene Listen je nach Person aufgeteilt werden können. Damit hatten Kandidaten, die auf den jeweiligen Parteilisten ganz hinten standen, wesentlich größere Chancen. Der Bremer Rat für Integration hat zur Veränderung des Wahlsystems Informationsflugblätter in verschiedenen Sprachen gedruckt und mehrere Infoveranstaltungen mit Kandidaten aller Parteien durchgeführt. Die Zahl der Abgeordneten mit Migrationshintergrund in der Bremischen Bürgerschaft ist heute nach unserer Information die höchste im bundesdeutschen Vergleich. In den Beiräten der einzelnen Stadtteile sieht es leider bisher nicht so gut aus“ (Bremer Rat für Integration).

Ein Vergleich mit den Einbürgerungsraten zeigt keine direkte Verbindung zu den Repräsentationsquoten. Lediglich in Bremen und Nordrhein-Westfalen scheint es einen positiven Zusammenhang zu geben. Die in den Einbürgerungsquoten zeitweise vorne liegenden Flächenstaaten Schleswig-Holstein, Hessen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen zeichnen sich nicht durch besonders hohe Repräsentationsraten aus. Mit Rheinland-Pfalz und Niedersachsen sind sogar zwei der vier Länder mit der niedrigsten Repräsentationsquote dabei.

Dies bestätigt internationale Befunde, dass Bürgerschaft und Einbürgerung zwar notwendige und förderliche, aber keine hinreichenden Bedingungen für eine erfolgreiche politische Repräsentation sind. Eine weitere Voraussetzung ist die Öffnung der politischen Parteien für Mitglieder mit Migrationshintergrund, ihre Nominierung für innerparteiliche Funktionen und ihre sichtbare Platzierung auf Wahllisten. Die Befunde hierzu sind ernüchternd (Kösemen 2013). Die Erwartung, dass eine durch Einbürgerungen vielfältiger werdende Wählerschaft notwendig zu einer interkulturellen Öffnung der Parteien führen müsse, scheint sich bislang in Deutschland erst zögerlich zu bestätigen, obwohl die Parteien ihre Anstrengungen, auch Personen mit Migrationshintergrund zu gewinnen, in jüngster Zeit intensiviert haben. Diese weiterführenden Schritte zur politischen Inklusion werden nahezu übereinstimmend in unserer Befragung – nicht als integrationspolitische Aufgabe der Länder, sondern als Angelegenheit der politischen Parteien angesehen.

### Beispiele guter Praxis

#### Hessen

„Die Hessische Landesregierung setzt sich intensiv für einen Ausbau einer Willkommenskultur in unserem Land ein. Verbände, Organisationen und auch politische Parteien sollen noch intensiver auf Migrantinnen und Migranten zugehen und sie zur Mitarbeit einladen. Die Aufnahmegesellschaft muss deutlich machen, dass sie die Zugewanderten als wichtigen Teil der Gesellschaft bejaht und mit einbezieht. Die politischen Parteien können durch ihre Listenaufstellungen für die Kommunal- und Landtagswahlen den Anteil von Migrantinnen und Migranten im Landesparlament und in den Kommunalvertretungen erhöhen.“

#### Rheinland-Pfalz

„Prinzipiell ist hier festzuhalten, dass eine Landesregierung für diese Fragestellung nicht der primäre Adressat ist. Das System der Kandidatinnen- und Kandidatenrekrutierung ist eine Sache der politischen Parteien und Wählervereinigungen auf allen Ebenen. Gleichwohl ist die Landesregierung der Auffassung, dass Prozesse Interkultureller Öffnung sich auch in den (politischen) Institutionen widerspiegeln müssen. Politische Parteien und Wählervereinigungen

stehen vor der Aufgabe, sich stärker für Menschen mit Migrationshintergrund zu öffnen und damit ihren Anteil an Funktions- und Mandatsträgerinnen und -trägern mit Migrationshintergrund zu erhöhen. Vielerorts geschieht das schon ganz gut. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine am Bevölkerungsanteil gemessene Repräsentanz noch nicht erreicht ist.“

---

Erfahrungen in Schweden, das bereits 1975 das lokale Wahlrecht für Zugewanderte aus Drittstaaten einführte, geben Hinweise darauf, dass die Wahlbeteiligung mit der Einbürgerung deutlich ansteigt (Arrighi et al. 2013: 62). Die noch immer geringe Repräsentation von postkolonialen Migranten in den Parlamenten von Frankreich und England zeigt, dass die Staatsangehörigkeit allein keine hinreichende Garantie für eine proportionale Repräsentation bietet (Bloemraad/Schönwälder 2013: 564). Einbürgerung markiert offensichtlich keinen „Schlussstein“ politischer Integration, sondern allenfalls eine Etappe auf dem Weg zu politischer Anerkennung und Inklusion.

Immerhin ist der im September 2013 neu gewählte Bundestag deutlich bunter. Die Anzahl der Abgeordneten aus Einwandererfamilien hat sich von 21 auf 37 erhöht und entspricht nun einem Anteil von 5,9 % an der Gesamtzahl der Abgeordneten. Der Anteil der Frauen ist auf 41 % gestiegen und liegt damit vier Prozent über dem Anteil aller weiblichen Abgeordneten. Die Zahl der Abgeordneten türkischsprachiger Herkunft ist von fünf auf elf gestiegen; vier Abgeordnete haben einen iranischen, vier einen sowjetischen und drei einen jugoslawischen Hintergrund. An der parteipolitischen Verteilung hat sich wenig geändert. Prozentual haben die Grünen und die Linken die höchsten Anteile von Abgeordneten mit Migrationshintergrund (11,1 % bzw. 12,5 %), während die SPD mit 13 Abgeordneten numerisch vorne liegt. Die Unionsparteien kommen auf 3,1 % (CDU) bzw. 1,8 % (CSU). Bemerkenswert ist ferner, dass erstmals zwei Politiker mit afrikanischen Wurzeln (Dr. Karamba Diaby, SPD; Charles M. Huber, CDU), ein (Spät-)Aussiedler mit russischer Herkunft (Heinrich Zertik) im Parlament sowie eine Muslimin mit griechisch-türkischen Wurzeln bei der CDU (Cemile Gioussef) vertreten sind (Mediendienst Integration 2013; Wüst 2014).<sup>49</sup>

---

49 Siehe auch die interessanten Kurzporträts von vier Abgeordneten mit Migrationshintergrund, die verschiedene Parteien im Deutschen Bundestag repräsentieren: Süddeutsche.de, 21. Oktober 2013: Abgeordnete mit Migrationshintergrund: „Extrawürste gibt es keine“.

*Welche Anstrengungen unternehmen Migrantenorganisationen und -vertretungen, um die politische Partizipation von Zugewanderten zu verbessern?*

### **Beispiel 1: Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Bayerns (AGABY)**

„Wir versuchen einerseits durch Unterstützung von kommunalen Beiräten, ihren Einfluss d. h. Partizipationsmöglichkeiten in kommunalen Strukturen zu erhöhen (durch Schulungsangebote und Austauschmöglichkeiten, sowie Handreichungen). Gleichzeitig versuchen wir durch Öffentlichkeits- und Gremienarbeit die Stimme der Migranten auf Landesebene hörbar zu machen. Eine ganze Reihe unserer politischen Forderungen zielen auf die Verbesserung der politischen Partizipation: Kommunales Wahlrecht für Drittstaatler (dazu eine eigene Kampagne, siehe <http://www.demokratie.agaby.de>), erleichterte Einbürgerung vor allem durch Hinnahme der Mehrstaatlichkeit, Forderung nach gesetzlicher Verankerung der kommunalen Beiräte als Interessenvertretung von Migranten, Forderung nach gesetzlicher Verankerung und Anerkennung der AGABY als Vertretung von Migranten auf der Landesebene, Forderung nach Vertretung der Migranten in Landesgremien, wie Rundfunkrat, Frauenkommission, etc., auf der Landesebene, Forderung nach Quoten auf Kandidatenlisten der Parteien, Entwicklung und Durchführung von Schulungen zur Professionalisierung der Arbeit von Migrantenselbstorganisationen, Forderung nach Unterstützung der Professionalisierung der Migrantenselbstorganisationen, aktive Förderung der neuen Migrantenselbstorganisationen und Vernetzungen: Gründung des bayerischen Migrantennetzwerks, Überlegungen zur Unterstützung von Netzwerken der Eltern mit Migrationshintergrund auf lokaler sowie Landesebene.“

### **Beispiel 2: Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen (agah)**

„Die agah unternimmt zahlreiche Maßnahmen, um die politische Partizipation von Zugewanderten zu verbessern. Diese Maßnahmen finden in den Bereichen Information, Beratung, organisatorische Unterstützung und politische Interessenvertretung statt.

#### a) Information

Die Partizipation von Zuwanderern wird aus Sicht der agah dann gefördert, wenn Zugangsbarrieren zu politischen Entscheidungsprozessen abgebaut werden, soziale Integration als Grundlage politischer Teilhabe gefördert wird und Personen mit Migrationshintergrund aktiv in diese Prozesse einbezogen werden. Daraus resultieren Themenbereiche, die für die Förderung der politischen Partizipation in diesem Feld besonders wichtig erscheinen. Dazu zählen die Forderung nach einem möglichst weitreichenden Wahlrecht für die in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer aus der Europäischen Union und Drittstaaten, Fragen der Asyl- und Zuwanderungspolitik, die Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht, die Aufgabengestaltung und Weiterentwicklung der Ausländerbeiräte sowie besondere Bereiche von kommunalen Belangen. Zu diesen Themenbereichen veranstaltet die agah regelmäßig in Kooperation mit ihren Mitgliedern und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie staatlichen Institutionen Veranstaltungen in Form von Foren, Workshops und Podiumsdiskussionen. Außerdem publiziert die agah selbst Informationsmaterial zu Einbürgerungen, Diskriminierungen, politischen Entscheidungsprozessen und anderen Themen.

#### b) Beratung

Die politische Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund steht oft vor besonderen Hürden: Einerseits findet großes Engagement auf ehrenamtlicher Basis statt, andererseits spüren sie nicht immer die politische Beachtung und Wertschätzung seitens anderer politischer Gremien oder der Verwaltung, die sie sich erhoffen. Ein weiteres Problem stellt auch die nicht

hinreichende Einbindung in Netzwerke bzw. Netzwerkstrukturen dar. Deshalb berät die agah ihre Mitglieder und teilweise auch andere Migrant\*innenorganisationen hinsichtlich der Möglichkeiten, bestehende Regelungen optimal zu nutzen und so ihre Anliegen in kommunalen Strukturen zur Geltung zu bringen. Die Beratungsanfragen reichen von konkreten Fragen zum Antragsrecht in den Kommunalparlamenten, über personelle Streitigkeiten bis hin zur langfristigen Ausrichtung der politischen Arbeit.

c) Organisatorische Unterstützung

Politische Partizipation kann nur gelingen, wenn sie koordiniert und organisiert wird. Einzelne Initiativen in Kommunen müssen zusammenwirken und auf Landesebene bedarf es eines abgestimmten Vorgehens der einzelnen Vertretungen von Personen mit Migrationshintergrund. Die agah hilft in konkreten Anliegen, wie der Organisation von Veranstaltungen, bei der Vernetzung durch Arbeitsgruppensitzungen und Delegiertenversammlungen und bei der Mobilisierung zur landesweiten Ausländerbeiratswahl.

d) Politische Interessenvertretung

Prozesse der politischen Partizipation finden auf unterschiedlichen Ebenen statt. Besonders wichtig für die Gestaltung zukünftiger Partizipationsprozesse im sozialen und im politischen Bereich ist die Vertretung der Interessen von Personen mit Migrationshintergrund auf Landesebene. Die agah wirkt auf Landesebene in zahlreichen Foren, Arbeitskreisen, Beiräten, Ausschüssen und Gremien mit. Zudem fließen Positionen der agah im Rahmen von Anhörungsverfahren und Stellungnahmen in den politischen Entscheidungsprozess mit ein (z. B. bei Gesetzesänderungen oder der Änderung von Verordnungen). Dabei werden die Belange der Zugewanderten umfassend beachtet und wichtige (spezifische) Interessen berücksichtigt.“

## 6.4 Interessenvertretungen, Beauftragte und Beiräte auf Landesebene

Alle Bundesländer haben sich „Ersatz“ für bzw. „Alternativen“ zur politischen Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund auf Landesebene geschaffen. Diese Einrichtungen repräsentieren die Belange von Zugewanderten und haben für die zuständigen Ministerien und Abteilungen der Landesregierung beratenden Charakter. Sie werden aber auch gezielt in die Umsetzung integrationspolitischer Maßnahmen und Programme – z. B. in Einbürgerungskampagnen – einbezogen. Sie entstammen nicht nur unterschiedlichen Traditionen, sondern ihr institutionelles Profil, ihr politischer Einfluss und ihre Ausstattung unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland erheblich.

Grob lassen sich drei Hauptvarianten politischer Vertretung unterscheiden:

- Integrations- bzw. Ausländerbeauftragte eines Landes,
- Integrations(bei)räte, die aus integrationspolitischen Akteuren bestehen, be-



ratende Funktionen wahrnehmen und/oder sich als Interessenvertretung der Migranten verstehen,

- Landesverbände kommunaler Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte, die sich auf Bundesebene zum Bundeszuwanderungs- und Integrationsrat zusammengeschlossen haben.

In einigen Bundesländern existieren diese Formen nebeneinander, in anderen ist nur die eine oder andere Spielart anzutreffen. Ausländer-, Integrations- oder Migrationsbeauftragte gibt es in zwölf Bundesländern<sup>50</sup> und Beiräte für Migration und Integration in zehn Bundesländern, die sich in Bezug auf Funktion und Zusammensetzung sehr voneinander unterscheiden; die Übergänge zu integrationspolitischen Netzwerken sind fließend.<sup>51</sup> So beruft z.B. der bayerische Integrationsbeauftragte den Bayerischen Integrationsrat ein, dem 96 integrationspolitische Akteure angehören, und dem wohl eher der Charakter eines losen Netzwerks zugeschrieben werden kann.<sup>52</sup> Das Netzwerk Integration und Migration Sachsen trifft sich zweimal pro Jahr auf Einladung des Sächsischen Ausländerbeauftragten. Landesverbände kommunaler Migrantenvertretungen bestehen in sieben Bundesländern.<sup>53</sup>

Die Funktionslogiken der skizzierten Formen der Interessenvertretung unterscheiden sich deutlich. Beauftragte werden in der Regel von den jeweiligen Landesregierungen ernannt oder – in Ausnahmefällen – von den Parlamenten

50 In Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen gibt es zurzeit keine Beauftragten für Integration.

51 Zu den Ausnahmen gehören Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein.

52 In der Stellungnahme von AGABY heißt es: „In diesem Gremium sitzen auch einzelne Migranten, die von der Person des Integrationsbeauftragten dorthin einberufen worden sind. Auch unsere Organisation und einzelne kommunale Beiräte sind dort vertreten. Weder die Zusammensetzung noch die Einflussmöglichkeiten des Gremiums beruhen auf klaren Grundlagen. Das Gremium ist nur von der Person des Beauftragten abhängig.“

53 Dazu gehören der Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen Baden-Württemberg (LAKA), der Migrations- und Integrationsrat Land Brandenburg (MIR), die Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen (agah), der Niedersächsische Integrationsrat (NIR), der Landesintegrationsrat Nordrhein-Westfalen, die Arbeitsgemeinschaft der Beiräte für Migration und Integration in Rheinland-Pfalz (AGARP) und der Saarländische Integrationsrat (SIR).

gewählt.<sup>54</sup> Als Angehörige der Verwaltung vertreten sie treuhänderisch die Belange ihrer Klientel und/oder die Leitvorstellungen der Landespolitik gegenüber ihrer Zielgruppe. Ob sie eher die eine oder die andere Perspektive einnehmen, hängt nicht nur von ihrer Persönlichkeit, sondern auch von den Aufgaben, der Ausstattung und den verfügbaren Ressourcen ab. Berlin kann z. B. auf eine Tradition von vergleichsweise starken Integrationsbeauftragten zurückblicken, die in der Lage waren, eigene Verwaltungen aufzubauen, größere Programme zu verwalten, wichtige Kompetenzen in der Integrationspolitik wahrzunehmen und durch die gezielte Förderung von Migrantenorganisationen sich einen eigenen quasi-repräsentativen „Unterbau“ zu schaffen. Auch wenn zusätzlich durch die Mitwirkung an der Ausarbeitung von verbindlichen Integrationskonzepten ein gewisses Maß an Unabhängigkeit erreicht werden kann, bleibt mit der grundlegenden Einbindung in die Landespolitik und die Landesverwaltung eine Hürde, die einer unabhängigen Interessenvertretung der Beauftragten Grenzen setzt. Wo es an Kompetenzen, Ressourcen und der Vernetzung mit Migrantenorganisationen fehlt, bleiben oft nur symbolische Aufgaben.

Ein ähnlich breites Spektrum bieten die Landesbeiräte für Integration. Eine wichtige Weichenstellung ist die Art und Weise, wie sie gebildet werden. Wenn sie, wie in Berlin, per Urwahl durch Vertreterinnen und Vertreter von Migrantenorganisationen gebildet werden<sup>55</sup> und über eine eigene Infrastruktur verfügen, kommt ihnen potenziell größere Legitimität und politisches Gewicht zu als dies bei der Ernennung der Mitglieder durch den zuständigen Staatssekretär (wie z. B. in Brandenburg) der Fall sein wird. Nicht zuletzt hängt es vom versammelten Sachverstand der Mitglieder ab, ob ihre Vorschläge überzeugen. Wo keine dieser Ressourcen in ausreichendem Maße vorhanden ist, werden solche Beiräte schnell zu „Abnickrunden“ ohne Einfluss und repräsentative Qualitäten.

Am deutlichsten treten die strukturellen Unterschiede bei den landesweiten Zusammenschlüssen der kommunalen Integrationsbeiräte zutage. In Hessen (agah) und Nordrhein-Westfalen (Landesintegrationsrat) sind sie schon aufgrund ihrer

54 In Sachsen und Schleswig-Holstein sind die Ausländerbeauftragte bzw. der Beauftragte für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen beim Landtag angesiedelt.

55 Als Interessenvertretungen von Migrantinnen und Migranten wirken vor allem die Landesbeiräte in den Stadtstaaten: der Landesbeirat für Integration und Migration in Berlin, der Bremer Integrationsrat und der Integrationsbeirat Hamburg.

rechtlich verpflichtenden Einrichtung in den Kommunen vergleichsweise starke integrationspolitische Akteure. Beide Länder blicken auf eine lange Tradition gewählter kommunaler Ausländervertretungen zurück. „In Hessen gibt es derzeit 93 kommunale Ausländerbeiräte mit 921 Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern. Der erste Ausländerbeirat wurde 1972 in Wiesbaden eingerichtet. Seit der gesetzlichen Verankerung in der Hessischen Gemeindeordnung 1992 sind sie Pflichtgremien in allen Gemeinden mit mehr als 1.000 ausländischen Einwohnern“ (agah 2013).

Die hessische Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte (agah) erhält vom Land eine institutionelle Förderung, die eine Professionalisierung und Verstärkung der eigenen Arbeit ermöglicht hat. Die agah ist nicht nur in allen integrationspolitisch relevanten Gremien (inklusive Integrationsbeirat des Landes) vertreten, sondern verwaltet eine hohe Fördersumme zur Unterstützung der lokalen Beiräte, beteiligt sich an Modellprojekten und hat ein eigenes Aktionsprogramm Integration formuliert, das einen politischen Kontrapunkt zur Landespolitik setzt. Der erste Programmpunkt lautet „Politische Teilhabe stärken“ mit den Forderungen „Stärkung und Modernisierung der kommunalen Ausländerbeiräte“ und ein umfassendes Kommunalwahlrecht auch für Drittstaatler (agah 2013: 8).

In Nordrhein-Westfalen sind 105 Integrationsräte und -ausschüsse Mitglieder des Landesintegrationsrats (Juni 2011). Im Teilhabe- und Integrationsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 24. Februar 2014 ist geregelt, dass das Land „die Arbeit der von den kommunalen Integrationsräten und Integrationsausschüssen gebildeten Vertretung der Menschen mit Migrationshintergrund auf Landesebene durch finanzielle Zuwendungen“ fördert und „bei der Erfüllung der Integrationsaufgaben“ anhört (§ 10, Abs. 1 und 2). Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat zudem am 18. Dezember 2013 die Integrationsräte durch die Novellierung des § 27 der Gemeindeordnung deutlich aufgewertet (Ausweitung des Wahlrechts auf alle Eingebürgerten und (Spät-)Aussiedler; Zusammenlegung von Kommunal- und Integrationsratswahlen). Dieser „hervorragende landesgesetzliche Rahmen zur kommunalpolitischen Partizipation der Menschen mit Migrationshintergrund“ ermöglicht, „dass im Integrationsrat Migrantvertreter mit den Ratsmitgliedern auf Augenhöhe zusammenarbeiten“ (Landesintegrationsrat NRW, Pressemitteilung vom 18. Dezember 2013).

Ganz anders stellt sich die Situation in Bayern dar, das keine verbindlichen kommunalen Regelungen zur Bildung von Beiräten kennt. Die Arbeitsgemeinschaft

der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte Bayerns (AGABY) besteht seit 1993, umfasst 22 Beiräte (Oktober 2014) und wird lediglich projektbezogen unterstützt. Wie gering ihr Einfluss auf die Integrationspolitik des Landes ist, ergibt sich bereits aus der Gegenüberstellung der Rückmeldungen aus dem Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (Referat Integrationspolitik) und AGABY. So konstatiert das Ministerium zufrieden: „Grundsätzlich hat sich das Prinzip der Integration vor Ort im tagtäglichen Zusammenleben bewährt. Probleme mit der bestehenden Rechts- und Sachlage sind nicht bekannt. Eine Änderung der Regelungen ist nicht beabsichtigt.“ Ganz anders dagegen der Tenor der Stellungnahme von AGABY, die sich z. B. für rechtlich verbindliche Regelungen zur Bildung von Kommunalvertretungen, ein kommunales Ausländerwahlrecht sowie eine Struktur- statt der bisherigen Projektförderung ausspricht. Auch wenn Legitimation und politisches Selbstbewusstsein bei jenen Landeszusammenschlüssen deutlich größer ist, wo es verpflichtende Regelungen zur Bildung kommunaler Integrationsbeiräte gibt, betonen die befragten Vereinigungen, dass sie als Beratungsgremien keine zufriedenstellende Form der politischen Partizipation sein können.

### Beispiel guter Praxis

#### Hessen

„Der Zusammenschluss der kommunalen Ausländerbeiräte auf Landesebene, die Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen (agah)/Landesausländerbeirat, erhält eine institutionelle Förderung und finanziert sich zudem aus Mitgliedsbeiträgen der innerhalb der agah organisierten Ausländerbeiräte (Kommunen). Auf der Grundlage von entsprechenden Kabinettsbeschlüssen wurden der agah auch Beteiligungsmöglichkeiten eingeräumt. So gibt die agah regelmäßig schriftliche und mündliche Stellungnahmen zu Gesetz- oder Verordnungsentwürfen ab und ist bei zahlreichen Anhörungen im Landtag präsent. Darüber hinaus gibt es verbindliche Regelungen bezüglich der Mitarbeit von agah-Vertretern in anderen Gremien des Landes (z. B. Landesjugendhilfeausschuss, Rundfunkrat des Hessischen Rundfunks, Integrationsbeirat der Hessischen Landesregierung, Landespräventionsrat, Härtefallkommission der Hessischen Landesregierung, etc.)“ (Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen). Diese Vereinigungen mit mehr Beteiligungsrechten und klaren Befugnissen in der Landespolitik auszustatten, wäre ein Weg, die Stimme der Zugewanderten in der Integrationspolitik der Länder zu stärken. „Eine formalere Beteiligung und gesetzliche Absicherung wie beispielsweise über das Landesausländerbeiratsgesetz, das von der SPD-Grünen-Mehrheit im Hessischen Landtag 1998 verabschiedet und 2000 durch die Koalition von CDU und FDP wieder abgeschafft wurde, wäre hier ein wichtiger Schritt“ (agah 2013: 13) – ein Weg, der auch mit den Landespartizipationsgesetzen in Berlin und Nordrhein-Westfalen besritten wurde.

## 6.5 Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von Migrantinnen und Migranten

Zu den integrationspolitischen Schwerpunkten auf Landesebene gehört die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von und für Migranten. Es ist in diesem Rahmen nicht möglich, auf alle landespolitischen Initiativen und Regelungen einzugehen, die zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in den Ländern beitragen sollen. Einige Schwerpunkte müssen genügen, die auf die Stärkung der politischen Partizipation von Zugewanderten zielen. In ihrem Abschlussbericht beschrieb die Enquete-Kommission des Bundestags zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ 2002 eine schwierige und höchst ambivalente Situation. „Für den Integrationsprozess von Minderheiten in die Aufnahmegesellschaft und die gleichberechtigte Koexistenz unterschiedlicher Lebensformen kommt dem bürgerschaftlichen Engagement eine wichtige und bislang unterschätzte Rolle zu. Die geltenden ausländer- und aufenthaltsrechtlichen Regelungen und die daraus resultierende Sorge um den eigenen Aufenthaltsstatus setzen der Bereitschaft von Migrantinnen und Migranten, sich für allgemeine Belange des Gemeinwesens zu engagieren, Grenzen“ (Enquete-Kommission 2002: 219).

Dennoch gab es damals und gibt es heute eine breite Palette von Formen und Handlungsfeldern, in denen sich Migranten engagieren. Von kaum zu unterschätzender Bedeutung sind dabei die Solidaritätspotenziale in Familien und Verwandtschaftsnetzwerken und darauf gegründete Formen der Selbsthilfe. In Familien-, Mütter-, Sozial- oder Nachbarschaftszentren wird dieses familienbezogene Engagementpotenzial aufgegriffen und professionell gestärkt. Formen und Inhalte werden dabei stark von den engagierten Migranten selbst bestimmt. Öffentlich sichtbar sind Vereine und Verbände. Ihre praktischen Integrationshilfen für die Einwanderer der ersten Generation sind unbestritten. Besonders jüngere Migranten organisieren sich stärker in Vereinigungen des Aufnahmelandes (von Freizeiteinrichtungen über Sportvereine bis zu Gewerkschaften) oder gründen selbst Vereine, die gezielt ihre Interessen in der Aufnahmegesellschaft geltend machen (Bürgerrechtsgruppen, Berufs- und Unternehmensverbände etc.).

Die Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ ging noch vor zwölf Jahren von einem weithin unterschätzten Engagement von Mi-

granten aus. „Die öffentliche Wahrnehmung und die Förderung der eigenständigen Migrant\*innenorganisationen und Projekte ist bislang zu kurz gekommen, da das Selbsthilfepotenzial der ethnischen Gemeinschaften und deren Integrationsarbeit für die Gesellschaft unterschätzt wurde“ (Enquete-Kommission 2002: 222), kritisierte die Enquete-Kommission in ihrem Abschlussbericht und forderte eine verstärkte Förderung von solchen Gruppen und Projekten, „die Eigeninitiative und Selbstorganisation der Migrant\*innen und Migranten“ ... „ergänzend zur öffentlichen Förderung der Wohlfahrtsverbände“ (Enquete-Kommission 2002: 223).

Einige Bundesländer haben diese Aufgabe in jüngster Zeit im Rahmen ihrer engagementpolitischen Agenda aufgegriffen.<sup>56</sup> Das Spektrum der Konzepte, Programme und Förderansätze ist dabei weit gestreut. Einige Beispiele mögen genügen:

- Baden-Württemberg – Vorreiter in Sachen Engagementförderung – hat 2014 auf der Grundlage von Ergebnissen eines breiten Beteiligungsprozesses eine neue Engagementstrategie „Lebensräume zu ‚Engagement-Räumen‘ entwickeln“ vorgelegt. Diese soll dazu beitragen, die Rahmenbedingungen für Engagement zu verbessern und neue Freiwillige zu gewinnen. Die Ergebnisse des Forschungs- und Entwicklungsteams „Engagement in einer Gesellschaft der Vielfalt“ bilden dabei einen Schwerpunkt der neuen Strategie.
- In Bayern wurde – mit Unterstützung des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen – von 2007 bis 2010 das Modellprojekt „Gemeinsam engagiert – Bürgerschaftliches Engagement im Bereich Integration“ durchgeführt (vgl. AGABY/LBE 2013). Das Land unterstützt die Anerkennung des freiwilligen Engagements von Menschen mit Migrationshintergrund zudem durch Integrationspreise.
- Der Hamburger Senat hat gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren ein langfristig angelegtes Konzept zur Förderung des freiwilligen Engagements entwickelt, das auch neue Zugänge für Menschen mit Migrationshintergrund

---

<sup>56</sup> Zur Entwicklung des Handlungsfelds Engagementpolitik auf Länderebene vgl. Schmid/Brickenstein (2010); Heuberger (2011); Baule (2012).

ermöglichen soll („Hamburger Strategie für freiwilliges Engagement 2020 – Engagementsstrategie 2020“). Zu den Ergebnissen des Beteiligungsprozesses gehören die Empfehlungen „Engagement der Menschen mit Migrationshintergrund sichtbar machen und würdigen“, „Interkulturelle Öffnung von zivilgesellschaftlichen Organisationen strukturell vorantreiben“ und „Strukturelle Förderung von Migrantenorganisationen verbessern“.

- Hessen fördert seit 2005 ehrenamtliche Integrationslotsinnen und -lotsen durch Qualifizierung und Vernetzung. Das Hessische Integrationslotsen-Netzwerk bietet für über 1.000 Integrationslotsinnen und -lotsen seit 2007 einen Rahmen für Erfahrungsaustausch und Fortbildung. Im Rahmen der Ehrenamtskampagne „Gemeinsam aktiv“ versuchen darüber hinaus einige Organisationen (Feuerwehr, Sportvereine) mit Unterstützung des Landes verstärkt Menschen mit Migrationshintergrund für ein freiwilliges Engagement zu gewinnen.
- Niedersachsen unterstützt das freiwillige Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund seit 2012 durch die „Richtlinie Integrationslotsinnen und Integrationslotsen“. Gefördert werden Maßnahmen zur Qualifizierung von ehrenamtlich Tätigen, deren bürgerschaftliches Engagement die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund unterstützen soll. Landesweit wurden seit 2007 mehr als 1.600 Integrationslotsen qualifiziert. Die Niedersächsische Jugendfeuerwehr entwickelt zudem mit Unterstützung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung ein Konzept zur interkulturellen Öffnung der Jugendfeuerwehren.
- Nordrhein-Westfalen verweist auf die Förderung von 160 von den Wohlfahrtsverbänden getragenen Integrationsagenturen. Eines ihrer Ziele ist die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements „von und für Menschen mit Migrationshintergrund“. Das Teilhabe- und Integrationsgesetz von 2012 zielt zudem darauf ab, „das bürgerschaftliche Engagement von und für Menschen mit Migrationshintergrund ... in allen Bereichen der Gesellschaft“ zu stärken.
- In Sachsen-Anhalt gehören die „Aktivierung und Verfestigung der Selbsthilfekräfte der Zuwanderer sowie die Stärkung ihrer Potenziale und Kompetenzen“ zu den Zielen eines Förderprogramms zur Stärkung der Integration vor Ort („Integrationsrichtlinie“).

- In Schleswig-Holstein unterstützt der „Aktionsplan Integration“ (2011) mit dem Leitprojekt „Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“ Projekte, „die zur Entwicklung einer engagementfreundlichen Infrastruktur und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement beitragen“ sollen.
- Die Integrationsrichtlinie Thüringens ermöglicht die Förderung von Paten- und Lotsenprojekten, mit dem Teilziel „Motivation und Anleitung zu bürgerschaftlichem Engagement“ von Menschen mit Migrationshintergrund.

### Beispiel guter Praxis

#### Rheinland Pfalz

In Rheinland-Pfalz hat sich die Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ in der gegenwärtigen Legislaturperiode auch mit der Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund befasst und konkrete Vorschläge erarbeitet.<sup>57</sup> Die Landesregierung ist grundsätzlich der Auffassung, „dass den Ländern in Fragen der Förderung bürgerschaftlichen Engagements und gesellschaftlicher Partizipation eine wichtige Rolle einnimmt. Als Ebene zwischen Bund und den Kommunen haben sie Handlungsspielräume und tragen auch Verantwortung für die Gestaltung der Engagement- und Demokratiepoltik. Dieser Verantwortung hat sich die Landesregierung in den vergangenen Jahren gestellt und neue Strukturen, Programme und Aktivitäten zur Engagement- und Partizipationsförderung auf den Weg gebracht. Hierzu gehört auch die Förderung bürgerschaftlichen Engagements sowie der politischen Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund.“ Zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und der politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten fördert die Landesregierung eine Vielzahl von Maßnahmen und Projekten. „Engagementförderung von Zugewanderten [muss sich] nicht auf öffentliche Anerkennung oder migrationspezifische Ansätze (Lotsen, Paten, Stadtteilmütter etc.) beschränken. Zukunftsfähig dürften vor allem die Ansätze sein, die – wie in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg oder Hamburg – Engagementförderung von und für Migranten in die Regelstrukturen einbringen.“

Dass solche Politikansätze greifen und besondere Impulse auslösen können, verdeutlicht der Blick auf einige Ergebnisse der empirischen Forschung über die verschiedenen Formen des freiwilligen Engagements von Migrantinnen und Migranten (vgl. Geiss/Gensicke 2006; Halm/Sauer 2007; Sauer 2011; Halm 2011):

<sup>57</sup> Siehe Enquete-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“. Bericht der Landesregierung. Thema: Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund/Multikulturelle Demokratie, Sitzung vom 16. März 2012.



- Das freiwillige Engagement von Zugewanderten liegt insgesamt zwar etwas niedriger als das der übrigen Bevölkerung, wobei Verzerrungen durch die deutsche Vereinsbrille den realen Abstand überzeichnen dürften. Dafür liegt aber das Engagementpotenzial, d. h. die erklärte Bereitschaft zum Engagement, deutlich höher. Besonders hoch ist dieses Potenzial bei Jugendlichen. Dies rechtfertigt das förderungspolitische Fazit: „Das bürgerschaftliche Engagement von Migrantinnen und Migranten ist demnach in hohem Maße weiter ausbaufähig“ (Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007: 116).
- Die Aktivitätsschwerpunkte von freiwillig engagierten Migranten und Einheimischen (Sport und Bewegung, Freizeit und Geselligkeit, Kultur und Musik sowie der soziale Bereich) sind ähnlicher als zumeist öffentlich erwartet. Landespolitisch von besonderem Interesse ist der Befund, dass Schule und Kindergarten – entgegen der öffentlichen Wahrnehmung – das größte Engagementfeld von Migrantinnen und Migranten darstellt. Bei den Einheimischen dominiert dagegen Sport und Freizeit. „Bildungsthemen sind ein Schlüsselfaktor für die Aktivierung von MigrantInnen“ (Hanhörster/Reimann et al. 2007: 91).
- Interessant ist auch das größere Gewicht öffentlicher Angebote für das Engagement von Migranten und Migrantinnen als bei Einheimischen. Während sich bei der einheimischen Bevölkerung ohne Migrationshintergrund eine Mehrheit in Vereinen engagiert, nutzt die Mehrheit der Zugewanderten staatliche bzw. kommunale Einrichtungen für ihr Engagement.
- Seit deutlich wurde, dass sich eine erhebliche Zahl der Migrantinnen und Migranten nicht nur in herkunftsbezogenen Vereinen engagiert, sondern gleichzeitig in deutschen oder gemischten Kontexten aktiv wird, ist die Furcht vor einer integrationshemmenden Wirkung des Engagements in eigenethnischen Vereinen geschwunden: „Es wirkt identitätsstiftend und stärkt die Handlungskompetenz. Deshalb hat bürgerschaftliches Engagement eine besondere Katalysatorenfunktion auch für Menschen mit Migrationshintergrund. Integration wird dann erfolgreich gelingen, wenn das freiwillige Engagement in klassischen Vereinen, Verbänden, Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie in Migrantenorganisationen gleichberechtigt und eigenverantwortlich bei der Gestaltung der Gesellschaft einbezogen wird“ (Bundesregierung 2007: 173).

Diese Hinweise verdeutlichen, dass die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von Migrantinnen und Migranten zu Recht einen integrationspolitischen Schwerpunkt darstellt, den auch die Bundesländer fördern sollten. Bürgerschaftliches Engagement von und für Zugewanderte stiftet besonderen Nutzen, weil es

- intensive alltägliche interkulturelle Kontakte fördert und positive Erfahrungen mit Vielfalt begünstigt,
- Brücken baut und informelles interkulturelles Lernen stimuliert,
- politische Gestaltungsmöglichkeiten im Kleinen anbietet, ohne nach dem Pass zu fragen,
- interkulturelle Kompetenzen von Zugewanderten nutzt, wo die Mittel und Möglichkeiten für eine interkulturelle Öffnung von Einrichtungen und Diensten fehlen,
- transnationale Netzwerke stabilisiert, die auch von der Aufnahmegesellschaft genutzt werden können,
- in Zeiten verstärkter Zuwanderung zu einer Willkommenskultur beitragen kann, die Startschwierigkeiten in besonderer Weise überwinden helfen.

Diese Liste erwartbarer positiver Erträge ließe sich verlängern. Aber die Forschungserträge zeigen, dass das Engagement von Zugewanderten kein Selbstläufer ist. Da angestammte Vereinsstrukturen fehlen, braucht es öffentliche Vermittlungseinrichtungen und eine Infrastruktur, die vermittelt und aktivierend tätig werden kann. Unabdingbar ist die weitere Öffnung von Vereinen, Stiftungen und Initiativen für das Engagement von Migrantinnen und Migranten. Dies gilt auch für die Öffnung von Bildungseinrichtungen, die sich für das Engagement von Migrantenfamilien fit machen müssen, wenn sie ihr häufig diskriminierendes Profil überwinden wollen.

Beteiligungsorientierte politische Programme („Soziale Stadt“, Aktionsprogramme gegen Rechtsextremismus etc.), die (auch) von den Ländern getragen werden, Wettbewerbe (Bundesministerium des Innern/Bertelsmann Stiftung: Erfolgrei-

che Integration ist kein Zufall, Bürger für Bürger: Teilhabe und Integration von Migrantinnen und Migranten durch bürgerschaftliches Engagement) und Stiftungsinitiativen haben in der Vergangenheit erheblich zur Anerkennung und Wertschätzung des bürgerschaftlichen Engagements von Zugewanderten beigetragen. Auf Landesebene kommt es darauf an, die eigene Engagementpolitik interkulturell zu öffnen und auf die Herausforderungen einer Einwanderungsgesellschaft einzustellen. Dazu braucht es einerseits eine verlässliche öffentliche Infrastruktur für die Engagementförderung und andererseits die Bereitschaft, gemeinsam mit Migrantenorganisationen und Integrationsräten Programme aufzulegen, die Migrantinnen und Migranten auch erreichen.

## 6.6 Förderung von Migrantenorganisationen

Die Bedeutung von Migrantenorganisationen wird heute in einer Vielfalt möglicher Funktionen thematisiert. In integrationspolitischer Hinsicht sollen sie mit selbst organisierten, ehrenamtlichen und niedrigschwelligen Beratungs- und Betreuungsangeboten auf besondere soziale Bedarfslagen reagieren und damit auch die öffentlichen Haushalte entlasten. Zugleich sollen sie als Brückenbauer zwischen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund und zentralen Institutionen der Aufnahmegesellschaft fungieren und zuweilen auch die mangelnde interkulturelle Öffnung von Regeleinrichtungen kompensieren. Allerdings sind erfolgreiche, zukunftsweisende und nachhaltige Formen der Zusammenarbeit von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie eine Strukturförderung von Migrantenorganisationen auf Landesebene bislang noch die Ausnahme.<sup>58</sup>

Die Landesförderung von Migrantenorganisationen und -vertretungen stellt sich bislang wenig bunt und vielfältig, aber sehr ungleichzeitig dar. Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz fördern landesweite Arbeitsgemeinschaften kommunaler Integrationsräte zum Teil mit erheblichen Fördersummen.

---

58 Erste Ansätze einer Strukturförderung auf Bundesebene zeigen sich im Rahmen eines Vorhabens des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zur Unterstützung von zehn Migrantenorganisationen: „Ziel der dreijährigen Modellprojekte ist es, bundesweit tätigen Migrantenorganisationen zu helfen, ihre Kompetenzen noch stärker und systematischer in die Integrationsförderung einzubringen und sich als kontinuierlicher Ansprechpartner des Bundes zu etablieren“ (<http://www.bamf.de/DE/Infothek/Projekttraeger/Strukturfoerderung-MO/strukturfoerderung-mo-node.html>; 20.11.2014).

Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt unterstützen Netzwerke von Migrantenorganisationen auf Landesebene.<sup>59</sup> Bayern und Baden-Württemberg kennen bislang keine institutionelle Förderung von Migrantenorganisationen und -vertretungen auf Landesebene, sondern haben sich auf Modellprojekte beschränkt.<sup>60</sup> Baden-Württemberg strebt eine gezielte Förderung an, flankiert von Qualifizierungsangeboten. Hessen fördert im Rahmen seiner Förderprogramme zur Unterstützung der kommunalen Integrationsarbeit Projekte zur Qualifizierung und interkulturellen Öffnung von Migrantenorganisationen. Auch Hamburg unterstützt die Professionalisierung von Migrantenorganisationen, betreibt aber zusätzlich eine institutionelle Förderung einer großen, integrativ arbeitenden Migrantenorganisation.<sup>61</sup> Während Berlin und Nordrhein-Westfalen auf eine lange Fördertradition zurückblicken können, förderte Schleswig-Holstein erstmals 2013 Migrantenorganisationen. Sachsen-Anhalt hat bereits 2008 die Gründung eines Landesnetzwerks von Migrantenorganisationen (LAMSA) unterstützt und dazu beigetragen, dass die Zahl der Migrantenorganisationen in diesem Bundesland seitdem deutlich gestiegen ist. In anderen Bundesländern gibt es demgegenüber weder eine Förderung von Interessenvertretungen von Zugewanderten noch eine institutionelle Förderung von Migrantenorganisationen auf Landesebene. Wo liegen die Gründe für diese uneinheitliche und zurückhaltende Förderpolitik vieler Bundesländer? Womöglich treffen gerade die unkalkulierbaren politischen Potenziale auf Vorbehalte, die Migrantenorganisationen entwickeln könnten. Dazu einige Hinweise aus den Sozialwissenschaften.

Zuwanderer, so eine Grundannahme, profitieren von der Mitgliedschaft in Organisationen:

59 Das Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur fördert seit dem Jahr 2003 den Vietnam Verein Erfurt e.V.

60 Bayern verweist auf das Modellprojekt „Empowerment und Empowerment & Partizipation – Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und der Beteiligung von Migrantenorganisationen in Bayern der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Bayerns (AGABY) und der Zusammenarbeit mit dem Landesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (LNBE): „Gerade das Zusammenwirken einer Migrantenorganisation mit einer Organisation der Mehrheitsgesellschaft verbessert gezielt die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement und verstärkt so die aktive gesellschaftliche und politische Partizipation.“

61 Siehe auch die zusammenfassende Darstellung des Paritätischen Gesamtverbands (2013:26ff.) zur strukturellen Förderung von Migrantenorganisationen auf kommunaler und Landesebene.

*„Organisations play a key role in political incorporation. Whether we consider immigrants or the native-born organisations act as a representative voice on behalf of a group, they mobilise individuals for collective action and, through participation in organisational activities and decision-making, they teach people skills necessary for political participation, thereby acting as , crucibles of democracy“* (Bloemraad 2005: 865).

Ihre historischen Ursprünge hat die Selbstorganisation von Migranten in der Auseinandersetzung, gelegentlich auch in der offenen Kritik an der paternalistischen Interessenwahrnehmung durch die großen Wohlfahrtsverbände, die bereits seit den 1950er-Jahren, teils mit Traditionslinien bis ins 19. Jahrhundert, arbeitsteilig entlang der Herkunftsländer bzw. Religionszugehörigkeiten Betreuungsangebote für Zuwanderer entwickelten. Die Zuwanderer wurden somit früh „in das bundesdeutsche Verbändesystem eingebaut, gleichzeitig aber mediatisiert und klientelisiert“ (Thränhardt 2007). Formen der Selbstorganisation wurden in der „Gastarbeiter-Ära“ nicht gefördert, sondern eher argwöhnisch betrachtet. Ausgehend von den frühen Arbeitervereinen der 1950er-Jahre ist seither ein thematisch breit gefächertes Netz von Vereinen und Initiativen entstanden, das ein „zweites System der Sozialbetreuung“ anbietet und dabei hilft, die Lücken der kommunalen und verbandlichen Angebote zu schließen. Zumindest für den Westen Deutschlands gilt, „die Anbindung der verschiedenen Nationalitäten an die unterschiedlichen Wohlfahrtsverbände wirkt bis in die Gegenwart fort“ (Hunger 2002: 4).

Es wäre jedoch falsch, Migrantenorganisationen auf ihre sozialen Integrationsleistungen zu reduzieren. Das konkrete Profil der einzelnen Verbände und Vereine ist nicht nur breiter angelegt, sondern wandelt sich auch im Zeitverlauf. „Die Selbstorganisationen der Migranten sind vielfältig. Sie dienen der Gemeinschaftspflege, der Fortführung heimatlicher Aktivitäten oder der Bearbeitung lebenspraktischer Fragen“ (Scheffer 1998: 777).

Dies gilt allerdings in vollem Umfang nur für Westdeutschland, denn die Organisationsstrukturen von Migranten befinden sich in den ostdeutschen Bundesländern vielfach noch im Aufbau (Kindelberger 2007). Oft fehlt es ihnen dort – bei einem niedrigen Migrantenanteil von rund vier Prozent an der Wohnbevölkerung – schlicht an der „kritischen Masse“. Eine eindrucksvolle Ausnahme bildet die Selbstorganisation von Vietnamesen, die bereits unter den restriktiven Bedin-

6.6 gungen der DDR einsetzte und nach der Wende differenzierte Selbsthilfestrukturen konsolidieren konnte (Weiss 2005).

Auch wenn die Selbstorganisationen der Migranten herkunftsspezifisch unterschiedliche Wege gegangen sind, lässt sich folgender gemeinsamer Nenner festhalten: „Heute dient die Mehrzahl der Vereine als Freizeit- und Begegnungsstätte, während politisch orientierte Organisationen, außer im gewerkschaftlichen Rahmen, kaum eine Rolle spielen. Darüber hinaus gibt es eine große Zahl an Wirtschafts- und Berufsvereinen“ (Huth 2007: 30).

Als Funktionen von Migrantenorganisationen werden heute nach innen vor allem Identitätsstärkung, gegenseitige Hilfe, Pflege kultureller Traditionen, Anerkennung und die Entfaltung von sozialen Kompetenzen betont. Nach außen übernehmen sie Mittler- und Brückenfunktionen, wenn es um die Beteiligung von Migranten geht. „Sie erfüllen Präventions- und Dienstleistungsaufgaben und schließen bestehende Angebotslücken für Migrantinnen und Migranten in den verschiedensten Bereichen. In ihrem Umfeld bilden sich informelle Netzwerke und private Selbsthilfe wird aktiviert. Migrantenselbstorganisationen dienen auch als Ansprech- und Kooperationspartner für die kommunale Verwaltung und Politik“ (Huth 2006: 30).

Die landespolitische Unterstützung sowie die lokale Förderung, Unterstützung und Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen passt in die deutsche Tradition der kommunalen Selbstverwaltung, in der das Vereinswesen als Form der Selbstorganisation, der Interessenvertretung und der Übernahme gemeinschaftlicher Aufgaben eine besondere Rolle spielt. Je kleiner der Ort, desto bedeutender sind in der Regel die Vereine für die Kommunalpolitik. Vereine bilden als freiwillige Zusammenschlüsse gleichzeitig eine Grundform assoziativer Demokratie und dies in einem mehrfachen Sinne:

- freiwillige Vereinigungen bündeln individuelle Interessen, moderieren sie, machen sie aushandelbar,
- freiwillige Vereinigungen sind für ihre Mitglieder „Schulen der Demokratie“, denn gerade das Vereinsrecht gilt als – nicht immer verwirklichtes – demokratisches Grundmuster (regelmäßige Vorstandswahlen durch die Mitglieder etc.),

- freiwillige Vereinigungen stärken und aktivieren ihre Mitglieder (Selbsthilfe, bürgerschaftliches Engagement etc.),
- Migrantenorganisationen tragen zum Interessenausgleich mit der Mehrheitsgesellschaft bei.

Zuwanderung erzeugt ein mehr oder weniger umfangreiches eigenes Feld von Vereinen und Zusammenschlüssen und verändert bestehende Vereine und Organisationen, wenn sich diese als offen erweisen. Die zahlreichen Boxstaffeln von Aussiedlerjugendlichen, aber auch die Integration von neuen Sportarten wie Gorodki oder Sambo in lokalen Vereinen, sind dafür Beispiele.<sup>62</sup> Vereinigungen von Migranten gebührt lokalpolitisch zumindest die gleiche Unterstützung, wie sie die etablierten Vereine erfahren. Zusätzlich kann die Kommune Anreize schaffen, damit sich einheimische Vereine für Zugewanderte öffnen. Auf Migrantenorganisationen als Medium der politischen und sozialen Partizipation haben viele Kommunen in ihrer Integrationspolitik gesetzt. Einige dieser Organisationen konnten sich nicht zuletzt aufgrund der öffentlichen Förderung stabilisieren.

Dennoch war deren Förderung auch phasenweise sehr umstritten und ist es teilweise noch immer. Prägend war dabei die Angst vor integrationshemmenden Gegenkulturen und Parallelgesellschaften, die in den Herkunftsgesellschaften verharren, aber auch Furcht vor einer unerwünschten politischen Einflussnahme aus den Herkunftsländern. Kulturelle und politische Vorbehalte gibt es zudem gegen die Reproduktion von demokratisch-menschenrechtlich bedenklichen Traditionsbeständen oder aktuelle Radikalisierungen (Islamismus, Ehrenmorde, Scharia, autoritäre Familienstrukturen, vordemokratische Einstellungspotenziale etc.). Sie richten sich vor allem gegen konservativ geprägte religiöse Verbände.

Heute geht es weniger um das Ob, sondern das Wie, d. h. um erfolgreiche, zukunftsweisende und nachhaltige Formen der Zusammenarbeit von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, von einheimisch und migrantisch geprägten Vereinen, von Haupt- und Ehrenamtlichen in der Integrationsarbeit vor Ort.

---

62 Zur Integration des osteuropäischen Wurfspiels Gorodki und der Kampfsportart Sambo in lokale Sportvereine siehe z. B. Aumüller/Gesemann (2014: 108f.).

Dies hat mit dem Wandel von Leitbildern in der Zuwanderung der letzten Jahrzehnte zu tun, die auch die vorherrschenden Interaktionsmuster mit Migrantenorganisationen geprägt haben. Grob lässt sich nach Wood (2010) eine Stufenfolge im Umgang mit Migrantenorganisationen erkennen:

- Nicht-Politik: Ignoranz gegenüber Migrantenorganisationen,
- „Gastarbeiter-Politik“: informelle Kooperation bei bestimmten Themen,
- Assimilationspolitik: keine Anerkennung,
- Multikulturelle Politik: Unterstützung der Migrantenorganisationen als Akteure des Empowerments,
- Interkulturelle Politik: Unterstützung als Akteure der Integration in eine vielfältige Gesellschaft.

Dabei handelt es sich nicht notwendig um evolutionäre Entwicklungsstufen, sondern bestimmte Muster können auch nebeneinander bestehen oder bestimmte Stufen werden übersprungen. Migrantenvereine und -organisationen stellen ein noch wenig erforschtes Segment im Vereins- und Verbandsgefüge der Bundesrepublik dar. Schon die Zahlenangaben schwanken zwischen 2.000 und 16.000 Migrantenorganisationen (Pries 2010: 8 bzw. 17). Charakteristisch sei für sie das Schwanken zwischen einer Einfluss- und einer Mitgliederlogik, zwischen Integration und Identitätswahrung. Zunächst dominierte in der Forschung das Interesse an der Integrationsfunktion für die Ankunftsgesellschaft, denn ihre integrative Wirkung wurde lange Zeit als strittig und eher ambivalent beurteilt: Orientierung an und Einfluss aus den Herkunftsländern, Konfliktimport, Bildung ethnischer Kolonien, Integrationsfalle. Positiv erschien lediglich ihre transitorische Qualität, die aber bei langer Verweildauer in Migrantenorganisationen als Falle für die Zugewanderten betrachtet wurde.

Heute wird die Debatte weniger dichotomisch geführt, sondern die Frage gestellt, unter welchen Bedingungen Migrantenorganisationen die eine oder die andere Wirkung entfalten können (vgl. Pries 2010). Zudem handelt es sich um multidimensionale Organisationen, die sich im Zeitverlauf selbst verändern, was aufgrund der großen Heterogenität des Bevölkerungsanteils mit Migrationshin-



tergrund nicht verwundert. Dabei sind öffentliche Förderstrukturen und das Politikfeld, in dem sie agieren, dessen Regelungen, Gelegenheitsstrukturen und Akteurskonstellationen wirksam. In der integrationspolitischen Debatte werden allerdings basale Funktionen von Migrantenorganisationen oft übersehen: „In Migrantenorganisationen treffen sich ‚Landsleute‘, finden Migranten Anerkennung und teilen Gemeinsamkeiten hinsichtlich Sprache, Kultur und Interessen, können die Mitglieder kulturellen Bräuchen ohne Erklärungs- oder Legitimationszwänge nachgehen, werden soziale Netzwerkbeziehungen und kollektive Selbstvergewisserungen reproduziert“ (Pries 2010: 27). Gleichzeitig agieren sie auch in einem transnationalen sozialen Feld zwischen Herkunfts- und Aufnahmegesellschaft.

Migrantenorganisationen werden heute in einer Vielfalt von möglichen Funktionen adressiert, die sie als überwiegend ehrenamtliche und freiwillige Organisationen nur begrenzt erfüllen können. Auf die demokratiepolitische Dimension im Sinne „assoziativer Demokratie“ ist bereits verwiesen worden. Die Übernahme von politischen Lobbyaufgaben gehört in dieses Feld. Oft werden sie auch zusätzlich zu Trägern repräsentativer Erwartungen, die in der Kommunalpolitik einen bestimmten Bevölkerungsausschnitt vertreten, dem das Wahlrecht versagt geblieben ist. Schließlich bieten Migrantenorganisationen zuweilen eine der wenigen politischen Partizipationschancen für Menschen mit Migrationshintergrund.

Migrantenorganisationen gibt es in vielfältigen Ausprägungen. Sie reichen vom Dachverband unterschiedlicher Nationen, Regionen und religiösen Ausrichtungen bis zum herkunftshomogenen Treff. Mit den öffentlichen Förderkulissen und der Ablösung der ersten Generation in den Migrantenvereinen scheint die Ausdifferenzierung der verschiedenen Formen von Selbstorganisation an Bedeutung zu gewinnen. Besonderes Augenmerk haben in jüngster Zeit die Zusammenschlüsse von Migrantinnen und von Jugendlichen mit Migrationshintergrund auf sich gezogen.<sup>63</sup>

---

63 Siehe insbesondere die Forschungsstudie zu Migrantinnenorganisationen von Reinecke et al. (2010) und die Studie von Jagusch (2011) zu Vereinen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Die Deutsche Jugend in Europa (djo) führt z. B. zurzeit – in Kooperation mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, dem Deutschen Bundesjugendring und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge das Projekt „Jugend 2014“ durch, das fünf Migrantenjugendorganisationen dabei unterstützen soll, ihre bundesweiten Strukturen zu stärken und ihre Verbandsarbeit zu professionalisieren.

Wichtig ist es, einige Barrieren im Blick zu behalten. Migrantenorganisationen sind zumeist strukturell, finanziell und personell schlecht ausgestattet, zumindest deutlich schlechter als vergleichbare einheimische Organisationen. In der Mehrzahl der Bundesländer ist die unzulängliche Landesförderung eher Teil dieses Zustands als ein Beitrag zu seiner Überwindung. Qualifizierungen und Professionalisierungen, wie sie z. B. von Stiftungen für Vereinsvorstände angeboten werden, können nur einen begrenzten Ausgleich schaffen. Ihre Weiterentwicklung zu sozialen Dienstleistern ist eine Option, an der sich nicht alle Migrantenorganisationen beteiligen wollen und können. Es ist zu respektieren, wenn Migrantenorganisationen diesen Weg der Professionalisierung nicht gehen wollen oder können, sondern sich auf ihre sozialen und geselligen Funktionen konzentrieren.

Hier liegt ihr besonderes integrationspolitisches Gewicht. Das Vereinswesen wird als wesentliches Element integrativer Strategien gesehen. Dies gilt sowohl für ethnische Vereinsbildungen, wie für die interkulturelle Öffnung deutscher Vereine. Besonders im letzten Fall liegt die integrationspolitische Bedeutung des Vereinslebens in der Erzeugung von sozialem Kapital in Gestalt von lockeren Bindungen („bridging social capital“), die den Kontakt zwischen Zuwanderern und Einheimischen intensivieren. Die Befunde zu den Auswirkungen ethnischer Vereinsbindung auf andere Engagementformen sind nicht eindeutig. Während in der öffentlichen Debatte aus der geringeren Beteiligung von Migranten oft auf eigenethnische Orientierungen geschlossen wird, gewinnt inzwischen die Sichtweise an Bedeutung, vorhandene Barrieren und die anstehende kulturelle Öffnung des von Einheimischen geprägten Vereinswesens stärker in den Blick zu nehmen.

Für eine aktive und strategisch orientierte Integrationspolitik auf Landesebene kommt artikulations- und handlungsfähigen Migrantenorganisationen eine besondere Bedeutung zu. Mit ihrer öffentlichen Förderung und Anerkennung werden Migrantenorganisationen zu Experten und Impulsgebern in der Entwicklung von Integrationskonzepten. Ohne sie wird es kaum gelingen, wesentliche Zielgruppen zu erreichen und die eigenen Landesprogramme umzusetzen. Dies setzt eine gewisse Professionalität voraus, zu der eine verlässliche Infrastrukturförderung und innovative Landesprogramme erheblich beitragen können.

### Berlin

Berlin fördert Integrationsprojekte und Migrantenorganisationen seit über 30 Jahren. Als Ergebnis einer umfangreichen Evaluation (2008 bis 2011)<sup>64</sup> und eines Qualitätsdialogs mit Migrantenorganisationen (2012/2013) wurde das Programm ab 2014 neu ausgerichtet: „So werden künftig vorrangig Migrantenorganisationen aus dem Partizipationsprogramm gefördert. Andere Organisationen können sich dann um Unterstützung bewerben, wenn sie in Tandems, Projektkooperationen oder Netzwerkkooperationen mit Migrantenorganisationen zusammenarbeiten. Dadurch soll eine möglichst vielfältige herkunftsübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Projekten erzielt werden.“

### Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen werden Migrantenorganisationen über die Programme zur Förderung von Integrationsagenturen für die Belange von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte sowie die Gewährung von Zuwendungen für Selbstorganisationen von Migrantinnen und Migranten gefördert. Das Teilhabe- und Integrationsgesetz von 2012 hat zudem zum Ziel, „das bürgerschaftliche Engagement von und für Menschen mit Migrationshintergrund ... in allen Bereichen der Gesellschaft“ zu stärken sowie „die Organisationen der Menschen mit Migrationshintergrund in demokratische Prozesse einzubinden und sie zu fördern“.

### Sachsen-Anhalt

Sachsen-Anhalt hat die Gründung des Landesnetzwerks der Migrantenselbstorganisationen (LAMSA) unterstützt und fördert seit Januar 2012 eine Servicestelle zur Unterstützung des Landesnetzwerks der Migrantenselbstorganisationen und zur Stärkung des Empowerment-Ansatzes der Migrantenorganisationen in Sachsen-Anhalt. In Kooperation mit der Landesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen wird eine „Projektwerkstatt für Migrantenorganisationen“ gefördert, die zur Stärkung der Partizipation von Migrantinnen und Migranten beitragen soll.

## 6.7 Unterstützung der kommunalen Integrationspolitik

In ihren Erklärungen zum Nationalen Integrationsplan und Nationalen Aktionsplan Integration würdigen die Länder die Kommunen als „zentrale integrationspolitische Akteure“ und die „unverzichtbare Arbeit der Kommunen“, deren Weiterentwicklung sie gemeinsam mit ihnen gestalten wollen (Bundesregierung 2007: 22; 2011: 24). Die Bundesländer haben in der letzten Dekade ihre Anstren-

64 Siehe auch die Evaluation des Berliner Integrationsprogramms unter <http://www.berlin.de/lb/intmig/themen/projekte> (20.11.2014). Die Evaluation wurde vom Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) durchgeführt (vgl. Gesemann et al. 2011).

gungen verstärkt, eine aktive und strategisch ausgerichtete kommunale Integrationsarbeit durch Landesprogramme anzuregen und zu fördern. Die Politik der Länder reicht dabei von der Förderung eines Informationsaustausches zwischen den Kommunen und einer vorwiegend symbolischen Politik in Bayern bis zur Einrichtung sehr gut ausgestatteter Kommunalen Integrationszentren in allen Kreisen und kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen. Während die Mehrzahl der Bundesländer die Kommunen vor allem durch Beratungsleistungen unterstützen, zielen die Förderprogramme in Nordrhein-Westfalen, Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg auf eine stärker strukturelle Förderung der kommunalen Integrationsarbeit ab (siehe auch Schaubild 6):

- Nordrhein-Westfalen hat von 2005 bis 2012 das Landesprogramm „KOMM-IN NRW – Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit“ zur Förderung kommunaler Integrationsangebote und einer stärker strategisch ausgerichteten kommunalen Integrationsarbeit umgesetzt. Seit 2013 können – auf der Grundlage des Teilhabe- und Integrationsgesetzes von 2012 – in allen Kreisen und kreisfreien Städten, die über ein Integrationskonzept verfügen, Kommunale Integrationszentren eingerichtet werden. Die Förderung hat vor allem eine Verbesserung der Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen sowie der Koordination von Aktivitäten und Angeboten vor Ort zum Ziel. In jedem Kommunalen Integrationszentrum arbeiten in der Regel zwei vom Land freigestellte Lehrkräfte sowie dreieinhalb vom Land geförderte kommunale Bedienstete.
- In Hessen gab es von 2009 bis 2013 das Landesprogramm „Modellregionen Integration“ zur Förderung von strukturellen Veränderungen der bestehenden Institutionen und Angebote, der Vernetzung von Akteuren und der Schaffung nachhaltiger Beteiligungsstrukturen sowie zum Aufbau eines kommunalen Integrationsmonitorings.<sup>65</sup> Seit 2014 wird das neue Landesprogramm zur Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen „WIR – Wegweisende Integrationsansätze Realisieren“ mit den Schwerpunkten Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur sowie interkulturelle Öffnung von Verwaltungen, aber auch Vereinen und Verbänden in Landkreisen, kreisfreien Städten und Sonderstatusstädten durchgeführt.

---

<sup>65</sup> Als Modellregionen wurden die Städte Offenbach, Kassel, Wetzlar und Wiesbaden sowie der Main-Kinzig-Kreis gemeinsam mit der Stadt Hanau und der Hochtaunuskreis ausgewählt.

- Niedersachsen hat im Jahr 2014 „Koordinierungsstellen für Migration und Teilhabe“ in Landkreisen, kreisfreien Städten und der Region Hannover zur Förderung einer nachhaltigen und zukunftsorientierten Migrations- und Integrationspolitik eingerichtet, die die „Leitstellen für Integration“ in 15 Landkreisen und Städten in Form einer unbefristeten Abordnung von Landesbediensteten an die Kommunen (2005 bis 2013) abgelöst haben.
- Sachsen-Anhalt fördert seit 2008 Koordinierungsstellen für Integration in allen Landkreisen und kreisfreien Städten zur Stärkung der kommunalen Integrationsarbeit.
- Baden-Württemberg hat 2013 ein Landesprogramm zur „Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration“ und zur Entwicklung nachhaltiger Strukturen in der kommunalen Integrationsarbeit aufgelegt.

### Beispiel guter Praxis

#### Nordrhein-Westfalen

Mit der Einrichtung von – im Teilhabe- und Integrationsgesetz von 2012 verankerten – Kommunalen Integrationszentren hat Nordrhein-Westfalen die institutionelle Förderung und strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationsarbeit weiter vorangetrieben. Die Kommunalen Integrationszentren stellen nicht nur nach Ansicht des zuständigen Ministers ein Alleinstellungsmerkmal von Nordrhein-Westfalen dar: „Kein anderes Land (hat) eine flächendeckende Infrastruktur dieser Qualität“ (Schneider 2013: 664). Einheitliche Integrationspauschalen geben den Kommunen Flexibilität in der Wahrnehmung ihrer Integrationsaufgaben und können zum Abbau der Ungleichbehandlung der verschiedenen Zuwanderungsgruppen genutzt werden. Kommunale Integrationsagenturen stellen mit dieser Grundausstattung und breiter Zuständigkeit (Bürgerschaftliches Engagement, interkulturelle Öffnung, sozialraumorientierte Arbeit, Antidiskriminierung) eine wichtige Säule der Integrationspolitik des Landes dar: „Kommunale Integrationszentren nehmen umfangreiche Aufgaben wahr. Sie sind der zentrale (Ansprech-)Partner für Integrationsfragen“ (ebd.: 665).

Die Ergebnisse der Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland zeigen, dass 71,5 % der befragten Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern die Programme und Initiativen ihres Bundeslandes als sehr hilfreich oder hilfreich für ihre lokalen Integrationsbemühungen bewerten. Mehr als die Hälfte der befragten Kommunen sehen aber einen weitergehenden Unterstützungsbedarf bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen kommunaler Inte-

grationspolitik. Zu den Vorschlägen gehören eine bessere finanzielle Förderung der kommunalen Integrationsarbeit, eine stärkere Abstimmung und Koordination der integrationspolitischen Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen, ein Wandel von einer befristeten Projektförderung zur langfristig ausgerichteten Strukturförderung und die stärkere Verankerung kommunaler Integrationsangebote als Regelleistungen (Gesemann et al. 2012: 134ff.).

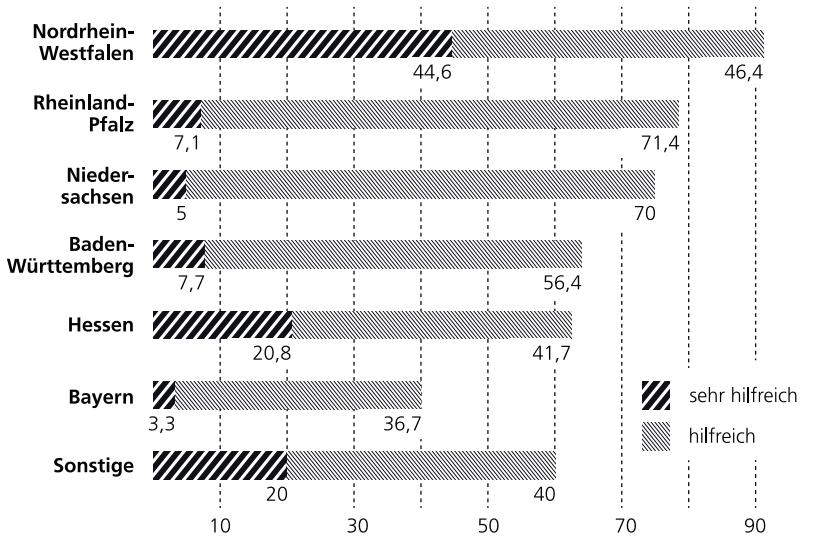
Bei den Ergebnissen der Studie zeigen sich einige bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Bundesländern (siehe auch Schaubild 5):

- In Nordrhein-Westfalen bewerten 91,0 % der Kommunen die Politik ihres Bundeslandes als sehr hilfreich oder hilfreich, wobei vor allem der sehr hohe Anteil von Kommunen, die die Politik des Landes als sehr hilfreich einstufen (44,6 %), hervorsteicht.
- In Hessen gibt es eine starke Spreizung der Werte – von Kommunen, die die Politik des Landes als sehr hilfreich beurteilen (20,8 %) bis zu jenen, die sie als eher unbedeutend oder wenig hilfreich bewerten (37,5 %).
- In Bayern wird die Politik des Landes von einer Mehrheit der Kommunen (60 %) als eher unbedeutend, wenig oder nicht hilfreich eingeschätzt.

Die Gestaltung von Chancen und die Bewältigung von Herausforderungen auf lokaler Ebene stellt eine schwierige Gratwanderung zwischen kommunaler Selbstverwaltung und externem Unterstützungsbedarf dar. Beispielhaft bringt das die Position der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen (agah) in der Beantwortung unserer Umfrage zum Ausdruck: „Prinzipiell ist ... zu bemängeln, dass die Politik der Landesregierung darauf abzielt, viele Integrationsmaßnahmen langfristig von den Kommunen alleine gestalten zu lassen. Zwar entspricht dieser Ansatz dem Gedanken der kommunalen Selbstverwaltung und -verantwortung, jedoch entzieht sich damit das Land auch seiner Pflicht zur Finanzierung entsprechender integrationspolitischer Maßnahmen. Angesichts angespannter Haushalte ist nicht absehbar, wie wegweisende Integrationsansätze alleine durch die Kommunen strukturell getragen werden können. Hier bedarf es neben dem Willen zur Erkenntnis auch der landespolitischen Bereitschaft, nicht nur kurzfristige Landesprogramme aufzulegen, sondern nachhaltige Finanzierungskonzepte für integrationspolitische Belange darzustellen“ (Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen – Landesausländerbeirat).

Weithin anerkannt ist inzwischen, dass der strategischen Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik eine zentrale Bedeutung zukommt. Ein hoher Stellenwert der kommunalen Integrationspolitik, die Verankerung von Integration als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung, die Vernetzung zentraler Akteure und die Entwicklung einer eigenen, an die lokalen Bedingungen angepassten Strategie in einem breit angelegten partizipativen Prozess gelten dabei als grundlegende Bausteine einer strategischen Orientierung. Das spiegelt sich nicht nur in den Empfehlungen von Fachverbänden, Stiftungen und kommunalen Spitzenverbänden wider, sondern zeigt sich auch in wissenschaftlichen Studien (siehe insbesondere Bertelsmann Stiftung/Bundesministerium des Innern 2005; Bertelsmann Stiftung 2011; Gesemann et al. 2012; Gesemann 2013).

Schaubild 5: **Bedeutung von Programmen und Initiativen des Bundeslandes für die kommunale Integrationsarbeit in den westdeutschen Flächenstaaten**



Quelle: Gesemann et al. (2012); eigene Darstellung DESI (2014)

Zahlreiche Städte, Gemeinden und Landkreise verfügen inzwischen nach eigenen Angaben über Grundelemente für eine strategische Steuerung der kommunalen Integrationsarbeit: 39,5 % der im Rahmen der bereits erwähnten Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik befragten Kommunen maßen der Integrationspolitik eine sehr hohe oder hohe Bedeutung bei, hatten Integration als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe in der Kommunalverwaltung verankert und verfügten über eine eigene kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Migranten. Viele Kommunen vernetzen die für das Integrationsgeschehen zentralen Akteure, bemühen sich um eine aktive Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund und treiben die interkulturelle Öffnung der Verwaltung voran (vgl. Gesemann et al. 2012, S. 125ff.).

Bei den Kommunen, die grundlegende Elemente einer strategischen Steuerung in der Integrationspolitik verankert haben, zeigen sich deutlich höhere Aktivitätswerte in Bezug auf die Umsetzung zentraler Empfehlungen in allen Handlungsfeldern der kommunalen Integrationspolitik, insbesondere aber in Bezug auf die Förderung von politischer Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement. Eine strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik ist daher offenbar enorm hilfreich, wenn es darum geht, Integration als Schlüsselaufgabe in der Kommune zu gestalten, Barrieren zu überwinden sowie Chancen und Herausforderungen in einem breit angelegten, beteiligungsorientierten Prozess vor Ort zu entwickeln. Vertiefende Analysen zeigen, dass die Bundeslandzugehörigkeit, nach Gemeindegröße und Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, der bedeutsamste Erklärungsfaktor für eine strategische Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik ist.

- Keine Förderung einer strategischen Steuerung: Brandenburg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Thüringen
- Förderung einer strategischen Steuerung durch Beratung und Vernetzung sowie die Förderung von Projekten: Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein
- Förderung von strategischer Steuerung im Rahmen von Förderprogrammen: Baden-Württemberg
- Förderung einer strategischen Steuerung durch Unterstützung und Weiterentwicklung kommunaler Strukturen: Nordrhein-Westfalen, Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt



Schaubild 6: **Förderung der kommunalen Integrationspolitik in den Bundesländern**

<b>Bundesland</b>	<b>Förderung der lokalen / kommunalen Integrationspolitik</b>
<b>Baden-Württemberg</b>	Förderprogramm zur Entwicklung nachhaltiger Strukturen in der kommunalen Integrationsarbeit mit einem Finanzvolumen von über drei Millionen pro Jahr (Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Integration über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration, 12. August 2013).
<b>Bayern</b>	Unterstützung der kommunalen Integrationsarbeit durch Veranstaltung von regionalen Integrationsforen und Informationsbörsen sowie Verleihung von Integrationspreisen.
<b>Berlin</b>	Das Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin vom 28. Dezember 2010 legt fest, dass die Bezirke eine Bezirksbeauftragte oder einen Bezirksbeauftragten für Integration und Migration benennen (Artikel I, § 7).
<b>Brandenburg</b>	Unterstützung von Vereinen, Verbänden und Initiativen in den Kommunen, nicht der Kommunen selbst (z. B. Beratungs- und Fortbildungsangebote der RAA Brandenburg – Regionale Arbeitsstellen für Bildung, Integration und Demokratie).
<b>Bremen</b>	Die Integration vor Ort soll insbesondere durch eine enge Verknüpfung der Programme Wohnen in Nachbarschaften (WiN), Soziale Stadt, Lokales Kapital für Soziale Zwecke (LOS) und Stärken vor Ort erreicht werden.
<b>Hamburg</b>	Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration finanziert – befristet auf drei Jahre – Stellenanteile für Integrationsfachkräfte in den Bezirksämtern, um die Umsetzung des gesamtstädtischen Integrationskonzepts bzw. die interkulturelle Öffnung auch auf Bezirksebene zu fördern. Darüber hinaus fördert der Senat bezirks- und stadtteilbezogene Integrationsprojekte und -angebote. Ein Beispiel hierfür sind die in jedem Bezirk angesiedelten Integrationszentren mit umfangreichen Beratungsleistungen für schon länger hier lebende Menschen mit Migrationshintergrund.
<b>Hessen</b>	Umsetzung eines neuen Landesprogramms zur Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen (seit 2014). Der Schwerpunkt des neuen Programms „WIR – Wegweisende Integrationsansätze realisieren“ wird auf der Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur sowie auf der Interkulturellen Öffnung von Verwaltungen, aber auch Vereinen und Verbänden liegen. Antragsberechtigt sind alle hessischen Landkreise, kreisfreien Städte und Sonderstatusstädte.
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Die Landesregierung unterstützt die Kommunen durch integrationsbegleitende Angebote. Maßnahmen, die der strategischen Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik dienen, werden nicht gefördert.

**Bundesland Förderung der lokalen / kommunalen Integrationspolitik**

<b>Nieder-sachsen</b>	Das Land Niedersachsen fördert seit 2014 die Einrichtung von Koordinierungsstellen für Migration und Teilhabe in allen Landkreisen, kreisfreien Städten, der Region Hannover, der Landeshauptstadt Hannover sowie der Stadt Göttingen. Die Koordinierungsstellen sollen auf lokaler Ebene zur chancengerechten Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund in allen kommunalen und gesellschaftlichen Bereichen beitragen. Das Land gewährt den Kommunen eine Zuwendung von bis zu 50 % der Personalausgaben für eine eingerichtete Stelle.
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Das Teilhabe- und Integrationsgesetz in Nordrhein-Westfalen vom 14. Februar 2012 regelt die Förderung von Kommunalen Integrationszentren in Kreisen und kreisfreien Städten, die über ein Integrationskonzept verfügen. Die Förderung hat vor allem eine Verbesserung der Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen sowie der Koordination von Aktivitäten und Angeboten vor Ort zum Ziel. In jedem Kommunalen Integrationszentrum arbeiten in der Regel zwei vom Land freigestellte Lehrkräfte sowie dreieinhalb vom Land geförderte kommunale Bedienstete. Die Kommunalen Integrationszentren bilden zudem einen Verbund und werden vom Land durch eine landesweite Koordinierungsstelle unterstützt.
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Die Landesregierung von Rheinland-Pfalz unterstützt die Integrationspolitik der Kommunen vor allem durch Beratungsleistungen. Im Rahmen der Aktionspartnerschaft „Vorsprung durch Vielfalt“ werden Kommunen bei der Entwicklung und Umsetzung strategischer Integrationskonzepte beraten. Die Beratungsleistungen werden von der Arbeitsgemeinschaft der Beiräte für Migration und Integration Rheinland-Pfalz (AGARP) in Kooperation mit der Schneider Organisationsberatung angeboten.
<b>Saarland</b>	Unterstützung der Kommunen im Rahmen der Projektförderung. Keine strukturelle Förderung der kommunalen Integrationspolitik.
<b>Sachsen</b>	Unterstützung von Projekten, die die Integration von Migrantinnen und Migranten fördern. Keine strukturelle Förderung von Kommunen.
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Koordinierungsstellen für Integration in Landkreisen und kreisfreien Städten (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Stärkung der kommunalen Integrationsarbeit in Sachsen-Anhalt, April 2008). Förderung lokaler Integrationsprojekte (Ministerium für Inneres und Sport: Integrationsrichtlinie, zuletzt geändert 2009).
<b>Schleswig-Holstein</b>	Unterstützung der Kommunen durch Programme und Maßnahmen. Bislang keine strukturelle Förderung der kommunalen Integrationspolitik, doch hält die Landesregierung eine stärkere strategische Steuerung und Vernetzung für wünschenswert.
<b>Thüringen</b>	Die Leitlinien und Handlungsempfehlungen zur Integration von Zuwanderern in Thüringen (2009) haben eine verbesserte Zusammenarbeit mit den Kommunen zum Ziel.

Quelle: DESI (2014), Befragung zur politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten in den Ländern (Sommer 2013), ergänzende Recherchen, Stand: Oktober 2014

Mit ihrer Zuständigkeit für die Kommunalverfassungen bzw. Gemeinde- und Landkreisordnungen eröffnen sich den Bundesländern besondere integrationspolitische Gestaltungschancen. Sie können z. B. die Schaffung von Integrationsbeiräten verbindlich machen oder es den Kommunen überlassen, ob und wie sie ihre Migrationsbevölkerung lokalpolitisch einbinden. Wie nachfolgend deutlich wird, gibt es gute Gründe, auch lokal verbindliche Formen der Konsultation und Repräsentation für Zugewanderte abzuverlangen.

Die Einrichtung von Beiräten und die Berufung sachkundiger Bürgerinnen und Bürger hat eine lange kommunalpolitische Tradition, wenn es darum geht, die Interessen von bestimmten Bevölkerungsgruppen (Ältere, Kinder und Jugendliche, Behinderte etc.) zu berücksichtigen – vor allem dann, wenn sie kein Wahlrecht haben oder schlecht repräsentiert sind. In der Regel haben solche Beiräte beratende Funktion. Zuweilen verfügen sie auch über Initiativrechte. Meist wirken in diesen Beiräten Mitglieder des Vertretungsorgans der Kommune mit. Die Rekrutierung der übrigen Beiratsmitglieder erfolgt auf unterschiedliche Weise, sei es durch Urwahl durch alle Einwohner mit ausländischer Staatsangehörigkeit und teilweise auch alle Einwohner, die die deutsche Staatsangehörigkeit erworben haben,<sup>66</sup> sei es durch die Benennung von Migrantenorganisationen oder die Ernennung durch das Kommunalparlament.

Kommunen können im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung solche beratenden Ausschüsse und Beiräte nach eigenen Vorstellungen grundsätzlich einrichten und in ihrer Hauptsatzung institutionell ausgestalten. Ihre Handlungsgrenzen werden durch die Befugnisse der übrigen Gemeindeorgane (Rat, Bürgermeister, Verwaltung) gesetzt, die von den Ländern jeweils in ihren Kommunalverfassungen bzw. Gemeinde- und Landkreisordnungen fixiert werden.

Die Erwähnung und rechtliche Ausgestaltung von Integrations- und Ausländerbeiräten in den Kommunalverfassungen bietet Landesregierungen die Mög-

---

<sup>66</sup> In Nordrhein-Westfalen und in Rheinland-Pfalz gehören nicht nur Einwohner mit ausländischer Staatsangehörigkeit sowie staatenlose Einwohner zu den Wahlberechtigten, sondern auch Einwohner, die die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung oder als Spätaussiedler erworben haben. Wählbar sind alle wahlberechtigten Personen sowie alle anderen Einwohner, soweit sie jeweils am Wahltag das 16. bzw. 18. Lebensjahr vollendet haben.

lichkeit, selbst gestaltend wirksam zu werden und auf die Dringlichkeit der politischen Inklusion von Zugewanderten zu verweisen. Die aktuellen Kommunalverfassungen in 13 Bundesländern (ohne die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg)<sup>67</sup> lassen sich in drei Gruppen einteilen (vgl. Schaubild 7):

- Verpflichtende Regelungen für die kommunale Repräsentation von Zugewanderten gibt es bislang lediglich in vier Bundesländern (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland) – für Nordrhein-Westfalen ab 5.000 Ausländer in der Gemeinde, in Hessen und Rheinland-Pfalz ab 1.000 (Gemeinde) bzw. 5.000 (Landkreise) ausländische Einwohner und im Saarland bei einem Ausländeranteil von mindestens acht Prozent.
- Als Kann-Bestimmung ist die Einrichtung von Vertretungen für Zuwanderer in den Kommunalordnungen von drei Bundesländern (Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen) verankert. In Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland gilt die Kann-Bestimmung zudem für Kommunen, in denen die Einrichtung von Vertretungen für Zuwanderer nicht verpflichtend ist.
- Auf explizite Regelungen in Sachen Integrationsbeiräte verzichten bislang sechs Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Schleswig-Holstein). Alle Gemeindeordnungen sehen aber die Möglichkeit der Einrichtung beratender Ausschüsse oder Beiräte vor.

Über die politische Inklusionswirkung der verschiedenen lokalen und landesspezifischen Varianten liegen keine Vergleichsstudien vor. Allerdings zeigen aktuelle Erhebungen zu den neu eingerichteten Beiräten für Migration und Integration in Rheinland-Pfalz (Jagusch/Köpf 2013) sowie Integrationsräten und -ausschüssen in Nordrhein-Westfalen (Forschungsgruppe Politische Partizipation 2011; Moltgen/Bätge 2012), dass sich solche Vertretungen, die starke Verbindungen in die Gemeinderäte haben, großer Wertschätzung erfreuen, wenn sie verbindliche Kompetenzen, eigene Ressourcen und eine enge Anbindung an die lokale Migrations-

<sup>67</sup> In der Freien und Hansestadt Hamburg gibt es keine Gemeindeordnung. Im Land Berlin gibt es zwar auch keine Gemeindeordnung, aber Bezirksverordnetenversammlungen (BVV) als Volksvertretungen auf Ebene der Berliner Bezirke. Diese sind nach der Verfassung von Berlin Teil der Berliner Verwaltung. In der Freien Hansestadt Bremen gibt es auf kommunaler Ebene einen Magistrat für die Stadt Bremerhaven.

bevölkerung haben. Ihr Einfluss auf die lokale Integrationspolitik und ihre Chance, zu politischen Lernorten für Zugewanderte zu werden, kann wirksam werden, wenn einige Voraussetzungen erfüllt bzw. geschaffen werden. Dazu gehören:

- gesetzliche Fixierung eines möglichst verbindlichen und in seinen Kompetenzen gestärkten Integrationsbeirats oder -ausschusses,
- institutionelle Ressourcen, ein angemessenes Budget und eigene Gestaltungsmöglichkeiten,
- verbindliche Beteiligung an der Erarbeitung lokaler Integrationskonzepte bei möglichst weitgehender Einbeziehung der Betroffenen; wenn Integrationspolitik mit den Betroffenen gemeinsam erarbeitet wird, verspricht dies „nicht nur die besseren Ergebnisse, sondern verleiht ihr auch eine wesentlich höhere demokratische Legitimität und Akzeptanz“ (agah 2013: 13),
- umfassende Beteiligung des Beirats an allen kommunalpolitischen Belangen,
- Ausdehnung der Wahlberechtigten auf alle Einwohner mit Migrationshintergrund.<sup>68</sup>

Informationen über den Stand der kommunalen Partizipationsstrukturen von Migranten bietet eine Befragung von 2011 (Gesemann et al. 2012), an der sich 228 deutsche Kommunen unterschiedlicher Größe beteiligt haben. Demnach gibt es in 62,4 % der antwortenden Kommunen eine institutionelle Interessenvertretung von Menschen mit Migrationshintergrund, wobei dieser Anteil in den neuen Bundesländern (85,7 %) höher ist als in den alten (59,7 %). Die Institutionalisierung von Teilhabemöglichkeiten ist ansonsten vor allem von der Gemeindegröße, aber auch vom Anteil ausländischer Einwohner bzw. der Bevölkerung mit

68 Dies könnte eine Antwort auf einen, nicht nur in Hessen zu beobachteten Trend sein: „Nach Berechnungen des Landesamtes und der agah ist ein rückläufiger Trend des Anteils von Unionsbürgerinnen und -bürgern in den Gemeinde- und Kreisparlamenten feststellbar. So waren 1997 in hessischen Gemeinden noch 115 Personen keine Deutschen. Dagegen beläuft sich diese Zahl 2011 nur noch auf 67. Dies liegt vermutlich daran, dass sich gerade diese politisch hoch integrierten Personen zunehmend haben einbürgern lassen. Das gleiche Phänomen lässt sich bei den hessischen Ausländerbeiräten feststellen, wo die Mandatszahl der eingebürgerten Ex-Ausländer stetig zugenommen hat“ (agah 2013: 4).

Migrationshintergrund an der lokalen Bevölkerung abhängig. Eine Interessenvertretung von Migranten gibt es in fast allen Großstädten (98,4 %) und in 68,6 % der Mittelstädte, aber nur in 15,4 % der Gemeinden/Kleinstädte.

Kommunale Interessenvertretungen von Migranten („Ausländerbeiräte“) sind in einigen Städten bereits in den 1970er-Jahren entstanden, um Einwohner ohne Wahlrecht an der kommunalen Selbstverwaltung zu beteiligen. Nach anfänglicher Euphorie haben sie bald den Ruf eines effektiven und nachhaltigen Beteiligungsinstruments eingebüßt. Entsprechend rückläufig ist auch die Wahlbeteiligung für lokale Ausländerbeiräte. In Düsseldorf lag sie 2004 nur noch bei 6,2 % der Wahlberechtigten, in den 37 Städten, in denen 2004 in Nordrhein-Westfalen Beiräte gewählt wurden, betrug die Wahlbeteiligung durchschnittlich 11,4 % (Wiedemann 2006: 272). Auch in Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen, in denen gewählte Ausländerbeiräte in der Gemeindeordnung von 1994 verbindlich gemacht wurden, blieben zunächst die strukturellen Schwächen erhalten: „fehlende Beschlussrechte, fehlende Anbindung an den Rat und Unverbindlichkeit der Entscheidungen und Empfehlungen, die in diesen Gremien getroffen wurden“ (Kelttek 2006: 20).

Vor diesem Hintergrund wurde in Nordrhein-Westfalen auf Drängen der Ausländerbeiräte im Jahr 2004 im Kontext einer Experimentierklausel der Gemeindeordnung die Möglichkeit eröffnet, kommunale Ausschüsse zu bilden, die auch mit gewählten und stimmberechtigten Ratsmitgliedern sowie mit Vertretern der Migranten besetzt sind und damit potenziell verbindlichere Beschlüsse fassen können. Allerdings wurde diese Möglichkeit zur Bildung von „Integrationsräten“ in den rund 100 Städten in Nordrhein-Westfalen, in denen Integrationsräte, Migrationsräte, Ausländerbeiräte sowie Ausschüsse für Migration und Integration existieren, sehr unterschiedlich genutzt. Das Spektrum reicht von der bloßen Namensänderung bis zur weitgehenden Gewährung von Mitsprache- und Entscheidungsrechten zu einem weiten Themenspektrum (vgl. Kelttek 2008).

### Beispiele guter Praxis

#### Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen hat die politische Partizipation von Zugewanderten 2013 durch die Novellierung der Gemeindeordnung erneut weiterentwickelt. Wesentliche Änderungen sind die Ausweitung des aktiven Wahlrechts auf alle Eingebürgerten und Spätaussiedler, die

Zusammenlegung der Integrationsratswahl mit der Kommunalwahl, die stärkere Verzahnung von Gemeinde- und Integrationsräten durch die Berufung von Mitgliedern und die Ausweitung von Anhörungsrechten sowie die Ausstattung des Integrationsrats mit den „zur Erledigung seiner Aufgaben erforderlichen Mitteln“. Der Landesintegrationsrat NRW hat die Novellierung der Gemeindeordnung begrüßt und hervorgehoben, dass dieser „hervorragende landesgesetzliche Rahmen zur kommunalpolitischen Partizipation der Menschen mit Migrationshintergrund“ nun ausgestaltet werden müsse. Es komme vor allem darauf an, engagierte Personen für eine Kandidatur zu gewinnen und den Integrationsrat in den Gemeinden mit den Kompetenzen eines Ausschusses auszustatten.<sup>69</sup>

### Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz hat die kommunalen Ausländerbeiräte bereits 2009 zu Beiräten für Migration und Integration weiterentwickelt. Der Kreis der Wahlberechtigten wurde um Eingebürgerte und Spätaussiedler erweitert und die Beiräte wurden stärker mit der kommunalen Politik verzahnt. Eine durch das Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz im Jahr 2013 durchgeführte Evaluation zeigt, dass die mit der Reform verbundenen Ziele (Vereinfachung von Wahlmodalitäten und Abbau von Wahlhürden; Ausweitung von Wahlberechtigten und Zielgruppen; Weiterentwicklung der Beteiligungsmöglichkeiten von Beiräten durch die Möglichkeit der Berufung von Beiratsmitgliedern und die stärkere Verzahnung mit kommunalpolitischen Gremien; Erhöhung der Akzeptanz und Legitimität der Beiräte) vielfach erreicht wurden, auch wenn vor allem bei der kommunalpolitischen Partizipation und Einbeziehung der Beiräte noch Handlungsspielraum gesehen wird (vgl. Jagusch/Koepf 2013).<sup>70</sup>

Integrationsräte und -ausschüsse können zwar nicht das vorenthaltene Wahlrecht kompensieren. Dies wäre ein repräsentatives Selbstmissverständnis. Je mehr es jedoch gelingt, Integrationsräte und -ausschüsse zu kompetenten Konsultativgremien zu entwickeln, desto einflussreicher sind sie auf dem integrationspolitischen Feld ihrer Gemeinde (vgl. Cyrus / Vogel 2008).

Die bereits erwähnte Studie zur lokalen Integrationspolitik (Gesemann et al. 2012) bietet erste Hinweise auf Unterschiede in der Institutionalisierung von Beteiligungsmöglichkeiten für Zugewanderte. Knapp zwei Drittel der Kommunen verfügen nach eigenen Angaben über eine institutionelle Interessenvertretung von Migrantinnen und Migranten. Mehr als ein Drittel verneint diese Frage. Die

<sup>69</sup> Vgl. die Pressemitteilung des Landesintegrationsrats vom 18. Dezember 2013.

<sup>70</sup> Rheinland-Pfalz hat eine Empfehlung der Evaluation aufgegriffen und den Kreis der Wahlberechtigten mit Migrationshintergrund für die kommunalen Beiräte im Jahr 2014 noch einmal ausgeweitet (insbesondere um die Kinder von Eingebürgerten).

Verteilung der Interessenvertretung von Menschen mit Migrationshintergrund variiert stark nach Bundesländern, wobei mit Baden-Württemberg (38,5 %) und Bayern (40 %) zwei Länder unterdurchschnittlich vertreten sind, die keine verbindlichen Regelungen zur Migrantenvertretung in ihren Kommunalverfassungen haben. Niedersachsen, das ebenfalls keine verpflichtende Regelung kennt, schneidet dagegen mit 60 % deutlich besser ab. Mit Nordrhein-Westfalen (78,6 %), Hessen (73,1 %) und Rheinland-Pfalz (66,7 %) haben sich allerdings in drei Ländern deutlich überdurchschnittlich viele Interessenvertretungen gebildet, die in ihren Gemeindeordnungen verpflichtende Regelungen kennen.

Etwas weniger als die Hälfte der Vertretungen kommt durch Urwahl zustande, in einem Fünftel der Fälle werden die Mitglieder durch die Kommunalvertretung benannt und weitaus seltener benennen Migrantenorganisationen ihre Repräsentanten für solche Gremien. Häufig gibt es Mischformen (z. B. wenn Mitglieder sowohl durch Urwahlen gewonnen als auch vom Rat bestellt werden). Es verwundert nicht, dass Urwahlen besonders in den Bundesländern an der Spitze stehen, die dies in ihren Gemeindeordnungen so geregelt haben (Hessen: 78,9 %; Nordrhein-Westfalen: 59,1 %). Angesichts dieses Formenreichtums und der Experimentierfreude vieler Kommunen bei der Gestaltung solcher Vertretungsgremien fällt es schwer, vergleichend die Wirkungsmöglichkeiten dieser Gremien einzuschätzen. Die Ergebnisse dürften umso besser ausfallen, je näher die Ausgestaltung der Integrationsräte und -ausschüsse an die faktische Gleichstellung von Zugewanderten in Sachen politischer Bürgerschaft heranreichen (vgl. Gesemann et al. 2012: 62f.).

### Schaubild 7: **Regelungen zur (kommunalen) Vertretung von Zuwanderern in den Bundesländern**

Bundesland	Kommunale Vertretung von Zuwanderern
<b>Baden-Württemberg</b>	Keine expliziten Regelungen für die Vertretung von Zuwanderern. Gemeinden oder Landkreise können aber nach § 41, Abs. 1 d Oer Gemeindeordnung und § 36 Abs. 1 der Landkreisordnung beratende Ausschüsse einrichten. Diese werden in der Regel aus Mitgliedern des Gemeinderats oder Kreistags gebildet. In die beratenden Ausschüsse können sachkundige Einwohner als Mitglieder berufen werden.



<b>Bundesland</b>	<b>Kommunale Vertretung von Zuwanderern</b>
<b>Bayern</b>	Keine expliziten Regelungen für die Vertretung von Zuwanderern. Gemeinden oder Landkreise können aber nach § 32, Abs. 1 der Gemeindeordnung oder Art. 29, Abs. 1 der Landkreisordnung einen „vorberatenden“ Ausschuss einrichten.
<b>Berlin</b>	Das Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration (Artikel VIII) sieht in den Bezirken die Bildung von Integrationsausschüssen vor. Diese sollen aus der Mitte der Bezirksverordnetenversammlung gewählt und durch die Wahl von Bürgerdeputierten insbesondere mit Migrationshintergrund ergänzt werden.
<b>Brandenburg</b>	Die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg regelt in § 19, Abs. 1 die Möglichkeit der Bestellung eines Beirates für die Integration von Einwohnern, die nicht über die deutsche Staatsangehörigkeit verfügen. Die Beiräte haben nach § 19 Abs. 3 ein Anhörungsrecht bei Entscheidungen, die Auswirkungen auf ihren Aufgabenbereich haben.
<b>Bremen</b>	Der Bremer Rat für Integration fungiert als beratendes Gremium für das Land Bremen. Der zuständige Parlamentsausschuss benennt Akteursgruppen und besonders in der Integrationsarbeit erfahrene Personen. Auf kommunaler Ebene wurde der „Rat der ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger für die Stadt Bremerhaven“ (RaM) auf der Grundlage von § 34 Verfassung Bremerhaven verankert.
<b>Hamburg</b>	Bei der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration wurde ein Integrationsbeirat eingerichtet, der sich aus berufenen und gewählten Mitgliedern mit Migrationshintergrund zusammensetzt. Er hat die Aufgabe, die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration und den Senat „konstruktiv und kritisch“ zu beraten und bei der Umsetzung des Hamburger Handlungskonzeptes zur Integration von Zuwanderern zu begleiten.
<b>Hessen</b>	Die Hessische Gemeindeordnung regelt die Einrichtung, die Rechtsstellung sowie die Aufgaben und Befugnisse von Ausländerbeiräten in §§ 84ff. In Gemeinden mit mehr als 1.000 ausländischen Einwohnern ist die Einrichtung eines Ausländerbeirates verpflichtend; in allen anderen Gemeinden kann ein Ausländerbeirat eingerichtet werden. Landkreise können nach § 4b der Landkreisordnung einen Ausländerbeirat einrichten.
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Keine expliziten Regelungen für die Vertretung von Zuwanderern. Die Gemeindevertretung kann aber nach § 36 Abs. 1 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern beratende Ausschüsse bilden.
<b>Niedersachsen</b>	Keine Regelungen für die Vertretung von Zuwanderern in der niedersächsischen Kommunalverfassung. Die Kommunen können aber Beiräte einrichten oder einzelne Personen zu Ausschussmitgliedern ohne Stimmrecht ernennen.

## Bundesland **Kommunale Vertretung von Zuwanderern**

---

### **Nordrhein-Westfalen**

Die Einrichtung von Integrationsräten ist in § 27 der Gemeindeordnung geregelt. Ein Integrationsrat ist zu bilden (1) in Gemeinden mit mindestens 5.000 ausländischen Einwohnern und (2) in Gemeinden mit mindestens 2.000 ausländischen Einwohnern, wenn mindestens 200 Wahlberechtigte dies beantragen. In anderen Gemeinden kann ein Integrationsrat gebildet werden. Die Integrationsräte bestehen aus gewählten sowie aus vom Rat bestellten Mitgliedern. Gemeinde- und Integrationsräte sollen sich „über die Themen und Aufgabe der Integration in der Gemeinde abstimmen“. Darüber hinaus können sich Integrationsräte mit allen Angelegenheiten der Gemeinde befassen und verfügen über entsprechende Anhörungsrechte. Die politische Partizipation im Rahmen von Beiräten und insbesondere ihre Vertretung auf Landesebene werden in § 10 des Teilhabe- und Integrationsgesetzes geregelt.

---

### **Rheinland-Pfalz**

Die Einrichtung von Beiräten für Migration und Integration ist in § 56 der Gemeindeordnung und § 49a der Landkreisordnung geregelt. In Gemeinden und in Landkreisen, in denen mehr als 1.000 bzw. 5.000 ausländische Einwohner ihren Hauptwohnsitz haben, ist die Einrichtung eines Beirats für Migration und Integration vorgeschrieben. In anderen Kommunen kann ein Beirat für Migration und Integration eingerichtet werden. Die Mitglieder des Beirats für Migration und Integration werden gewählt; weitere Mitglieder können berufen werden, wobei die berufenen Mitglieder nicht mehr als ein Drittel aller Mitglieder stellen dürfen. Die Beiräte für Migration und Integration haben Beratungsrechte in Bezug auf alle Angelegenheiten der Migration sowie Anhörungs- und Mitwirkungsrechte, soweit Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde betroffen sind.

---

### **Saarland**

Das saarländische Kommunalselfbstverwaltungsgesetz sieht in § 50 die Einrichtung von Kommunalen Integrationsbeiräten vor. Die Gemeinden können Integrationsbeiräte bilden, bei einem Ausländeranteil von mindestens acht Prozent besteht eine „Soll-Regelung“. Der Integrationsbeirat setzt sich zu zwei Dritteln aus gewählten Mitgliedern, die nicht Deutsche im Sinne des Art. 116 I GG sind, und zu einem Drittel aus Mitgliedern des Gemeinderats zusammen. Er kann sich mit allen Selbstverwaltungsangelegenheiten befassen, welche die Belange der ausländischen Einwohnerinnen und Einwohner berühren. Der Integrationsbeirat verfügt über Anhörungs-, Beratungs- und Beteiligungsrechte.

---

### **Sachsen**

Keine expliziten Regelungen für die Vertretung von Zuwanderern. Kommunen können aber nach § 47 der Gemeindeordnung bzw. nach § 43 der Landkreisordnung Beiräte einrichten.

---

### **Sachsen-Anhalt**

Das Gesetz zur Reform des Kommunalverfassungsrechts von 2014 regelt in § 80, dass die Kommunen „bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Zuwanderern berühren, diese in angemessener Weise beteiligen“ sollen. Zu diesem Zweck können Ausländer- und Migrationsbeiräte gebildet werden.

Bundesland	Kommunale Vertretung von Zuwanderern
<b>Schleswig-Holstein</b>	Keine expliziten Regelungen für die Vertretung von Zuwanderern. Die Gemeindeordnung regelt in § 47d, Abs. 1, dass die Gemeinde die Bildung von Beiräten für gesellschaftlich bedeutsame Gruppen vorsehen kann. § 47e, Abs. 1 und 2 regeln das Recht auf Unterrichtung sowie das Antrags- und Anhörungsrecht der Beiräte in allen Angelegenheiten, welche die von ihm vertretene gesellschaftlich bedeutsame Gruppe betreffen.
<b>Thüringen</b>	Nach § 26 Abs. 4 und § 105 Abs. 2 der Thüringer Kommunalordnung kann der Gemeinderat/Kreistag beschließen, dass in der Gemeinde/Landkreis ein Ausländerbeirat gebildet wird.

Quelle: Eigene Darstellung (DESI), Stand: Oktober 2014

## 6.9 Antidiskriminierungspolitik der Länder

In jüngster Zeit haben sich einige Bundesländer auf den Weg gemacht, um ein zentrales Hemmnis für die verstärkte politische Inklusion von Zugewanderten zu verkleinern. Diskriminierung ist nicht nur im politischen Bereich eine abschreckende Grunderfahrung vieler Zuwanderer. Sie blockiert Zugehörigkeit und behindert Integrationsprozesse (Uslucan/Yalcin 2012). Eine Entwicklung hin zu mehr politischer Gleichheit dürfte nur gelingen, wenn diskriminierende rechtliche und soziale Barrieren auch als solche erkannt und thematisiert werden, und geeignete Gegenstrategien die notwendige Unterstützung erfahren. Eine lange Liste von Ereignissen – vom Umgang mit dem UN-Sonderberichterstatter, der sich um die Bildungsbenachteiligung von Migranten im deutschen Schulwesen gekümmert hat, bis zu der vielfältigen rassistischen Praxis, die bei der Aufdeckung des Terrornetzwerks „Nationalsozialistischer Untergrund“ bekannt geworden ist – verdeutlicht, wie groß die Widerstände sind, wenn es darum geht, eine verbreitete institutionelle Diskriminierungspraxis in den Blick zu nehmen und zu überwinden. Zu beklagen ist noch immer eine „Passivität der Mehrzahl der Bundesländer, die im Bereich der Diskriminierungsbekämpfung kaum Maßnahmen ergreifen“ (Ennigkeit 2013: 103).

Ennigkeit beklagte 2013 noch, dass sich aktuell „nur in Berlin, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen klare Strukturen einer aktiven staatlichen Diskriminierungsbekämpfung erkennen [lassen]. Demgegenüber fällt vielen Bundesländern bereits

die Benennung von Ansprechpartnerinnen und -partnern für den Bereich der Diskriminierungsbekämpfung schwer“ (Ennigkeit 2013: 103). Mittlerweile wurden allerdings weitere Antidiskriminierungsstellen in Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen eingerichtet. Einen horizontalen und mehrdimensionalen Ansatz<sup>71</sup>, der verschiedene Diskriminierungsgründe und Betroffenen-Gruppen miteinander verknüpft, verfolgen staatliche Stellen auf Landesebene vor allem in Berlin (Landesstelle für Gleichbehandlung gegen Diskriminierung Berlin), Brandenburg (Landesstelle für Chancengleichheit Brandenburg) und Rheinland-Pfalz (Antidiskriminierungsstelle Rheinland-Pfalz) (siehe auch Schaubild 8).

Inzwischen haben 13 der 16 Bundesländer die Charta der Vielfalt unterzeichnet (Stand: Oktober 2014) und sich unter anderem dazu verpflichtet, „die Vielfalt der Gesellschaft innerhalb und außerhalb der Organisation an(zu)erkennen, die darin liegenden Potenziale wert(zu)schätzen und für das Unternehmen oder die Institution gewinnbringend ein(zu)setzen“<sup>72</sup> Die Schaffung eines „Klimas der Akzeptanz und des gegenseitigen Vertrauens“ ist zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine diskriminierungsfreie Gesellschaft, auch wenn ihr zweifellos eine wichtige symbolische Bedeutung zukommt.

Zehn Bundesländer haben sich mittlerweile einer von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes initiierten „Koalition gegen Diskriminierung“ angeschlossen (Stand: Oktober 2014). Mit dem Beitritt ist die Unterzeichnung einer Absichtserklärung („Offensive für eine diskriminierungsfreie Gesellschaft“) durch die Ministerpräsidentin bzw. den Ministerpräsidenten verbunden, in der sie sich zu verstärktem Engagement bekennen und „nach Möglichkeit langfristig zentrale Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für das Thema Diskriminierung in Ländern und Kommunen zu benennen“.<sup>73</sup> Es wird sich zeigen, inwieweit diese vage Absichtserklärung in Zukunft umgesetzt wird. Da in allen Integrations-

---

71 Informationen zum horizontalen Ansatz sind auf den Webseiten der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu finden: [http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/UeberUns/HorizontalerAnsatz/horizontalerAnsatz\\_node.html](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/UeberUns/HorizontalerAnsatz/horizontalerAnsatz_node.html) (19.11.2014).

72 Siehe die Charta der Vielfalt im Wortlaut unter <http://www.charta-der-vielfalt.de/charta-der-vielfalt/die-charta-im-wortlaut.html> (21.11.2014).

73 Der Text der Absichtserklärungen ist auf den Webseiten der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu finden: [http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/Koalition\\_gegen\\_diskriminierung/Absichtserklaerungen/absichtserklaerungen\\_node.html](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/Koalition_gegen_diskriminierung/Absichtserklaerungen/absichtserklaerungen_node.html) (21.11.2014).

bereichen die Diskriminierungserfahrungen von Zugewanderten – wie diverse Forschungsarbeiten zeigen, die von der Antidiskriminierungsstelle in Auftrag gegeben wurden – im Durchschnitt etwa doppelt so häufig sind wie die der Einheimischen, wird der besondere Stellenwert deutlich, den das Thema Antidiskriminierung in einer aktiven Integrationspolitik der Länder einnehmen sollte.

## Beispiele guter Praxis

### Berlin

Im Berliner Integrationskonzept „Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken“ ist „Aktivierung und Teilhabe: Erfolgreiche Integrationspolitik bekämpft Diskriminierung, ist partizipativ und stärkt die Zivilgesellschaft“ eine von acht zentralen Handlungsstrategien. Leitprojekte im Handlungsfeld II „Förderung einer Kultur des Respekts und Schutz der Demokratie“ sind die Landesstelle für Gleichbehandlung und gegen Diskriminierung sowie das Landesprogramm gegen Rechts-Extremismus, Rassismus und Antisemitismus.

### Brandenburg

Ein Beispiel guter Praxis liefert das Land Brandenburg, dessen Antidiskriminierungsstelle bereits 1999 eingerichtet wurde, also noch vor den EU-Gleichbehandlungsrichtlinien und dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Brandenburg verfügte zudem als erstes Bundesland über eine Landeskonzepktion gegen Fremdenfeindlichkeit und rechtsextreme Gewalt („Tolerantes Brandenburg“), die parallel zur Antidiskriminierungsstelle entwickelt wurde.

### Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen gehört Antidiskriminierungsarbeit zu den Eckpunkten der vom Land geförderten Integrationsagenturen für die Belange von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte. Im Jahr 2009 wurden fünf landesgeförderte Antidiskriminierungsprojekte als Servicestellen für Antidiskriminierungsarbeit in das Programm der Integrationsagenturen integriert. Ziel ist es, „gegen individuelle und strukturelle Benachteiligungen vorzugehen und auf einen gesellschaftlichen Konsens gegen Diskriminierung und für Gleichbehandlung hinzuwirken“.<sup>74</sup>

### Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz bekennt sich in der Fortschreibung des Integrationskonzepts „Integration, Anerkennung und Teilhabe“ (2013) zu einer „Strategie der Vielfalt“, bei der Antidiskriminierungsarbeit und die „Auseinandersetzung mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ zentrale Bestandteile sind. Im Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen wurde ein Referat „Antidiskriminierung und Vielfalt („Antidiskriminierungsstelle“) eingerichtet, die den horizontalen und mehrdimensionalen Ansatz der Antidiskriminierungs- und Vielfaltspolitik umsetzen soll.

74 Siehe <http://www.nrwgegendiskriminierung.de/de/servicestellen> (21.11.2014).

Bundesland	Ansprechpartner in der Landesverwaltung / vom Land geförderte Einrichtungen gegen Diskriminierung	Unterzeichnung Charta der Vielfalt	Beitritt Koalition gegen Diskriminierung
<b>Baden-Württemberg</b>	Ministerium für Integration ist zuständig für Diskriminierungen aus rassistischen Gründen oder wegen der ethnischen Herkunft	Landesregierung Baden-Württemberg; Unterzeichnung im November 2012	Beitritt am 11. Juli 2013
<b>Bayern</b>	Integrationsbeauftragter der Bayerischen Staatsregierung	Nein	Nein
<b>Berlin</b>	Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung (LADS)	Land Berlin, Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen – Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung; Unterzeichnung im Dezember 2007	Beitritt am 21. Februar 2011
<b>Brandenburg</b>	Landesstelle für Chancengleichheit im Büro der Integrationsbeauftragten des Landes Brandenburg	Land Brandenburg; Unterzeichnung im Juni 2008	Beitritt am 26. September 2011
<b>Bremen</b>	Referat Integrationspolitik – Migrations- und Integrationsbeauftragte der Senatskanzlei	Freie Hansestadt Bremen, Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales; Unterzeichnung im Januar 2009	Beitritt am 19. März 2012
<b>Hamburg</b>	Antidiskriminierungsstelle amira (seit 2014), gefördert durch den Senat	Freie und Hansestadt Hamburg; Unterzeichnung im September 2008	Beitritt am 9. September 2011

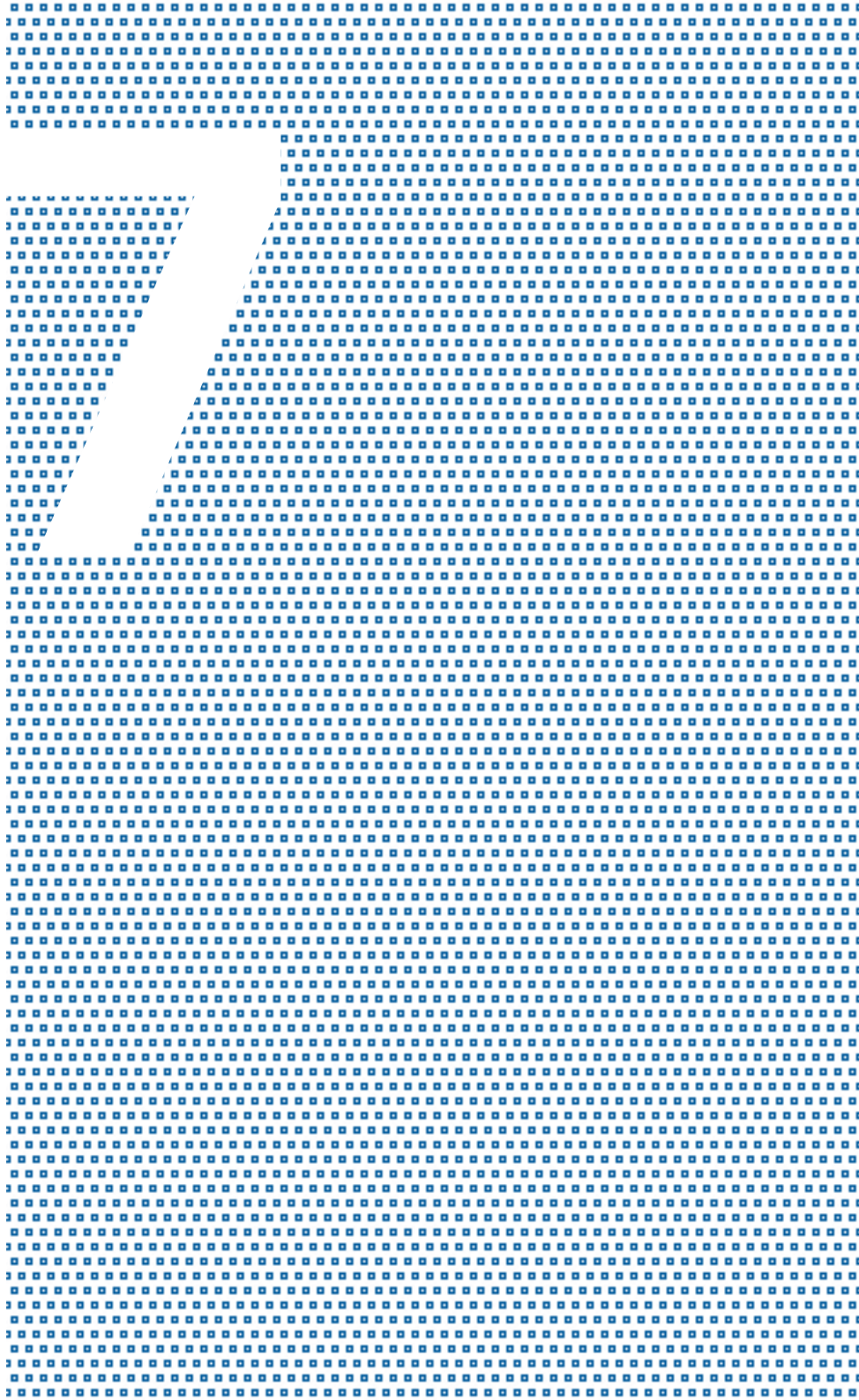
<b>Bundesland</b>	<b>Ansprechpartner in der Landesver- waltung / vom Land geförderte Einrich- tungen gegen Diskriminierung</b>	<b>Unterzeichnung Charta der Vielfalt</b>	<b>Beitritt Koalition gegen Diskriminierung</b>
<b>Hessen</b>	Stabsstelle Anti- diskriminierung beim Staatssekretär und Bevollmächtigten für Integration und Antidiskriminierung im Hessischen Minis- terium für Integration und Soziales  [im Aufbau]	Land Hessen; Unterzeichnung im Februar 2011	Beitritt am 31. März 2014
<b>Mecklenburg- Vorpommern</b>	Nicht bekannt	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Mecklenburg- Vorpommern; Unterzeichnung im Juli 2010	Nein
<b>Nieder- sachsen</b>	Nicht bekannt	Land Niedersachsen, Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Integration; Unterzeichnung im Mai 2008	Beitritt am 12. April 2013
<b>Nordrhein- Westfalen</b>	Antidiskriminierungs- arbeit gehört zu den Eckpunkten der vom Land geförderten Integrationsagenturen für die Belange von Menschen mit Zuwan- derungsgeschichte	Landesregierung Nordrhein-Westfalen; Unterzeichnung im Mai 2013	Nein
<b>Rheinland- Pfalz</b>	Antidiskriminierungs- stelle im Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen	Nein	Beitritt am 16. Mai 2012

<b>Bundesland</b>	<b>Ansprechpartner in der Landesver- waltung / vom Land geförderte Einrich- tungen gegen Diskriminierung</b>	<b>Unterzeichnung Charta der Vielfalt</b>	<b>Beitritt Koalition gegen Diskriminierung</b>
<b>Saarland</b>	Nicht bekannt	Ministerium für Bildung, Familie, Frauen und Kultur Saarland; Unterzeichnung im März 2008	Nein
<b>Sachsen</b>	Sächsischer Ausländer- beauftragter beim Landtag	Nein	Nein
<b>Sachsen- Anhalt</b>	Nicht bekannt	Land Sachsen-Anhalt; Unterzeichnung im November 2010	Nein
<b>Schleswig- Holstein</b>	Antidiskriminierungs- stelle bei der Bürger- beauftragten für soziale Angelegen- heiten beim Landtag  Der Beauftragte für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen beim Landtag	Landesregierung Schleswig-Holstein, Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein; Unterzeichnung im März 2012	Beitritt am 12. April 2013
<b>Thüringen</b>	Antidiskriminierungs- stelle beim Beauftrag- ten für das Zusammen- leben der Generatio- nen und Ausländer- beauftragte im Minis- terium für Soziales, Familie und Gesund- heit	Büro der Ausländer- beauftragten; Unterzeichnung im Juni 2013	Beitritt am 8. Mai 2013

Quelle: Eigene Recherchen (DESI), Stand: Oktober 2014







## Fazit: Politische Inklusion als demokratische Herausforderung

Die Auseinandersetzung um den Bürgerstatus von Zugewanderten hat nichts an Bedeutung eingebüßt. Dies gilt nicht nur für die sozialen und ökonomischen, sondern gerade auch für die politischen Bürgerrechte. Einige Baustellen sind in dieser Studie sichtbar geworden. In den Kommunen gibt es heute eine kaum mehr zu überblickende, oft von den Bundesländern geförderte Vielfalt von Beteiligungsformen für Zugewanderte, über deren Inklusionswirkung wenig bekannt ist. Sie dürfte sowohl für die wenigen Engagierten wie für die Mehrzahl der Zugewanderten eher bescheiden ausfallen. Die Bundesländer haben nachgezogen und eigene Repräsentationsstrukturen für Migrantenorganisationen und Vertretungen von Zugewanderten geschaffen. Dennoch scheint der Weg zu uneingeschränkten politischen Bürgerrechten blockiert.

Im Zentrum der aktuellen Anstrengungen stehen meist unverbindliche Beratungsgremien und zivilgesellschaftliche Formen der Beteiligung (Förderung von Migrantenorganisationen und des freiwilligen Engagements von Migranten), während die Stärkung von Zugewanderten mit Blick auf Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse schon aufgrund der restriktiven rechtlichen Rahmenbedingungen deutlich geringer ausfällt. So verfügt lediglich jede sechste Kleinstadt bzw. Gemeinde über eine entsprechende institutionelle Interessenvertretung. Dies liegt nicht zuletzt an den eingeschränkten politischen Bürgerrechten und den in vielen Bundesländern fehlenden rechtlichen Vorgaben für die politische Repräsentation von Migranten in den Kommunen und auf Landesebene.

Ein Blick auf die Präsenz von Zugewanderten in Parteien und Parlamenten bestätigt den Gesamteindruck, dass – trotz einiger positiver Entwicklungen bei den letzten Bundestags- und einigen Landtagswahlen – politische Partizipation als eigene Integrationsarena für Zugewanderte erst noch zu entdecken bzw. auszugestalten ist. Gemessen am demokratischen Ideal der politischen Gleichheit sind die vorhandenen und neu geschaffenen Integrationsräte in Kommunen und Ländern notwendigerweise unzulänglich und keine Alternative zur überfälligen rechtlichen Gleichstellung. Gleichwohl können sie bei entsprechender Ausstattung und gewissen Handlungsspielräumen dazu beitragen, dass die Forderung nach politischer Gleichberechtigung lauter und nachdrücklicher wird. Eine grundlegende,

institutionell garantierte Aufwertung der lokalen Partizipation von Migranten ist bislang nicht in Sicht. Dafür sorgen auch die „großen“ nationalen Diskurse über Zuwanderung, die nicht darauf angelegt sind, die bürgerrechtlichen Einschränkungen und Teilbarrieren für Menschen ohne deutschen Pass abzubauen.

Diese demokratische Herausforderung bleibt auf nationaler Ebene unbeantwortet: „In einer Gesellschaft, in der Menschen mit einem Migrationshintergrund einen immer größeren Anteil ausmachen, in der in manchen Großstädten die ‚Mehrheitsgesellschaft‘ in verschiedenen Quartieren bereits in der Minderheit ist, entstehen ohne die Mitwirkung der MigrantInnen demokratiefreie Zonen. Das kann und darf sich die Bundesrepublik nicht leisten“ (Kelttek 2006: 21). Der Rückblick stärkt die Hoffnung, dass die nun auch auf Bundes- und Landesebene stärker gewordene Bereitschaft zu einer aktiven Integrationspolitik in Zukunft aus jener Sackgasse führt, in die sich Deutschland in den zurückliegenden Jahrzehnten manövriert hatte. So stellte ein Beobachter noch zu Beginn des Jahrzehnts fest: „Die Weigerung der Schweizer und der Deutschen, eine aktive Integrationspolitik zu entwickeln und Migranten zu Bürgern zu machen, hatte nur genau jene Konsequenzen, welche die Befürworter dieser Politik vermeiden wollten: Migranten selbst der zweiten und dritten Generation in diesen Ländern identifizieren sich auch Jahrzehnte nach deren Ankunft mit ihrer Heimatnation und Ursprungskultur und agieren als Mitglieder dieser Nation, anstatt einen konstruktiven Beitrag zum demokratischen Prozess der Schweiz und Deutschlands zu leisten“ (Koopmans 2001: 111).

Das Positionspapier des kommunalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik vom Dezember 2010 „Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten“ greift die vorhandenen Defizite im Bereich der politischen Partizipation auf. Die konkreten Empfehlungen lauten: <sup>75</sup>

- Steigerung der Zahl der politischen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger mit Migrationshintergrund,
- verstärkte Bemühungen von politischen Parteien um die Einbindung von Zugewanderten,

---

<sup>75</sup> Siehe Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik 2010:3f.

- Kommunalwahlrecht für Drittstaatenangehörige,
- Erleichterung der Einbürgerung und Hinnahme der doppelten Staatsbürgerschaft,
- Klärung der erwünschten Funktion von Ausländer-/Migranten(bei)räten bzw. Integrationsausschüssen (demokratisch gewähltes Gremium oder Expertenkommission); notwendig sei in jedem Fall eine aktive Unterstützung, Qualifizierung und Ausstattung mit den notwendigen Kompetenzen und Ressourcen, um die Mitwirkung der MigrantInnen in diesen Beratungsgremien erfolgreich zu gestalten; alle Kommunen sollten Beteiligungsorgane mit sachkundigen MigrantInnen haben, die sich für die Umsetzung der lokalen Integrationsziele engagieren,
- Möglichkeit für Kommunen, bei der Umsetzung von Integrationsmaßnahmen Entscheidungskompetenzen an Migrantenorganisationen zu delegieren,
- Unterstützung der Professionalisierung von Migrantenorganisationen,
- politische Bildung für Zugewanderte.

Trotz der vielfältigen Ansatzpunkte sollte vor allem die besondere Bedeutung der migrantischen Partizipation in zentralen Gremien der Mehrheitsgesellschaft nicht unterschätzt werden. Dies gilt vor allem für die politischen Vertretungen, da hier bindende Entscheidungen für die örtliche Gemeinschaft gefällt werden. Legitimation und Akzeptanz parlamentarischer Entscheidungen sind nicht zuletzt an eine „faire“ Repräsentation aller Bevölkerungsgruppen in solchen Gremien gebunden. Wird sie dauerhaft verweigert, ist mit Rückzug oder Protest zu rechnen.

Es sind vor allem zwei weitere Entwicklungen, die zu einer Überwindung der demokratiepolitischen Blockade beitragen bzw. genutzt werden können. Erstens kündigt sich eine neue Zuwanderungsphase mit veränderten Herausforderungen für die Aufnahmegesellschaft an. Ging es in den Integrationsdebatten der letzten beiden Jahrzehnte wesentlich um die Anerkennung einer bereits vorhandenen Vielfalt und um die Bearbeitung integrationspolitischer „Altlasten“, so haben demografischer Wandel und Fachkräftemangel in vielen Kommunen und

Bundesländern eine neue Offenheit für weitere „gezielte“ Zuwanderung entstehen lassen. Gefragt ist heute eine Anerkennungs- und Willkommenskultur, die proaktiv für Zuwanderung wirbt. Dazu ist es notwendig, dass sich Politik und Gesellschaft öffnen. Die Krisenprozesse in Südeuropa und im Mittelmeerraum haben zu positiven Wanderungsbilanzen beigetragen, aber auch die Ängste vor unerwünschter „Armutseinwanderung“ aktualisiert. Schon die Freizügigkeitsregeln der Europäischen Union lassen eine Neuauflage einer diskriminierenden Gastarbeiterpolitik nicht zu. Gerade die international begehrten und hierzulande erwünschten Zuwanderer und ihre Familien werden sich aber nicht auf Dauer mit halbierten Bürgerrechten zufriedengeben. Es ist absehbar, dass sich Kommunen und Länder in Deutschland künftig vermehrt mit der Frage auseinandersetzen werden müssen, ob und wie sie eine aktive Zuwanderungspolitik als Element einer zukunftsorientierten Strategie zur Bewältigung des demografischen Wandels verfolgen wollen und können – und welche Rolle dabei die politische Inklusion der Zugewanderten spielen soll. Das gilt insbesondere für Regionen, in denen der Bevölkerungsrückgang auch mit hohen Abwanderungsraten verbunden ist.

Weder beratende Integrationsräte noch die erleichterte Einbürgerung bieten zeitgemäße Alternativen in Zeiten verstärkter – erwünschter wie erzwungener – Mobilität, die gerade für die jüngere Generation zunehmend zur Normalität wird. Gefragt sind Formen der politischen Beteiligung, die diesen veränderten Lebensumständen gerecht werden und auch denjenigen Gestaltungsrechte einräumen, die nur für eine begrenzte Zeit „vor Ort“ sind. Wie sehr sich die „Platzhirsche“ gegen diese mobile Konkurrenz wehren, ist an der zögerlichen Öffnung der politischen Parteien für Menschen mit Zuwanderungsgeschichte ablesbar. Aber der Druck, politische Inklusion neu zu buchstabieren, wird größer.

Zweitens steht das vorherrschende, repräsentativ geprägte Demokratieverständnis unter Druck. Informelle und direkte Formen der Beteiligung stehen hoch im Kurs, größere Teile der Bürgerschaft wollen mitmischen, zumindest gefragt werden, wenn es um wichtige Entscheidungen geht. Vor diesem Hintergrund fällt ein verändertes Licht auf die konsultativen und deliberativen lokalen Partizipationsangebote für Zuwanderer. Wo sie mehr sind als symbolische Angebote, sondern Einfluss auf die Ausgestaltung von Integrationspolitik nehmen, weil sie „gehört werden“, haben sie eine eigene demokratische Qualität, die der von anderen informellen und direkten Beteiligungsformaten nicht unähnlich ist. Eine weitere



Ausgestaltung der Bürgerrechte für alle Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde („residence-based citizenship“) steht auf der Tagesordnung. Es geht dabei nicht nur um Entscheidungsrechte oder politische Vertretung, sondern auch um die Stärkung der kommunikativen Infrastruktur in einer vielfältiger werdenden Gesellschaft. Anhörungen, Bürgerräte, Bürgergutachten, Bürgerhaushalte oder Bürgerentscheide lassen sich für Zugewanderte öffnen, ohne den mühevollen Weg über das Staatsbürgerrecht gehen zu müssen. Denn es zählt das „Wissen der Vielen“ – nämlich derer, die eine Entscheidung auch betrifft. Es wird darauf ankommen, das repräsentative Geschehen und seine tragenden Institutionen stärker für Zugewanderte zu öffnen, zugleich die neuen partizipativen Formen möglichst „barrierefrei“ auszugestalten und sie für dauerhaft ebenso wie für temporär Zugewanderte attraktiv zu machen.





## Literaturverzeichnis

### A

Aehnelt, Reinhard/Schwarze, Kristin/Mitrović, Emilija 2011: Partizipation vor Ort. Endbericht. Im Auftrag des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in Kooperation mit der Hamburger Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt und der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration. Berlin: IFS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik

Akgün, Lale/Thränhardt, Dietrich (Hg.) 2001: Integrationspolitik in föderalistischen Systemen. Münster: LIT

Arbeitskreis Open Government 2012: Open Government – Demokratie neu erleben.

Ergebnisse und Analysen einer repräsentativen Befragung.

Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung;

[http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_35690\\_\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_35690__2.pdf) (21.11.2014)

Arrighi, Jean-Thomas/Bauböck, Rainer/Collyer, Michael/Hutcheson, Derek/Moraru, Madalina/Khadar, Lamin/Shaw, Jo 2013: Franchise and Electoral Participation of Third Country Citizens Residing in the European Union and of EU Citizens Residing in Third Countries.

Brüssel: Europäisches Parlament

Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde 2013: Inklusion/Exklusion – ein relationales Konzept der Migrationsforschung. In: dies. (Hg.): Politik der Inklusion und Exklusion.

Göttingen: V&R unipress, Vienna University Press, S. 35-52

Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde 2013 (Hg.): Politik der Inklusion und Exklusion.

Göttingen: V&R unipress, Vienna University Press

Aumüller, Jutta/Gesemann, Frank 2014: Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel. Abschlussbericht zum Forschungs-Praxis-Projekt.

Darmstadt: Schader-Stiftung

### B

Baglay, Sasha/Nakache, Delphine (Hg.) 2014: Immigration Regulation in Federal States. Challenges and Responses in Comparative Perspective. Heidelberg: Springer

Barwig, Klaus/Beichel-Benedetti, Stephan/Brinkmann, Gisbert (Hg.) 2013: Solidarität.

Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2012. Baden-Baden: Nomos

Bauböck, Rainer 2006: Migration und politische Beteiligung: Wahlrechte jenseits von Staatsgebiet und Staatsangehörigkeit. In: Oberlechner, Manfred (Hg.): Die missglückte Integration? Wege und Irrwege in Europa. Wien: Braumüller, S. 115-129

Baule, Bernward 2012: Bürgergesellschaft als „starke Demokratie“ – Engagementpolitik im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland. In: Härtel, Ines (Hg.): Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. 3. Heidelberg: Springer, S. 766-888

Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg.) 2007: 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg.) 2011: Migranten(dach)organisationen in Deutschland. Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

- Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg.) 2012: 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2009: Demokratie und Integration in Deutschland. Politische Führung und Partizipation aus Sicht von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2011: Wer gehört dazu? Zugehörigkeit als Voraussetzung für Integration. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Bertelsmann Stiftung/Deutscher Städtetag/Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hg.): Beruf Bürgermeister/in. Eine Bestandsaufnahme für Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Bertelsmann Stiftung/European Policy Center/Migration Policy Institute (Hg.) 2008: Delivering Citizenship. The Transatlantic Council on Migration. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Bevelander, Peter/Pendakur, Ravi 2011: Voting and Social Inclusion in Sweden. In: International Migration (49) 4, S. 67-92
- Bird, Karen/Saalfeld, Thomas/Wüst, Andreas M. (Hg.) 2011: The Political Representation of Immigrants and Minorities. Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies. Abington/New York: Routledge
- Blätte, Andreas/Hohl, Karina 2013: Gestaltungsspielräume des Regierens in den Ländern. In: Korte, Karl-Rudolf/Grunden Theo (Hg.): Handbuch Regierungsforschung. Wiesbaden: Springer, S. 207-215
- Bloemraad, Irene 2005: The Limits of de Tocqueville: How Government Facilitates Organisational Capacities in Newcomer Communities. In: Journal of Ethnic and Migration Studies (31) 5, S. 865-887
- Bloemraad, Irene/Schönwälder, Karen 2013: Immigrant and Ethnic Minority Representation in Europe: Conceptual Challenges and Theoretical Approaches. In: West European Politics (36) 3, S. 564-579
- Blumenthal, Julia von 2009: Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung. Governance im Bundesstaat zwischen Unitarisierung und Föderalisierung. Baden-Baden: Nomos
- Blumenthal, Julia von 2012: Migrationspolitik nach der Föderalismusreform: Zentralisierung und Dezentralisierung im deutschen Mehrebenensystem. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2012. Baden-Baden: Nomos, S. 125-137
- BMFSFJ [Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend] 2012: Erster Engagementbericht 2012. Für eine Kultur der Mitverantwortung. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- Bödeker, Sebastian 2012: Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland. Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft? Frankfurt am Main: OBS-Arbeitspapiere
- Böhnke, Petra 2011: Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1-2, S. 18-25
- Bommes, Michael/Kolb, Holger 2012: Germany. In: Joppke, Christian/Seidle, F. Leslie (Hg.): Immigrant Integration in Federal Countries. Montreal & Kingston, London, Ithaca: McGill-Queen's University Press, S. 113-133
- Brinkmann, Heinz Ulrich/Uslucan, Haci-Halil (Hg.) 2013: Dabeisein und Dazugehören. Wiesbaden: Springer VS
- Büttner, Christian/Meyer, Berthold (Hg.) 2001: Integration durch Partizipation. „Ausländische Mitbürger“ in demokratischen Gesellschaften. Frankfurt am Main/New York: Campus

Bultmann, Peter Friedrich 1999: Lokale Gerechtigkeit im Einbürgerungsrecht. Berlin: Duncker & Humblot

Bundesregierung 2007: Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin

Bundesregierung 2011: Beitrag der Länder zum Nationalen Aktionsplan Integration. Berlin

Bundesregierung 2012: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin

## C

Cyrus, Norbert 2005: Active Civic Participation of Immigrants in Germany. Oldenburg: Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

Cyrus, Norbert/Vogel, Dita 2008: Förderung politischer Integration von Migrantinnen und Migranten. Begründungszusammenhänge und Handlungsmöglichkeiten. Oldenburg: Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

## D

Decker, Frank/Lewandowsky, Marcel/Solar, Marcel 2013: Demokratie ohne Wähler? Neue Herausforderungen der politischen Partizipation. Bonn: Dietz

Der Paritätische Gesamtverband (Hg.) 2011: Stärken und Potenziale von bundesweit organisierten und tätigen Migrantendachorganisationen. Expertise. Berlin: Der Paritätische Gesamtverband

Der Paritätische Gesamtverband (Hg.) 2013: Migrantendachorganisationen: Ihr Beitrag zur Mitgestaltung der Gesellschaft. 2. korrigierte Auflage. Berlin: Der Paritätische Gesamtverband

Dornis, Christian 1999: Einbürgerung in Deutschland: Eine vergleichende Untersuchung zur Verwaltungspraxis in verschiedenen Regionen. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin

Dornis, Christian 2001: Einbürgerung in Deutschland. Ihre Rolle bei der Integration von Zuwanderern und die Verwaltungspraxis im Regionalvergleich. Aachen: Shaker

Dornis, Christian 2001a: Einbürgerung in Deutschland: Die Verwaltungspraxis in verschiedenen Regionen im Vergleich. In: Thränhardt, Dietrich (Hg.): Integrationspolitik in föderalistischen Systemen. Münster: LIT, S. 63-90

Düsener, Kathrin 2010: Integration durch Engagement? Migrantinnen und Migranten auf der Suche nach Inklusion. Bielefeld: transcript

## E

Ennigkeit, Sebastian 2013: Integrationspolitischer Wandel in der Bundesrepublik und die Vernachlässigung der Antidiskriminierungspolitik. In: Migration und Soziale Arbeit, 2, S. 100-106

Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestags 2002: Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Wege in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen: Leske + Budrich

Eurostat 2013: Acquisition of citizenship statistics. (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [abgerufen am 14.01.2014])

## F

Farahat, Anuscheh 2014: Progressive Inklusion. Zugehörigkeit und Teilhabe im Migrationsrecht. Heidelberg: Springer

Feldhoff, Jürgen/Scheffer, Thomas 1993: AussiedlerInnen, Asylsuchende und ausländische Wohnbevölkerung. In: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: Leske + Budrich, S. 584-605

- Filsinger, Dieter 2014: Integration – ein Paradigma ohne Alternative? In: Alisch, Monika (Hrsg.): Älter werden im Quartier: Soziale Nachhaltigkeit durch Selbstorganisation und Teilhabe. Kassel: university press, S. 169-196
- Filsinger, Dieter/Geisthardt, Matthias/Löhr, Tillmann/Scholle, Thilo/Schultze, Günther 2013: Perspektivenwechsel in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Grundlagen für eine neue Migrations- und Integrationspolitik. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Forschungsgruppe Politische Partizipation 2011: Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten untersucht am Beispiel der Integrationsräte und -ausschüsse in NRW – Auswertung einer Online-Befragung. Köln: Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW
- Forum „Brückenbauer für Deutschland“ 2009: Es ist Zeit für ein neues Miteinander. Neun Pfeiler der Integration. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Freistaat Sachsen 2012: Respekt, Toleranz, Achtung. Sächsisches Zuwanderungs- und Integrationskonzept. Dresden: Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hg.) 2010: Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Münster: LIT
- Friedrichs, Jürgen 2011: Ethnische und soziale Segregation in deutschen Großstädten. In: Hanesch, Walter (Hg.): Die Zukunft der „Sozialen Stadt“. Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 49-61

## G

- Gagné, Jérémie 2014: Europawahl 2014 – warum die sozial gesplattene Wahlbeteiligung Europa schadet. Einwurf: Zukunft der Demokratie, 1. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Garbaye, Romain 2004: Ethnic Minority Local Councillors in French and British Cities: Social Determinants and Political Opportunity Structures. In: Pennix, Rinus/Kraal, Karen/Martiniello, Marco/Vertobec, Steven (Hg.) 2004: Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies. Aldershot: Ashgate, S. 39-56
- Gelling, Heiko/Gardemin, Daniel/Meise, Stephan/König, Andrea 2011: Migration – Teilhabe – Milieus. Spätaussiedler und türkeistämmige Deutsche im sozialen Raum. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Geiss, Sabine/Gensicke, Thomas 2006: Freiwilliges Engagement von Migrantinnen und Migranten. In: Gensicke, Thomas/Picot, Sibylle/Geiss, Sabine: Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 302-349
- Gensicke, Thomas/Picot, Sibylle/Geiss, Sabine 2006: Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Gensicke, Thomas/Geiss, Sabine 2010: Zivilgesellschaft und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- Gesemann, Frank/Aumüller, Jutta/Roth, Roland 2011: Abschlussbericht zur Evaluation der Berliner Förderung von Integrationsprojekten. Auswertung und Evaluation der Vergabe von Zuwendungen aus Haushaltsmitteln des Beauftragten des Senats von Berlin für Integration und Migration. Berlin
- Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 267-278
- Gesemann, Frank/Roth, Roland/Aumüller, Jutta 2012: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- Glaab, Manuela/Weigl, Michael (Hg.) 2013: Politik und Regieren in Bayern. Wiesbaden: Springer VS

Goodman, Sara Wallace 2010: Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies. In: Journal of Ethnic and Migration Studies (36) 5, S. 753-772

Groenendijk, Kees 2008: Local Voting Rights for Non-Nationals in Europe: What We Know and What We Need to Learn. Washington, DC: Migration Policy Institute

Guentner, Simon/Stanton, Richard 2013: Urban Citizenship through Democratic Variety: Reflections on the Local Political Participation of Migrants in European Cities. In: Open Citizenship, (4) 2, S. 38-53

## H

Härtel, Ines (Hg.) 2012: Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. 4 Bände. Heidelberg: Springer

Häusler, Alexander (Hg.) 2008: Rechtspopulismus als „Bürgerbewegung“. Kampagnen gegen Islam und Moscheebau und kommunale Gegenstrategien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Häußermann, Hartmut/Wurtzbacher, Jens 2005: Die Gemeinde als Ort politischer Integration. In: Heitmeyer, Wilhelm/Imbusch, Peter (Hg.): Integrationspotenziale einer modernen Gesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 429-449

Häußermann, Hartmut/Wurtzbacher, Jens 2012: Politische Integration und Repräsentation in der fragmentierten Stadt. In: Heitmeyer, Wilhelm/Imbusch, Peter (Hg.): Desintegrationsdynamiken. Integrationsmechanismen auf dem Prüfstand. Wiesbaden: Springer VS, S. 171-184

Hagedorn, Heike 2001: Föderalismus und die deutsche Staatsangehörigkeit: Die Einbürgerungspolitik der Bundesländer. In: Thränhardt, Dietrich (Hg.): Integrationspolitik in föderalistischen Systemen. Münster: LIT, S. 91-117

Halm, Dirk 2011: Bürgerschaftliches Engagement in der Einwanderungsgesellschaft. Bedeutung, Situation und Förderstrategien. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen (24) 2, S. 14-24

Halm, Dirk/Sauer, Martina 2007: Bürgerschaftliches Engagement von Türkinnen und Türken in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Hamburger, Franz/Koepf, Thomas 2010: Migration und Integration: Rheinland-Pfalz als Einwanderungsland. In: Sarcinelli, Ulrich/Falter, Jürgen W./Gerd, Mielke/Benzner, Bodo (Hg.): Politik in Rheinland-Pfalz. Gesellschaft, Staat und Demokratie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 91-113

Hanhörster, Heike/Reimann, Bettina 2007: Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren. Gutachten unter besonderer Berücksichtigung der Aktivierung von Berlinerinnen und Berlinern mit migrantischer Herkunft. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (difu)

Hanschmann, Felix 2012: Der verfassungsrechtliche Rahmen der Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige, insbesondere durch den Landesgesetzgeber. Stellungnahme für die Anhörung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ des Landtages Rheinland-Pfalz. Frankfurt am Main: Goethe-Universität Frankfurt am Main

Hansen, Randall 2012: The Centrality of Employment in Immigrant Integration in Europe. Washington: Migration Policy Institute

Heinrich Böll Stiftung (Hg.) 2011: Politische Partizipation & Repräsentation in der Einwanderungsgesellschaft. Dossier. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung

Henkes, Christian 2008: Integrationspolitik in den Bundesländern?

In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 113-135

Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa 2013: „Integration findet vor Ort statt“. Befragung der hessischen Kommunen zum Stand ihrer Integrationspolitik. Wiesbaden: Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa

- Heuberger, Frank W. 2011: Bundesländer. In: Olk, Thomas/Hartnuß, Birger (Hg.): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 797-810
- Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hg.) 2008: Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Hirsland, Katrin 2011: Migrantenorganisationen als zivilgesellschaftliche Akteure stärken. Empfehlungen des bundesweiten Integrationsprogramms. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen (24) 2, S. 74-81
- Hochschild, Jennifer L./Mollenkopf, John H. (Hg.) 2009: Bringing Outsiders In. Transatlantic Perspectives on Immigrant Political Incorporation. Ithaca/London: Cornell University Press
- Hoecker, Beate (Hg.) 2006: Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung. Opladen: Barbara Budrich
- Holtkamp, Lars/Wiechmann, Elke/Friedhoff, Elke 2013: Intersektionale Analyse der Parlamente – Repräsentation von MigrantInnen in bundesdeutschen Parlamenten. Hagen: FernUniversität in Hagen
- Holz, Klaus (Hg.) 2000: Staatsbürgerschaft: Soziale Differenzierung und politische Inklusion. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Howard, Marc Morjé 2009: The Politics of Citizenship in Europe. Cambridge: Cambridge University Press
- Huddleston, Thomas 2013: The Naturalisation Procedure: Measuring the Ordinary Obstacles and Opportunities for Immigrants to Become Citizens. Florenz: European University Institute, Robert Schuman Centre of Advanced Studies
- Huddleston, Thomas/Niessen, Jan 2011: Migrant Integration Policy Index III. Deutschland. Brüssel: British Council/Migration Policy Group
- Hübner, Catharina/Körting, Ehrhart 2013: Rechtsgutachten zu einem Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg. Berlin
- Hunger, Uwe 2001: Bildungspolitik und „institutionalisierte Diskriminierung“ auf Ebene der Bundesländer. Ein Vergleich zwischen Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen. In: Thränhardt, Dietrich (Hg.): Integrationspolitik in föderalistischen Systemen. Münster: LIT, S. 119-139
- Hunger, Uwe 2002: Von der Betreuung zur Eigenverantwortung. Neuere Entwicklungstendenzen bei Migrantenvereinen in Deutschland. Münster: Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor 22
- Hunger, Uwe 2005: Ausländervereine in Deutschland: Eine Gesamterfassung auf der Basis des Bundesausländervereinsregisters. In: Weiss, Karin/Thränhardt, Dietrich (Hg.) 2005: Selbsthilfe. Wie Migranten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen. Freiburg: Lambertus, S. 221-254
- Hunger, Uwe 2006: Die politische und zivilgesellschaftliche Partizipation von Migranten und ihre Bedeutung für die „Integration“ – Fünf Thesen. In: Migration und Soziale Arbeit (28) 1, S. 8-14
- Hunger, Uwe/Aybek, Can M./Ette, Andreas/Michalowski, Ines (Hg.) 2008: Migrations- und Integrationsprozesse in Europa. Vergemeinschaftung oder nationalstaatliche Lösungswege? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Hunger, Uwe/Menderes, Candan 2009: Politische Partizipation der Migranten in der Bundesrepublik Deutschland und über die Grenzen hinweg. Expertise im Auftrag des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge. Münster: Westfälische Wilhelms-Universität
- Hunger, Uwe/Metzger, Stefan 2011: Kooperation mit Migrantenorganisationen. Studie im Auftrag des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge. Münster: Westfälische Wilhelms-Universität Münster
- Huth, Susanne 2006: INVOLVE – Beteiligung von Drittstaatenangehörigen an freiwilligem Engagement als Mittel zur Integrationsförderung. Projektabschlussbericht für Deutschland. Frankfurt am Main: INBAS-Sozialforschung

Huth, Susanne 2007: Bürgerschaftliches Engagement von Migrantinnen und Migranten – Lernorte und Wege zu sozialer Integration. Frankfurt am Main: INBAS-Sozialforschung

## I

Integrationsministerkonferenz der Länder/Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg.) 2011: Beitrag der Länder zum Nationalen Aktionsplan Integration. Dokumentation der Beiträge der Fachministerkonferenzen und der Länder (Stand: Dezember 2011). Berlin

IntMK [Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder] (Hg.) 2013: Zweiter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2011. Teil 1. Ergebnisse. Berlin/Düsseldorf

IntMK [Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder] (Hg.) 2013: Zweiter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2011. Teil 2. Datenband. Berlin/Düsseldorf

ISG/WZB [Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung] 2011: Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Berlin: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

## J

Jagusch, Birgit 2011: Praxen der Anerkennung. „Das ist unser Geschenk an die Gesellschaft“. Vereine von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Schwalbach/Ts

Jagusch, Birgit/Koepf, Thomas 2013: Evaluation der Reform der Ausländerbeiräte in Rheinland-Pfalz. Abschlussbericht. Mainz: Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz

Joppke, Christian/F. Leslie Seidle (Hg) 2012: Immigrant Integration in Federal Countries. Montreal & Kingston/London/Ithaca: McGill-Queens's University Press

## K

Keltek, Tayfun 2006: Entwicklung der kommunalen Migrantenvertretungen. In: Migration und Soziale Arbeit (28) 1, S. 15-21

Keltek, Tayfun 2008: Aktivitäten der kommunalen Migrantenvertretungen in den Städten Nordrhein-Westfalens. In: Häusler, Alexander (Hg.): Rechtspopulismus als „Bürgerbewegung“. Kampagnen gegen Islam und Moscheebau und kommunale Gegenstrategien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 279-290

Kersting, Norbert (Hg.) 1997: Beiräte in der Kommunalpolitik. Teil 2: Ausländerbeiräte. Marburg: Institut für Politikwissenschaft

Kindelberger, Hala 2007: Probleme und Perspektiven der politischen Partizipation und Selbstorganisation von Migranten in den neuen Bundesländern. In: Weiss, Karin/Kindelberger, Hala (Hg.): Zuwanderung und Integration in den neuen Bundesländern. Zwischen Transferexistenz und Bildungserfolg. Freiburg: Lambertus, S. 197-216

Kirchberger, Alexandre/Kefferpütz, Katy/Niessen, Jan/Friel, Anne 2011: Becoming a Party of Choice: A Tool for Mainstreaming Diversity. Brüssel: Migration Policy Group

Klatt, Johanna/Walter, Franz (Hg.) 2011: Entbehrliche der Bürgergesellschaft? Sozial Benachteiligte und Engagement. Bielefeld: transcript

Kober, Ulrich 2009: Demokratieorientierung und Partizipationspotenziale von Zuwanderern. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Demokratie und Integration in Deutschland. Politische Führung und Partizipation aus Sicht von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 131-140

Kortmann, Matthias 2014: Asking Those Concerned: How Muslim Migrant Organisations Define Integration. A German-Dutch Comparison. In: International Journal of Migration and Integration – published online: 10. September 2014

- Kösemen, Orkan 2011: Zugehörigkeit und gesellschaftliche Präsenz von Migranten in Deutschland. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Wer gehört dazu? Zugehörigkeit als Voraussetzung für Integration. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 237-249
- Kösemen, Orkan 2013: Wenn aus Ausländern Wähler werden: Die ambivalente Rolle der Parteien bei der Repräsentation von Migranten in Deutschland. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Vielfältiges Deutschland. Bausteine für eine zukunftsfähige Gesellschaft. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 217-255
- Kohlmeier, Manfred/Schimany, Peter (Hg.) 2005: Der Einfluss von Zuwanderung auf die Gesellschaft. Deutscher Beitrag zur Pilotstudie „The Impact of Immigration on Europe’s Societies“ im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
- Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik 2010: Empfehlungen zur politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten“. Stuttgart
- Koopmans, Ruud 2001: Partizipation der Migranten, Staatsbürgerschaft und Demokratie: Nationale und lokale Perspektiven. In: Pröhl, Marga/Hartmann, Hauke (Hg.): Strategien der Integration. Handlungsempfehlungen für eine interkulturelle Stadtpolitik. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 103-111
- Koopmans, Ruud/Michalowski, Ines/Waibel, Ines 2013: Bürgerrechte für Zuwanderer. In: Schimany, Peter/von Loeffelholz, Hans Dietrich (Hg.) 2013: Beiträge zur Migrations- und Integrationsforschung. Aus Anlass des 60-jährigen Bestehens des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 125-150
- Koopmans, Ruud/Statham, Paul/Giugni, Marco/Passy, Florence 2005: Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe. Minneapolis: University of Minnesota Press
- Kornelius, Bernhard 2009: Demokratie und Integration in Deutschland – Politische Führung und Partizipation aus Sicht von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund: Ergebnisse einer repräsentativen Befragung in Deutschland. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Demokratie und Integration in Deutschland. Politische Führung und Partizipation aus Sicht von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 11-130
- Kroh, Martin/Könnecke, Christian 2013: Arm, arbeitslos und politisch inaktiv? I n: DWI Wochenbericht, 42, S. 3-15
- Kronauer, Martin 2013: Inklusion/Exklusion: Kategorien einer kritischen Gesellschaftstheorie. In: Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde (Hg.): Politik der Inklusion und Exklusion. Göttingen: V&R unipress, Vienna University Press, S. 21-34
- Krummacher, Michael 2011: Kommunale Integrationspolitik. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 188-200
- L**
- Lämmermann, Falk 2013: „Einbürgerungspolitik“ – Spielräume auf Landesebene. In: Barwig, Klaus/Beichel-Benedetti, Stephan/Brinkmann, Gisbert (Hg.): Solidarität. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2012. Baden-Baden: Nomos, S. 420-431
- Lenhart, Karin 2009: Soziale Bürgerrechte unter Druck. Die Auswirkungen von Hartz IV auf Frauen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Leptien, Kai 2013: Germany’s Unitary Federalism. In: Thränhardt, Dietrich (Hg.): Immigration and Federalism in Europe. Federal, State and Local Regulatory Competencies in Austria, Belgium, Germany, Italy, Russia, Spain and Switzerland. Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), S. 39-47
- Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine 2001: Zwischen Einbürgerung und politischer Partizipation „ausländischer Mitbürger“. In: Büttner, Christian/Meyer, Berthold (Hg.) 2001:



Integration durch Partizipation. „Ausländische Mitbürger“ in demokratischen Gesellschaften. Frankfurt am Main/New York: Campus, S.31-43

Linden, Markus/Thaa, Winfried (Hg.) 2009: Die politische Repräsentation von Fremden und Armen. Baden-Baden: Nomos

Linden, Markus/Thaa, Winfried (Hg.) 2011: Krise und Reform politischer Repräsentation. Baden-Baden: Nomos

## **M**

Marschke, Bettina 2011: Gesellschaftliche Teilhabe und Chancengleichheit als Indikator für Integration. In: Marschke, Bettina/Brinkmann, Heinz-Ulrich (Hg.): Handbuch Migrationsarbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 52-67

Martiniello, Marco 2005: Political Participation, Mobilisation and Representation of Immigrants and their Offspring in Europe. Malmö: Malmö University

Mediendienst Integration 2013: Bundestagskandidaten mit Migrationshintergrund. Recherche-Ergebnisse, Juli/August 2013, [www.mediendienst-integration.de](http://www.mediendienst-integration.de)

Mediendienst Integration 2013a: Abgeordnete mit Migrationshintergrund im 18. Deutschen Bundestag. Recherche wurde am 15. Oktober 2013 aktualisiert, [www.mediendienst-integration.de](http://www.mediendienst-integration.de)

MGFFI [Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen] 2007: Integrationspolitische Schwerpunktsetzungen und Zielbestimmungen der Länder. Ergebnisse der Anfrage an die Länder durch das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen/Grundsatzdokumente der Länder zur Integrationspolitik, [www.sozialministerium-nrw.de/08\\_PDF/003\\_Integration/002\\_intmk/Integrationspolitische\\_Schwerpunktsetzungen\\_Laender\\_1\\_3\\_2007.pdf](http://www.sozialministerium-nrw.de/08_PDF/003_Integration/002_intmk/Integrationspolitische_Schwerpunktsetzungen_Laender_1_3_2007.pdf) (21.11.2014).

Mikuszies, Esther/Nowak, Jörg/Ruß, Sabine/Schwenken, Helen 2010: Die politische Repräsentation von schwachen Interessen am Beispiel von MigrantInnen. In: Clement, Ute/Nowak, Jörg/Scherrer, Christoph/Ruß, Sabine (Hg.): Public Governance und schwache Interessen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 95-109

Ministerium für Integration Baden-Württemberg 2013: Der Weg zum Pass. Baden-Württembergische Erfahrungen mit Einbürgerungsprozessen. Stuttgart: Ministerium für Integration Baden-Württemberg

Ministerium für Integration Baden-Württemberg 2013a: Integrationspolitik im internationalen Vergleich. Beiträge zum internationalen Symposium des Ministeriums für Integration Baden-Württemberg an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Stuttgart: Ministerium für Integration Baden-Württemberg

Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration des Landes Schleswig-Holstein 2010: Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe „Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit attraktiv gestalten“. Bestandsaufnahme und Analyse. Kiel: Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration des Landes Schleswig-Holstein

Möltgen, Katrin/Bätge, Frank 2012: Die Wahl des Integrationsgremiums in Gemeinden am Beispiel des Integrationsrates und Integrationsausschusses in Nordrhein-Westfalen. KommunalPraxis Wahlen 2012, Heft 2

Morales, Laura/Giugni, Marco (Hg.) 2011: Social Capital, Political Participation and Migration in Europe. Making Multicultural Democracy Work? New York: Palgrave Macmillan

Müssig, Stephanie/Worbs, Susanne 2012: Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Munsch, Chantal (Hg.) 2003: Sozial Benachteiligte engagieren sich doch! Weinheim/München: Beltz Juventa

## N

Niessen, Jan/Schibel, Yongmi 2005: Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker. Luxemburg: Europäische Kommission

Niessen, Jan/Huddlestone, Thomas 2010: Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker. Dritte Ausgabe. Luxemburg: Europäische Kommission

## O

OECD 2012: Integration von Zuwanderern. OECD-Indikatoren 2012. Paris: OECD Publishing

Oberhofer, Julia/Stehlin, Julia/Sturm, Roland 2011: Citizenship im unitarischen Bundesstaat. In: Politische Vierteljahresschrift (52) 2, S. 163-194

Olk, Thomas/Klein, Ansgar, Hartnuß, Birger (Hg.) 2010: Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Olk, Thomas/Hartnuß, Birger (Hg.) 2011: Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim/Basel: Beltz Juventa

Oppong, Marvin (Hg.) 2011: Migranten in der deutschen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

## P

Pavlik, Martin 2013: Integrationspolitik. In: Glaab, Manuela/Weigl, Michael (Hg.): Politik und Regieren in Bayern. Wiesbaden: Springer VS, S. 429-439

Pennix, Rinus/Kraal, Karen/Martiniello, Marco/Vertovec, Steven (Hg.) 2004: Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies. Aldershot: Ashgate

Phillips, Anne 1995: The Politics of the Presence. Oxford: Clarendon Press

Pries, Ludger 2010: (Grenzüberschreitende) Migrantenorganisationen als Gegenstand der sozialwissenschaftlichen Forschung: Klassische Problemstellungen und neuere Forschungsbefunde. In: Pries, Ludger/Sezgin, Zeynep (Hg.): Jenseits von ‚Identität oder Integration‘. Grenzen überspannende Migrantenorganisationen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 15-60

## R

Reinecke, Meike/Stegner, Kristina [Ramboell Management Consulting]/Zitzelsberger, Olga/Latorre, Patricia/Kocaman, Iva [TU Darmstadt] 2010: Forschungsstudie Migrantinnenorganisationen in Deutschland. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Roß, Paul-Stefan 2012: Demokratie weiter denken. Reflexionen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der Bürgerkommune. Baden-Baden: Nomos

Roth, Roland 2007a: Freiwilliges Engagement und politische Mitbestimmung: Zwei Seiten einer Medaille. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Vorbilder bilden – gesellschaftliches Engagement als Bildungsziel. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 15-27

Roth, Roland 2009: Integration durch politische Partizipation und bürgerschaftliches Engagement. In: Frank Gesemann/Roland Roth (Hg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 195-215

Roth, Roland 2011: Bürgermacht. Streitschrift für mehr Partizipation. Hamburg: edition Körber

Roth, Roland 2011a: Partizipation. In: Olk, Thomas/Hartnuß, Birger (Hg.): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, S. 71-88

Roth, Roland/Rucht, Dieter (Hg.) 2008: Soziale Bewegungen in Deutschland nach 1945. Ein Handbuch. Frankfurt am Main/New York: Campus

Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hg.) 1993: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: Leske + Budrich

Roth, Roland 2007: Bildungs- und jugendpolitische Handlungsansätze in Kommunen. Gute Praxisbeispiele aus dem Wettbewerb „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

Rucht, Dieter/Heitmeyer, Wilhelm 2008: Mobilisierung von und für Migranten. In: Roth, Roland/Rucht, Dieter (Hg.) 2008: Soziale Bewegungen in Deutschland nach 1945. Ein Handbuch. Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 573-592

## S

Sarcinelli, Ulrich/Falter, Jürgen W./Mielke, Gerd/Benzner, Bodo (Hg.) 2010: Politik in Rheinland-Pfalz. Gesellschaft, Staat und Demokratie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Sauer, Martina 2011: Partizipation und Engagement türkeistämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen. Essen: Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung

Sauer, Martina 2013: Politische und zivilgesellschaftliche Partizipation von MigrantInnen in Deutschland. In: Brinkmann, Heinz Ulrich/Uslucan, Haci-Halil (Hg.): Dabeisein und Dazugehören. Wiesbaden: Springer VS, S. 365-382

Sauer, Martina/Halm, Dirk/Stiftung Zentrum für Türkeistudien (Hg.) 2009: Erfolge und Defizite der Integration türkeistämmiger Einwanderer. Entwicklung der Lebenssituation 1999 bis 2008. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Schäfer, Armin/Vehrkamp, Robert/Gagné, Felix Jérémie 2013: Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

Scheffer, Thomas 1998: Ausländerpolitik in der Kommune. In: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: Leske + Budrich, S. 764-779

Schellenberg, Britta 2014: Die Rechtsextremismus-Debatte. Charakteristika, Konflikte und ihre Folgen. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS

Schlozman, Kay Lehmann/Verba, Sidney/Brady, Henry E. 2012: The Uneven Chorus. Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy. Princeton: Princeton UP

Schmid, Josef/Brickenstein, Christine 2010: Engagementpolitik auf Landesebene – Genese und Strukturierung eines Politikfeldes. In: Olk, Thomas/Klein, Ansgar/Hartnuß, Birger (Hg.) 2010: Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 352-381

Schneider, Guntram 2013: Zuwanderung und Integration brauchen eine starke Infrastruktur: NRW geht mit dem Teilhabe- und Integrationsgesetz voran. In: Der Landkreis (83), S. 664-665

Schnelle, Rolf-Dieter 2013: Potenzial für Bundestagswahlen: Politische Partizipation von Drittstaaten-angehörigen. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration

Schoch, Bruno 2001: Wer ist das Volk? Integration verlangt Bürgerrechte. In: Büttner, Christian/Meyer, Berthold (Hg.) 2001: Integration durch Partizipation. „Ausländische Mitbürger“ in demokratischen Gesellschaften. Frankfurt am Main: Campus, S. 219-250

Schönwälder, Karen 2010: Einwanderer in Räten und Parlamenten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 46-47, S. 29-35.

Schönwälder, Karen 2013: Immigrant Representation in Germany's Regional States: The Puzzle of Uneven Dynamics. In: West European Politics (36) 3, S. 634-651

Schönwälder, Karen 2013a: Germany: Reluctant Steps Towards a System of Selective Immigration. In: Triadafilopoulos, Triadafilos (Hg.) Wanted and Welcome? Policies for Highly Skilled Immigrants in Comparative Perspective. New York: Springer, S. 273-286

Schönwälder, Karen 2013b: Integration – no Integration? Worüber das Streiten (nicht) lohnt. In: Migration und Soziale Arbeit 3, S. 217-221

- Schönwälder, Karen/Kofri, Christiane 2010: Vielfältige Gesellschaft – homogene Parlamente? Einwanderer in den Räten von Nordrhein-Westfalens Großstädten. Göttingen: Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften
- Schönwälder, Karen/Sinanoglu, Cihan/Volkert, Daniel 2011: Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung
- Schröder, Hubertus 2013: Inklusion versus Integration – Zauberformel oder neues Paradigma? In: Migration und Soziale Arbeit 3, S. 249-255
- Schultze, Günther/Thränhardt, Dietrich (Hg.) 2013: Migrantenorganisationen. Engagement, Transnationalität und Integration. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Senator für Inneres und Sport 2009: Evaluation der Kampagne „Lass Dich einbürgern – Bremen will Dich!“. Bremen: Senator für Inneres und Sport
- Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen 2012: Umsetzung des Partizipations- und Integrationsgesetzes. Schlussbericht. Berlin
- Siemiatycki, Myer 2011: The Diversity Gap: The Electoral Under-Representation of Visible Minorities. Toronto: Diverse City: The Greater Toronto Leadership Project
- Soenneken, Dagmar 2014: Germany and the Janus Face of Immigration Federalism: Devolution vs. Centralization. In: Baglay, Sasha/Nakache, Delphine (Hg.): Immigrant Regulation in Federal States. Challenges and Responses in Comparative Perspective. Heidelberg: Springer, S. 159-178
- Spencer, Sarah 2011: The Migration Debate. Bristol: Policy Press
- Statistisches Bundesamt 2014: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2013. Wiesbaden
- Stichweh, Rudolf 2005: Inklusion und Exklusion. Studien zur Gesellschaftstheorie. Bielefeld: transcript
- Süssmuth, Rita 2012: Migration und Integration. Licht- und Schattenseiten des Föderalismus. In: Härtel, Ines (Hg.): Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Bd. III, S. 905-919
- SVR [Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration] 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
- SVR [Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration] 2012: Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
- T**
- Thränhardt, Dietrich 2001: Zuwanderungs- und Integrationspolitik in föderalistischen Ländern. In: Akgün, Lale/Thränhardt, Dietrich (Hg.) 2001: Integrationspolitik in föderalistischen Systemen. Münster: LIT, S. 15-33
- Thränhardt, Dietrich 2007: Korporatistische Integration, Asylkrise und staatliche Integrationspolitik. Deutschland seit 1955. Tokyo: Internationales Dokkyo Forum
- Thränhardt, Dietrich 2008: Das Engagement von Migranten. In: vhw-Forum 3, Juni-Juli, S. 131-137
- Thränhardt, Dietrich 2008a: Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Thränhardt, Dietrich 2009: Migration und Integration als Herausforderung von Bund, Ländern und Gemeinden. In: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 267-278

Thränhardt, Dietrich 2009a: Migrations- und Integrationspolitik: Vom Korporatismus zur inszenierten Verstaatlichung. In: Rehder, Britta/von Winter, Thomas/Willems, Ulrich (Hg.): Interessenvermittlung in Politikfeldern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 156-172

Thränhardt, Dietrich 2012: Zur Bedeutung der Länder im Konzept einer nachhaltigen Integrationspolitik. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, [www.fes.de/wiso/pdf/vortrag\\_thraenhardt\\_12-03-10.pdf](http://www.fes.de/wiso/pdf/vortrag_thraenhardt_12-03-10.pdf) (21.11.2014)

Thränhardt, Dietrich 2012a: Zum Umgang des Bildungswesens mit Migration und ethnischer Differenz. In: Michael Matzner (Hg.): Handbuch Migration und Bildung. Weinheim und Basel: Beltz, S. 129-138

Thränhardt, Dietrich (Hg.) 2013: Immigration and Federalism in Europe. Federal, State and Local Regulatory Competencies in Austria, Belgium, Germany, Italy, Russia, Spain and Switzerland. Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS)

## U

Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001: Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Berlin: Bundesministerium des Innern

Uslucan, Haci-Halil/Yalcin, Cem Serkan 2012: Wechselwirkung zwischen Diskriminierung und Integration – Analyse bestehender Forschungsstände. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes

## V

Vicente, Miguel 2011: Die Arbeit der Integrationsbeiräte in Deutschland. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen (24), 2, S. 38-43

Vogel, Dita 2013: Europäische Union: Einbürgerungszahlen und Rechtslage im Vergleich. In: Newsletter Migration und Bevölkerung, 10, Dezember, S. 4f.

## W

Walzer, Michael 1992: Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit. Frankfurt am Main/New York: Campus

Weinmann, Georg 2008: Der Nationale Integrationsplan – ein Quantensprung durch föderale Synergie? In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008. Baden-Baden: Nomos, S. 254-268

Weinmann, Martin 2013: Potenzial für Bundestagswahlen: Politische Partizipation von Drittstaatsangehörigen. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration

Weiss, Karin 2005: Erfolg in der Nische: Die Vietnamesen in der DDR und in Ostdeutschland. In: Weiss, Karin/Thränhardt, Dietrich (Hg.) 2005: Selbsthilfe. Wie Migranten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen. Freiburg: Lambertus, S. 69-92

Weiss, Karin/Kindelberger, Hala (Hg.) 2007: Zuwanderung und Integration in den neuen Bundesländern. Zwischen Transferexistenz und Bildungserfolg. Freiburg: Lambertus

Weiss, Karin/Thränhardt, Dietrich (Hg.) 2005: Selbsthilfe. Wie Migranten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen. Freiburg: Lambertus

Wiedemann, Claudia 2006: Politische Partizipation von Migranten und Migrantinnen. In: Hoecker, Beate (Hg.): Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung. Opladen: Barbara Budrich, S. 261-286

Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hg.) 1998: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: Leske + Budrich

Wood, Phil 2010: Intercultural Cities. Towards a Model for Intercultural Integration. Strassburg

- Wüst, Andreas 2006: Wahlverhalten und politische Repräsentation von Migranten.  
In: Der Bürger im Staat, 56 (4), S. 228-234
- Wüst, Andreas 2007: Wahlverhalten und politische Repräsentation von Migranten.  
In: Frech, Siegfried/Meier-Braun, Karl-Heinz (Hg.): Die offene Gesellschaft. Zuwanderung und Integration. Schwalbach/Ts.: Wochenschau, S. 145-173
- Wüst, Andreas M. 2011: Politische Repräsentation von Migranten im Vergleich: Die Rolle von Parteien. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Wer gehört dazu? Zugehörigkeit als Voraussetzung für Integration. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 117-135
- Wüst, Andreas M. 2011a: Migrants as Parliamentary Actors in Germany.  
In: Bird, Karen/Saalfeld, Thomas/Wüst, Andreas M. (Hg.) 2011: The Political Representation of Immigrants and Minorities. Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies. Abington/New York: Routledge, S. 250-265
- Wüst, Andreas M. 2011b: Dauerhaft oder temporär? Zur Bedeutung des Migrationshintergrunds für Wahlbeteiligung und Parteiwahl bei der Bundestagswahl 2009, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 45, S. 157-178
- Wüst, Andreas M. 2014: Immigration into Politics: Immigrant-origin Candidates and Their Success in the 2013 Bundestag Election, German Politics and Society 32 (3), 2014, S. 1-15
- Wüst, Andreas M. 2014a: A Lasting Impact? On the Legislative Activities of Immigrant-origin Parliamentarians in Germany, The Journal of Legislative Studies 20 (4), S. 495-515
- Wüst, Andreas M./Heinz, Dominik 2009: Die politische Repräsentation von Migranten in Deutschland. Linden, Markus/Thaa, Winfried (Hg.): Die politische Repräsentation von Fremden und Armen. Baden-Baden: Nomos, S.201-218
- Wüst, Andreas M./Saalfeld, Thomas 2010: Abgeordnete mit Migrationshintergrund im Vereinigten Königreich, Frankreich, Deutschland und Schweden: Opportunitäten und Politikschwerpunkte, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 44, S. 312-333



Liste der Befragten: **Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten**

Bundesland	Ministerien	Migranten(dach)organisationen
<b>Baden-Württemberg</b>	Ministerium für Integration, Schreiben vom 5. August 2013	
<b>Bayern</b>	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, Schreiben vom 15. Juli 2013	Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte Bayerns (AGABY), Schreiben vom 23. August 2013
<b>Berlin</b>	Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, Die Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, Schreiben vom 17. Juni 2013	
<b>Brandenburg</b>	Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie, Die Integra- tionsbeauftragte des Landes, Schreiben vom 16. Juli 2013	
<b>Bremen</b>	Senatskanzlei, Referat Integration, Schreiben vom 17. Oktober 2013	Bremer Rat für Integration, Schreiben vom 24. September 2013
<b>Hamburg</b>	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, Referat Integration von Zuwanderern, Schreiben vom 31. Juli 2013	
<b>Hessen</b>	Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa, Schreiben vom 4. Juli 2013	Arbeitsgemeinschaft der Ausländer- beiräte Hessen – Landesausländer- beirat (agah), Schreiben vom 22. August 2013  Bundesverband der Migrantinnen in Deutschland, Geschäftsstelle Hessen, Beantwortung der Fragen am 14. August 2013



<b>Bundesland</b>	<b>Ministerien</b>	<b>Migranten(dach)organisationen</b>
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales, Schreiben vom 4. Juli 2013	MIGRANET-MV, Netzwerk der Migrantenorganisationen in Mecklenburg-Vorpommern, Schreiben vom 9. Oktober 2013
<b>Niedersachsen</b>	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration, Schreiben vom 13. August 2013	
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales, Schreiben vom 25. Juli 2013	Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrantverbände in der BRD (BAGIV), Hauptgeschäftsstelle in NRW, Schreiben vom 26. September 2013
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen, Schreiben vom 19. Juli 2013	
<b>Saarland</b>	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie, Schreiben vom 5. August 2013	
<b>Sachsen</b>	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz, Schreiben vom 9. Juli 2013	
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Ministerium für Arbeit und Soziales, Der Minister, Schreiben vom 12. Juli 2013	
<b>Schleswig-Holstein</b>	Innenministerium, Schreiben vom 19. Juli 2013	
<b>Thüringen</b>	Innenministerium, Schreiben vom 23. Juli 2013	

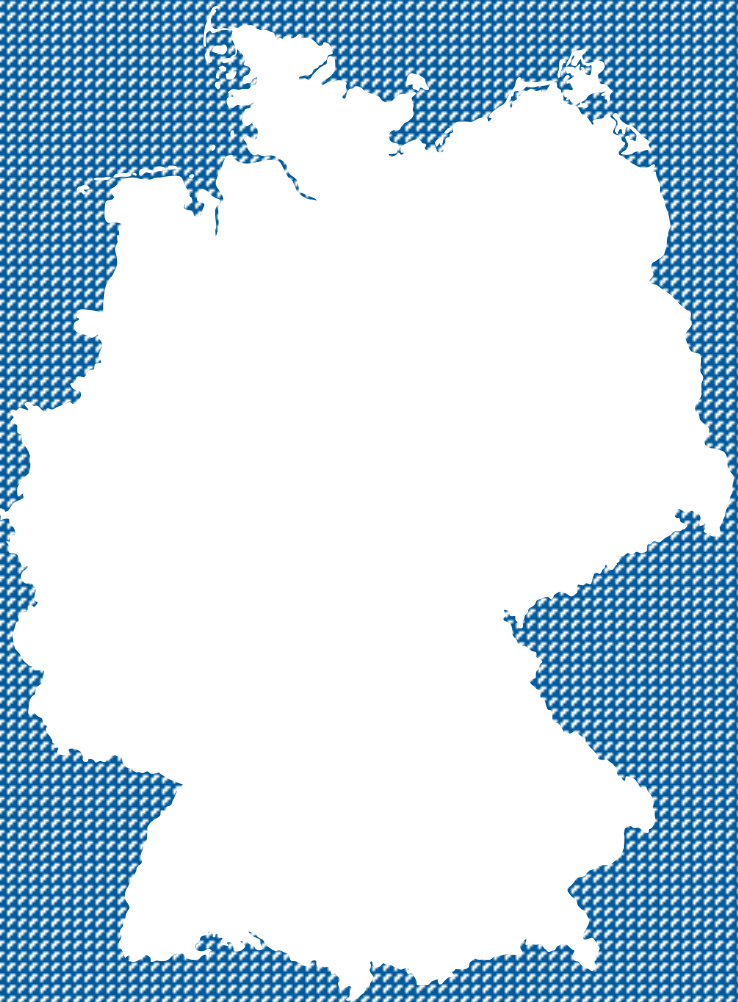
## Die Autoren

**Dr. Frank Gesemann**, Diplom-Politologe. Studium der Politikwissenschaft in Marburg/Lahn und Berlin. Promotion 1998 an der Freien Universität Berlin. Mitbegründer und Geschäftsführer des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI). Arbeits- und Forschungsschwerpunkte: Migration und Integration, soziale und interkulturelle Stadtentwicklung, bürgerschaftliches Engagement, kommunale Bildungs-, Engagement- und Integrationspolitik, Evaluation von Programmen und Projekten.

**Dr. Roland Roth**, lehrt seit 1993 Politikwissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal. Mitbegründer des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI). Arbeitsschwerpunkte: Demokratieentwicklung, Kinder- und Jugendbeteiligung, Protest und soziale Bewegungen, Rechtsextremismus, Migration und Integration.

DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration  
Nymphenburger Straße 2, 10825 Berlin  
Telefon: 030-814 865 02  
E-Mail: [info@desi-sozialforschung-berlin.de](mailto:info@desi-sozialforschung-berlin.de)  
[www.desi-sozialforschung-berlin.de](http://www.desi-sozialforschung-berlin.de)





ISBN 978-3-95861-089-7