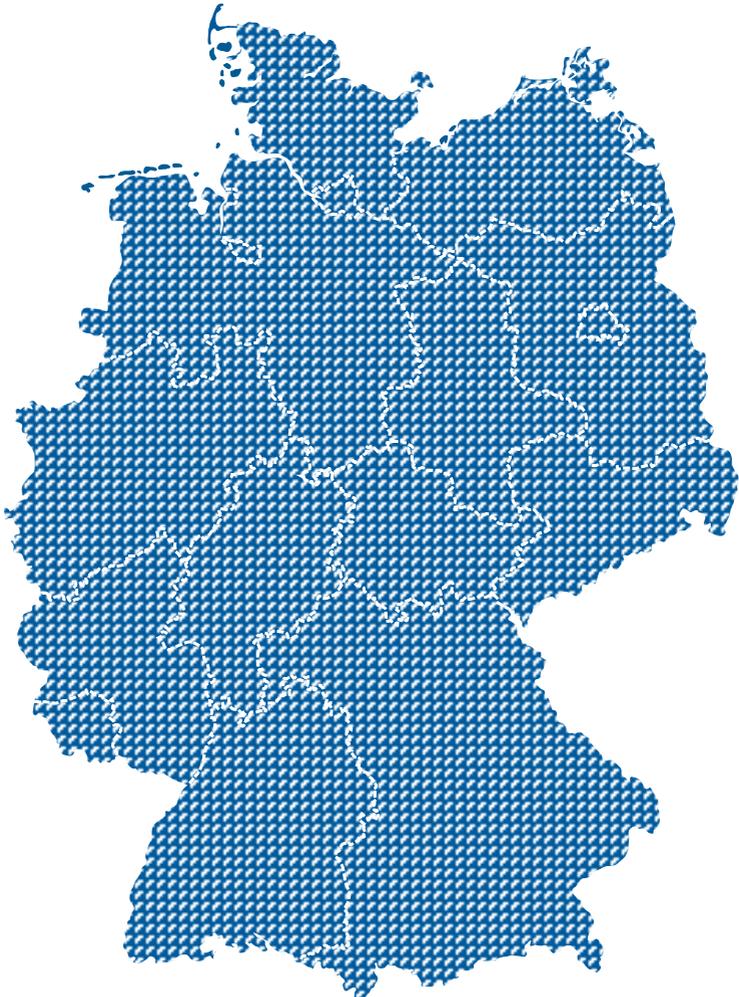


Frank Gesemann, Roland Roth

Integration ist (auch) Ländersache!

Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten
in den Bundesländern



**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

Impressum

ISBN: 978-3-86498-785-4

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.

© 2014 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin

Inhalt

Zusammenfassung: Eckpunkte einer guten Landespolitik für die politische Partizipation von Zugewanderten	5
1 Fragestellung und Anlage der Studie	11
2 Integrationspolitik auf Länderebene	17
3 Die blockierte politische Inklusion	23
4 Politische Rechte und Gelegenheitsstrukturen	35
5 Individuelle und soziale Bedingungen politischer Beteiligung	43
6 Politische Partizipation in der Integrationspolitik der Bundesländer	
6.1 Institutionelle Verankerung und konzeptionelle Grundlagen	49
6.2 Einbürgerungspraxis	57
6.3 Politische Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund	63
6.4 Interessenvertretungen, Beauftragte und Beiräte auf Landesebene	68
6.5 Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von Migrantinnen und Migranten	77
6.6 Förderung von Migrantenorganisationen	82
6.7 Kommunale Beiräte für Migration und Integration	89
6.8 Antidiskriminierungspolitik der Länder	93
7 Fazit: Herausforderung demokratische Inklusion	99
Literaturverzeichnis	107
Liste der Befragten	118
Die Autoren	120

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Zusammenfassung: Eckpunkte einer guten Landespolitik für die politische 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 Bundesländervergleich 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 den 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 institutionenpolitischen Erfolge, wenn Länder eigene Integrationsministerien mit

umfassender Zuständigkeit 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. Bislang haben erst zwei Bundesländer Partizipationsgesetze (Berlin und NRW) 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 sehr 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 durchaus 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. 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, sollte zu einer wichtigen Aufgabe von Landesregierungen werden, die auf eine „Willkommenskultur“ setzen, nicht nur für aktuell erwünschte Zuwanderung, sondern – und dies zu fordern weist auf Jahrzehnte lang 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

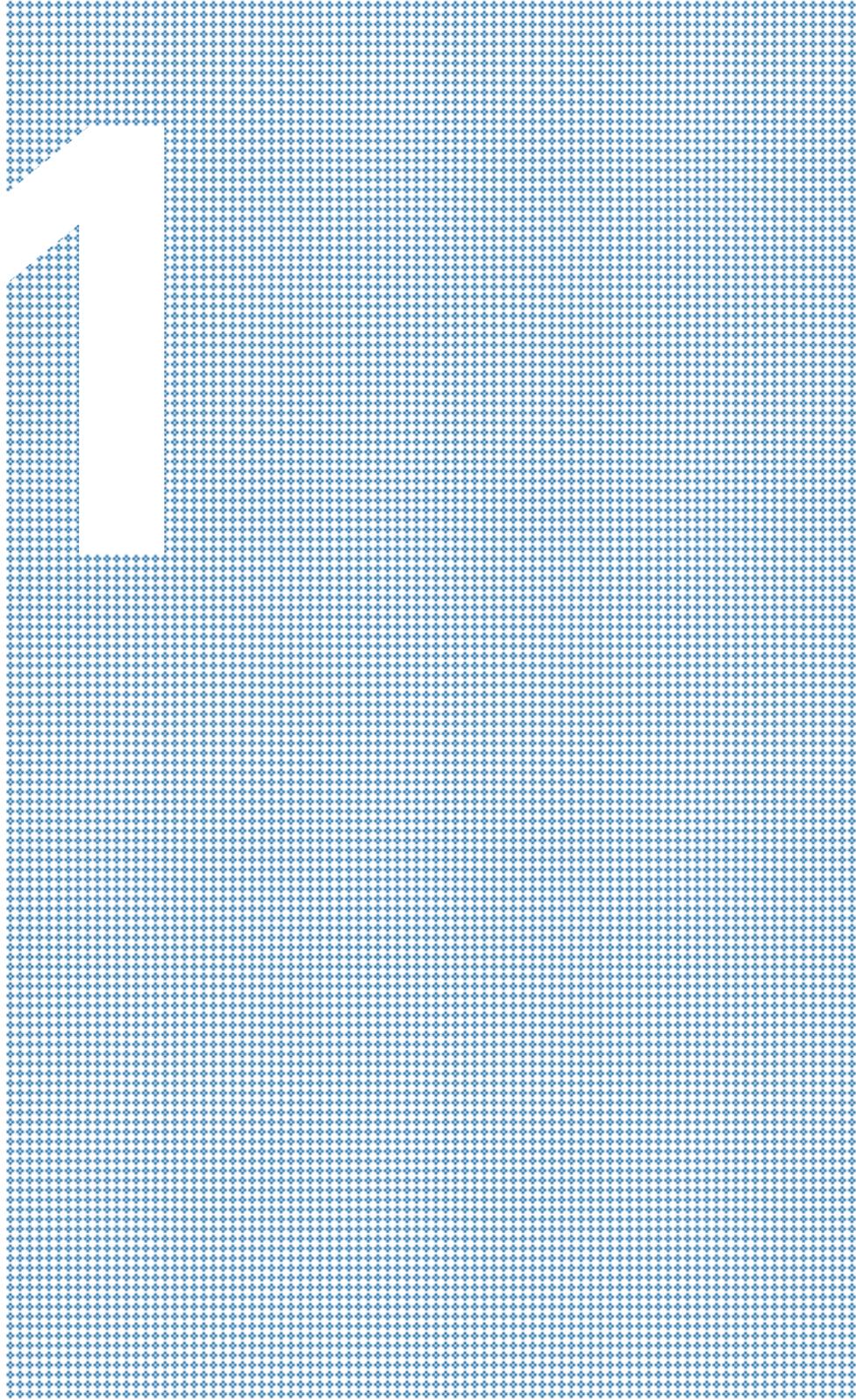
Vielfalt respektiert und eine chancengleiche Teilhabe in den zentralen gesellschaftlichen Bereichen anstrebt. Dazu gehört, Diskriminierungen aller Art, von denen Zugewanderte häufig in besonderer Weise betroffen sind, entgegen zu treten. Bundesländer sollten hier einen Schwerpunkt setzen. Dabei haben sich zwei Handlungsfelder herausgebildet:

- Handlungsfähige Anti-Diskriminierungsstellen 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, aber auch von entsprechenden Initiativen und Alltagspraxis in öffentlichen Einrichtungen, Unternehmen und Sicherheitsbehörden.

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. Sie 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 lokal 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 diesen zentralistischen Kurs unterstrichen. Zudem scheint 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.

Inzwischen zeichnet sich ab, dass auch einige 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 und Konfliktfelder, 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 potentiellen und aktuellen Migranten¹ zu erzielen. Erinnerung sei an die erfolgreiche Kampagne gegen die doppelte Staatsbürgerschaft im hessischen Landtagswahlkampf oder die weniger erfolgreiche „Kinder statt Inder“– Parole in Nordrhein-Westfalen. Gleichwohl haben prominente Ausländerbeauftragte und Landespolitiker wie Heinz Kühn (SPD) oder Barbara John (CDU) 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 „Green-Card“-Initiative 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 bundesweit mehr als 900 Initiativen und Netzwerke, die regional und lokal gezielte Zuwanderung ermöglichen wollen.²

Mit dem Perspektivenwechsel von Problem und Bedrohung hin zu Chancen und Ressourcen verändert sich nicht nur der politische Diskurs über Zuwanderung

-
- 1 Die hier und im Folgenden verwendete Schreibweise schließt stets alle Geschlechter ein.
 - 2 Nach Angaben des „Innovationsbüros Fachkräfte für die Region“ im Januar 2014 (www.fachkraeftebuero.de).

und Integration. Sie werden auch verstärkt 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 im Prinzip auch die Bereitschaft ein, die bereits zugewanderte Bevölkerung selbst als Experten in Sachen Integration wahrzunehmen und ihre Potentiale neu zu bewerten. Damit ist der Weg für ein neues Handlungsfeld in der Landespolitik frei geworden.

Seine Konturen zeichnet dieser Beitrag nach, wobei der Schwerpunkt nicht auf Bildung, Kultur und Arbeitsmarkt, sondern auf der politischen Inklusion 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.

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 Eingewanderten in den Kerninstitutionen repräsentativer Demokratien, also in Parlamenten, Parteien und bei Wahlen. Auch wenn die Forschungslage unbefriedigend ist, kann für alle Bereiche und auf allen Ebenen festgestellt werden, dass von einer gleichberechtigten und proportionalen Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund keine Rede sein kann. Sie liegt in allen Bereichen deutlich unter 50 Prozent ihres Anteils an der Bevölkerung. Je höher die Ebene und einflussreicher die Positionen, umso stärker tendiert die Repräsentation von Eingewanderten auf eine allenfalls symbolische Größe zu schrumpfen. Auch wenn in jüngster Zeit einige Fortschritte, vor allem auf lokaler Ebene sowie in den Stadtstaaten zu sehen sind und mit der aktuellen Berufung von Aydan Özoguz zur Staatsministerin für Migration und Integration das erste türkeistämmige Kabinettsmitglied auf Bundesebene tätig sein wird, ist das institutionelle Repräsentationsdefizit von Einwanderern noch immer skandalös.

Stärkere Aufmerksamkeit und Förderung erfahren dagegen assoziative, zivilgesellschaftliche und deliberative Formen demokratischer Beteiligung. Migrant*innenorganisationen, 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 vorwärts treibende Rolle spielen können, belegen Beispiele guter Praxis. Auch wenn die landespolitischen Gestaltungsspielräume im letzten Jahrzehnt durch Bundesgesetze teilweise eingeschränkt (etwa durch die „abweichungsfesten“ Regelungen im Aufenthaltsgesetz) oder durch eine „dialogorientierte Mehrebenenpolitik“ („Nationaler Integrationsplan“ von 2007 und „Nationaler Aktionsplan Integration“ von 2011) freiwillig begrenzt wurden,³ haben die Unterschiede in der Integrationspolitik der Bundesländer in jüngster Zeit eher zugenommen. Dies liegt nicht nur an den bekannten Unterschieden 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

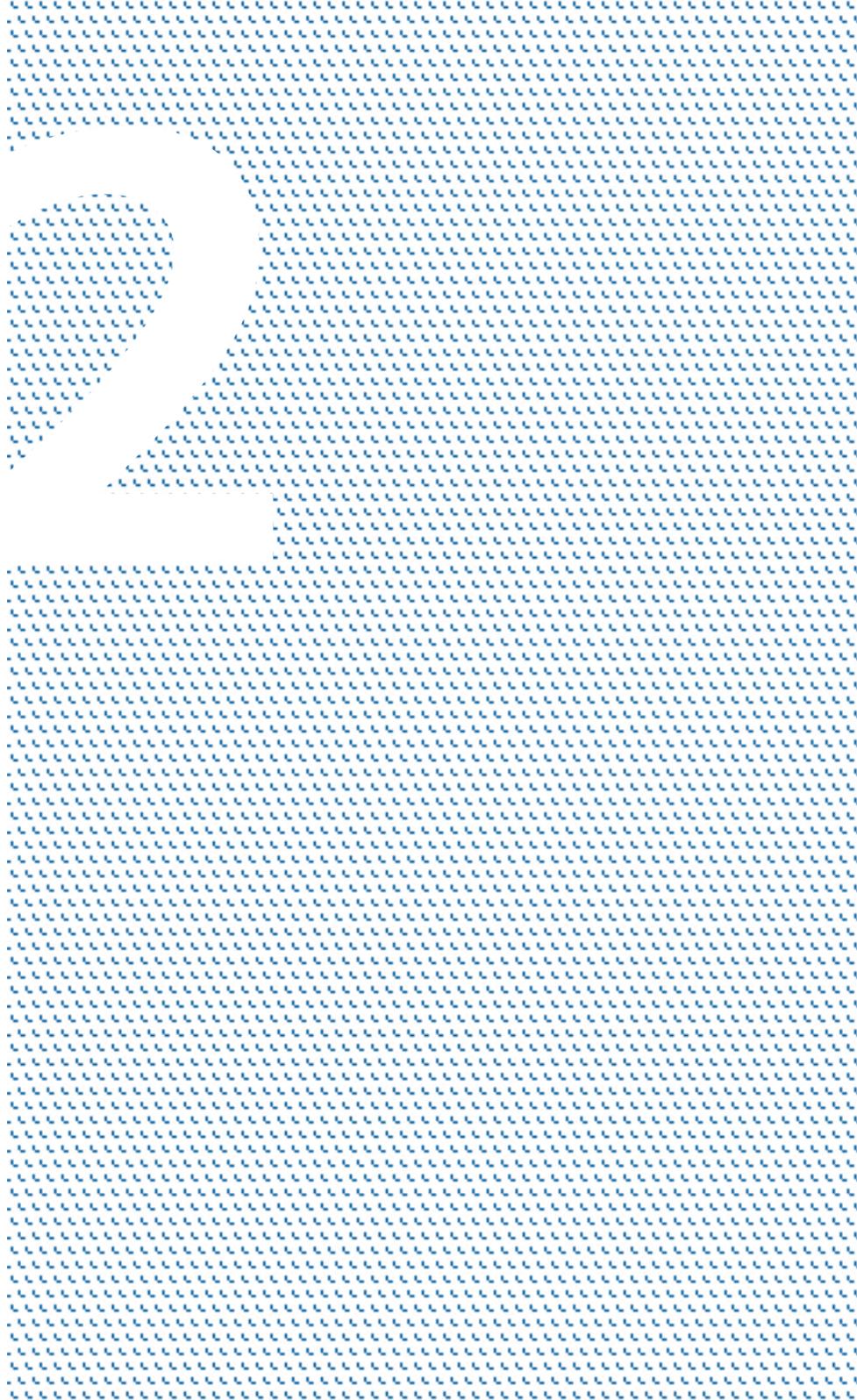
Die nachfolgenden Aussagen zur aktuellen Integrationspolitik der Bundesländer stützen sich, wo sie nicht auf veröffentlichtes Material zurückgreifen, auf

3 Zum Nebeneinander von zentralistischen und vereinheitlichenden Tendenzen einerseits und der Bekräftigung landespolitischer Unterschiede andererseits vgl. Weinmann (2008) und von Blumenthal (2012).

eine schriftliche Umfrage bei den zuständigen Stellen in den Landesregierungen, die im Sommer/Herbst 2013 durchgeführt wurde. Parallel wurden aktive Migrant*innenorganisationen und -vertretungen auf Bundes- und Länderebene um ihre Einschätzungen zur politischen Partizipation von Migrant*innen und Migranten gebeten. Während sich an der Umfrage alle Landesregierungen beteiligten, war die Resonanz bei den landespolitisch aktiven Migrant*innenorganisationen und -vertretungen geringer, teils wegen fehlender Ressourcen.⁴ 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, werden sie in diesem Kontext in erster Linie als Informationsquelle genutzt. Eine systematische Analyse wird zeitnah auf den Webseiten des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI, www.desi-sozialforschung-berlin.de) zur Verfügung gestellt. Wir danken allen Beteiligten für Ihre Bereitschaft, unsere Fragen zu beantworten.

Diese begrenzten empirischen Grundlagen geben der vorliegenden Studie einen explorativen Charakter. Ein valider 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, strategisch ausgerichteten Integrationspolitik deutlicher hervor. Sie 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 einerseits 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.

4 Von den auf Bundes- oder Landesebene angeschriebenen 16 Migrant*innen(dach)organisationen und Verbänden kommunaler Migrant*innenvertretungen haben sich nur sechs an der Befragung beteiligt. Eine Liste der Befragten ist im Anhang zu finden.



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 Schließung und Abschreckung 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 auf die „faszinierende Offenheit der föderalistischen Systeme für Zuwanderung“ und die geringe Beachtung der „migrationspolitischen Varianz auf Länderebene“ hingewiesen, die „gravierender als in vielen andere Politikbereichen“ ausfalle (2001: 26f.). 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 (Henkes 2008: 114) auf die nationale Ebene und einzelne Kommunen konzentriert, aber die subnationale föderale Ebene vernachlässigt.

Im föderalen Geflecht von Bund und Ländern lassen sich zumindest fünf Handlungsmodi benennen, die zu einer eigenen integrationspolitischen Agenda auf Landesebene beitragen haben:

- autonome Handlungsfelder der Länder, in denen sie über eigene Kompetenzen verfügen bzw. die nicht bundesgesetzlich geregelt sind (wie z. B. in der Kultur, Schul- und Bildungspolitik, in der Schaffung von Ausländerbeiräten und -beauftragten),

- Länder sind zuständig für den gesetzlichen Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung in ihrem Bundesland (Kommunalverfassungen, Landkreisordnungen etc.). Sie können z. B. ihre Städte, Gemeinden und Landkreise zur Schaffung von Integrationsräten verpflichten – oder darauf verzichten. Die Länder können Programme auflegen, mit denen sie ihre Kommunen und Landkreise dabei unterstützen, lokale Integrationskonzepte zu entwickeln.
- Handlungsspielräume, die sich aus der Implementationshoheit der Länder ergeben. Dabei geht es nicht nur um die Auslegungsspielräume in Bundesgesetzen, sondern auch um Ausmaß und Form ihrer Umsetzung (z. B. bei der Einbürgerung und der Verfestigung des Aufenthaltsstatus oder bei der „Willkommenskultur“ in Ausländerämtern),
- Mitwirkung bei Bundesentscheidungen und Bundesratsinitiativen, Abstimmungs- und Transferprozesse durch Institutionen wie die Bundesinnenministerkonferenz,
- Kampagnen und andere Formen der symbolischen Politik, wie z. B. Einbürgerungsfeste.

Diese landespolitischen Handlungsmöglichkeiten können in Abstufungen in allen Integrationsbereichen wirksam werden. Besondere wissenschaftliche Aufmerksamkeit haben dabei bislang vor allem „autonome“ Handlungsfelder wie der Bildungsföderalismus (Süssmuth 2012: 912ff.) und der Kulturföderalismus, aber auch der Umgang mit religiöser Vielfalt gefunden (Blumenthal 2009; Thränhardt 2012). Diese Bereiche sind durch deutliche landespolitische Unterschiede gekennzeichnet. Diese zeigen sich aber auch in der Einbürgerungspraxis der Länder. Sie variiert nicht zufällig, sondern pfadabhängig entlang unterschiedlicher Bürgerschaftsmodelle – so Henkes (2008: 116ff.).⁵ Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes 1999, durch das neue Zuwanderungsgesetz von 2005 und die stärkere bundespolitische Aufmerksamkeit für Integrationspolitik könnten die Spielräume der Länder – so vermutete Henkes – kleiner werden: „Möglicher-

5 „Das deutsche (Reichs- und) Staatsangehörigkeitsrecht ist ein Beispiel für ein Politikererbe, 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).

weise geht die Zeit differierender – politisch zu erklärender – Integrationsansätze in den Ländern zu Ende“ (Henkes 2008: 133). Diese vorsichtige Einschätzung lag nicht richtig. Einige Jahre später zeigt sich, dass von der Bundesebene insgesamt keine vereinheitlichende Wirkung ausgegangen ist, sondern die länderspezifischen Differenzen – nicht nur – in der Einbürgerungspolitik 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.

Auch Rita Süßmuth (2012) betont eine zentralistische Tendenz und die dominanten Bundeskompetenzen in der Integrationspolitik. Zuwanderung, Staatsangehörigkeit, Einbürgerung, Aufenthalt sind bundesgesetzlich geregelt,⁶ den Ländern bleiben wenig Spielräume, die sie allenfalls durch „ermessensleitende“ Verwaltungsvorschriften nutzen können (Süßmuth 2012: 908). Mit dem BAMF gibt es in diesem Bereich auch eine selbständige 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“ (Süßmuth 2012: 908). Aus der Perspektive der Zuwanderer konstatiert sie ein „Dickicht der Bürokratie, 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“ (Süßmuth 2012: 909).

Zu einer ambivalenten, aber deutlich negativ gefärbten Bilanz des Integrationsföderalismus kommt ein Jahresgutachten des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration „Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen“ (SVR 2012). Zunächst konstatiert das Gutachten, dass Integrationspolitik in Deutschland kein einheitliches Politikfeld darstelle, sondern durch die unterschiedlichen föderalen Akteure geprägt werde. Es betont die Licht- und Schattenseiten des Föderalismus inklusive einer starken kommunalen Selbstverwaltung. Föderale Strukturen bieten offene Handlungsperspektiven, sorgen aber auch für politische Blockaden und Sklerosen,

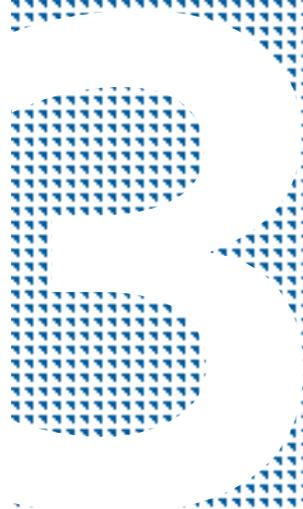
6 Eindrucksvoll ist ihre Übersicht über die komplexen rechtlichen Zuständigkeiten in der föderalen Integrationspolitik (Süßmuth 2012: 916ff.). Eine erste Orientierung bietet Leptien (2013).

für Reformresistenz oder eine unübersichtliche, unkoordinierte Politikvielfalt. 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 SVR-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“ (SVR 2012: 21).

Diese Diagnose scheint gegen eine von den Bundesländern (mit)geprägte Integrationspolitik zu sprechen. Dabei wird ausgeblendet, dass einige Bundesländer, wie z. B. Nordrhein-Westfalen oder Berlin, bereits früh eigene integrationspolitische Akzente gesetzt haben als in der Bundespolitik noch die Realitätsverleugnung vorherrschte „Deutschland ist kein Einwanderungsland“. Zudem kann ein kompetitiver Föderalismus für die Ausbreitung guter Praxisansätze sorgen. Die negative Sicht auf die Rolle der Bundesländer entspricht auch nicht der Wahrnehmung der Bevölkerung, denn immerhin erfahren gerade Landespolitikerinnen und Landespolitiker (im Vergleich zur kommunalen und zur Bundesebene) die höchste Wertschätzung, wenn es um das Engagement in Sachen Integration geht (SVR 2012: 50). Für die politische Integration selbst bietet das SVR-Gutachten 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. Sie ist sogar besser als die der Einheimischen (SVR 2012: 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 „Integrationsministerkonferenz“, 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 unstrittig. 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 Alternativen, die nicht nur seit Jahren zur Debatte stehen, sondern auch in zahlreichen Ländern praktiziert wurden und werden.⁷ Politische Beteiligung kann dabei als Empowerment 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

⁷ Zu den historischen und rechtlichen Konturen dieser Debatte vgl. Farahat (2014).

Regel nicht um evolutionäre Prozesse in Richtung zunehmende 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 von statten gehen (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 Nicht-Deutschen 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“ (UKZ 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.⁸ 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 Mitgliedsstaaten 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).⁹ 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 u. a. 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

8 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).

9 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).

niedrigen Einbürgerungsquoten verdeutlichen zudem, 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 Inklusion lässt sich, einem Vorschlag von Martiniello (2005) folgend, in vier Dimensionen analysieren. Die erste Dimension umfasst die politischen Rechte von Zugewanderten in ihrem Gastland. Je mehr politische Rechte ihnen zugestanden werden und je näher sie der Gleichstellung mit Einheimischen kommen, desto stärker dürfte auch ihre politische Inklusion ausfallen. Die zweite Dimension bezieht sich auf die Identifikation mit dem Aufnahmeland bzw. das Gefühl der Zugehörigkeit. Je mehr sich Zugewanderte mit dem Gastland identifizieren, desto stärker sind sie auch politisch integriert. Als dritte Dimension kommt die Übernahme zentraler Normen und Werte des Gastlandes 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 Integration viertens politische Beteiligung, Mobilisierung und Repräsentation. Inklusion muss nicht nur gewährt und gefühlt, sie will gelebt werden. Wir können davon ausgehen, dass alle vier Dimensionen einen Beitrag zur politischen Integration beisteuern und sich wechselseitig verstärken (können). Aber es handelt sich auch um relativ eigenständige Dimensionen, die jeweils eigene Aufmerksamkeit verdienen.

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, Migrationsräte etc.). Sie können durchaus hilfreiche Zwischenschritte 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 wirkt¹⁰. 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, sondern auch darin, 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 kann¹¹. Es geht eben nicht nur um die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Migrationsgeschichte, sondern auch die aller anderen Gruppen, die daran gehindert werden und auf spezifische soziale und institutionelle Teilhabebarrieren 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 gesellschaftlichen 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 Migranten(selbst)organisationen und das freiwillige Engagement von Zugewanderten, wobei der Schwerpunkt auf der kommunalen Ebene liegt.

Dieses verstärkt auf konsultative Angebote, freiwilliges Engagement und Selbstorganisation setzende Verständnis von Beteiligung entspricht einerseits einer

10 Zum Nutzen des Inklusionsbegriffs für die Debatte über Zuwanderung und Staatsbürgerschaft vgl. diverse Beiträge in Holz (2000), zur systemtheoretischen Verortung des Inklusionsbegriffs s. Stichweh (2005).

11 Auch der Inklusionsbegriff ist nicht gegen Reduktionen gefeit. Im Kampf um Begriffe sollte stets im Blick bleiben, worüber zu streiten lohnt (vgl. aktuell Schönwälder 2013 und Schröer 2013).

modernen Lesart von Teiligungs- und Bürgerdemokratie, in der die Bürger-schaft nicht nur Auftraggeber, sondern auch Mitentscheider und Mitgestalter ist. Große Mehrheiten wollen heute bei wichtigen Themen, etwa den Infrastruk-turenentscheidungen bei der Energiewende, gefragt werden und ihre Vorschlä-ge berücksichtigt wissen (AK 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 et-was gestalten können“, lautet das Motiv, das bei freiwillig Engagierten auf die größte Zustimmung trifft. Diese gestiegenen Teiligungsansprüche über die Be-teiligung 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 Demokrati-en als besonders stabil und zukunftsfähig, weil sie systematisch Gebrauch vom „Wissen der Vielen“ machen und deshalb schneller auf Gesellschafts- und Um-weltveränderungen 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 kön-nen.

Andererseits wird das freiwillige und informelle politische Engagement ent-wertet, wenn diesen Akteuren zentrale institutionelle Wege der Einflussnah-me, 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 festzuhalten¹². Deutschland gehört inzwischen zu einer Minderheit in den EU-Ländern, die Drittstaaten-Zuwanderern kein Wahlrecht auf kommunaler Ebene zubilligen.

12 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.

„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 schlechendes 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 Zuwanderungsgeschichte mit den gleichen politischen Rechten auszustatten, ist ein demokratiepolitischer Mangel, der die Integrationsdebatte überschattet.¹³ Nicht von ungefähr fordern deshalb Betroffene und ihre Unterstützer immer wieder „Partizipation statt Integration“.

Dies begünstigt dann auch eine öffentliche Debatte (wie in der Auseinandersetzung mit den Thesen Thilo Sarrazins), die Zugewanderte als Gruppe minderen Rechts ausgrenzt und nicht als politisch gleichberechtigte Bürgerinnen und Bürger dieser Gesellschaft anerkennt. Vergleichende Studien zeigen, dass verbreitete Vorbehalte gegen ein lokales Ausländerwahlrecht (Import von Konflikten aus den Herkunftsländern, Einflussnahme ausländischer Regierungen, vermindertes

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

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. mit einer Ansässigkeitsdauer von acht Jahren, im Optionszwang) 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“ 2009).¹⁴ 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 gleicher 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 fern liegende Zukunft, in der durch Einbürgerung das Gemeinwesen mit gestaltet werden kann, gehört sicherlich nicht zu den

14 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 s. Huddleston 2013.

Aktivposten einer vielfach geforderten Willkommenskultur. Einbürgerung bietet auch keine zureichende Antwort auf individuelle Teiligungsansprüche 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 Teiligungsrechte 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.¹⁵ 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 Sozialmilieus deutlich. Zudem verdient die noch immer unzulängliche politische Teilhabe von Migrantinnen und Migranten größere integrationspolitische Aufmerksamkeit (vgl. Schönwälder u. a. 2011).

Andere Formen der Beteiligung, die zahlreiche Kommunen bereits seit vielen Jahren praktizieren und 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 Migrantinnenorganisationen bestimmt werden, erscheinen demgegenüber als nachrangiger Repräsentationsersatz.¹⁶ 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 migrationspezifischen Formen mit überwiegend symbolischer Repräsentation.

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

16 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.

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,¹⁷ 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 kontinuierlichen 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 potentiell – 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. Er 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.), stärkt die Interessenberücksichtigung (via Parteienkonkurrenz, Repräsentation von Interessen, Amtsautorität, Beteiligung an Aushandlungsprozessen im Vorfeld von 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

17 Dies geschieht z. B. nachdrücklich in 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 SVR-Befunde 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. AK Open Government 2012: 8).

einzelner Personen und die Beliebigkeit der Einbeziehung (wie beispielsweise beim Integrationsgipfel) sind auch ein direkter Ausdruck verweigerter politischer Bürgerrechte. Von daher verwundert es auch nicht, dass sich die Situation für Aussiedler teilweise anders darstellt, die ein weit höheres Niveau an Selbstorganisation aufweisen, die wiederum staatlich gefördert wird. 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 unverbindenen, 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 politischen Prozessen teilzuhaben.¹⁸ 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.¹⁹

18 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 migrationspezifische Sozialdaten finden sich bei Marschke (2011).

19 Wie stark Migrationshintergrund und Bildungsstatus das Ausmaß gesellschaftlicher Beteiligung prägen, zeigen z.B. die Daten des Zweiten Integrationsindikatorenberichts (Beauftragte 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 Altersschranken 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 vorbehaltenen 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, Nicht-Deutschen 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 Zugewanderte – wie z. B. in den Finnland, Schweden, Dänemark und den Nieder-

landen,²⁰ aber auch für kurze Zeit in der Kommunalverfassung der Wende-DDR 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 2000 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). „Solange sieben Millionen Zuwanderer kein Wahlrecht haben und sich nicht am politischen Prozess beteiligen, ist dieser einer Schieflage ausgesetzt und es wird immer wieder Versuchungen geben,

20 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.).

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“ (Thranhardt 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 kommunalem Ausländerwahlrecht stechen kann, also offensichtlich noch andere Faktoren als die politischen Rechte der Zugewanderten eine Rolle spielen.

Gemessen an einer gerade auch kommunal nachlassenden Wahlbeteiligung und einer wachsenden Parteienverdrossenheit scheint das Wahlrecht insgesamt einen Bedeutungsverlust erlitten zu haben. 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. 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:

- Ihr kommt ein hoher Symbolwert zu, da sowohl der Mehrheitsgesellschaft wie 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.
- Repräsentierte Gruppen haben durch ihre Vertreter die Gelegenheit, die politischen 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 erhöhte Verantwortlichkeit gegenüber den Interessen dieser Gruppe bei parlamentarischen Entscheidungen erwartet werden.

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 noch in den Anfängen. Ohne gezielte Anstrengungen – von der politischen Bildung bis zu Mentorenprogrammen, der gezielten Mitgliedermobilisierung mit Hilfe 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-Mainstreaming²¹, das analog zum Gender Mainstreaming Quoten in politischen Gremien und auf Listenplätzen der Parteien sichert.²² Mit dem Beschluss einer 15 Prozent Zielmarke in allen Gremien hat die SPD 2011 einen ersten Schritt in diese Richtung unternommen.

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

22 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 wieder ... Um einen Anfang zu setzen, sind wir für die Einführung von Quoten in politischen Gremien und auf Listenplätzen der Parteien.“

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 potentiell – 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 Vielfaltprobleme der Zugewanderten wie der Aufnahmegesellschaft verbessern.²³ Dabei ist es unerheblich, ob es sich um übergreifende Interessen entlang von Aufenthalt und Zuwanderung, um herkunftsorientierte bzw. kulturell definierte Bedürfnisse 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

²³ Von solchen Chancen, aber auch den Widerständen berichten eindrucksvoll erfolgreiche politisch Aktive mit Migrationshintergrund (Oppong 2011).

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 Teilteilungsprojekte 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.²⁴

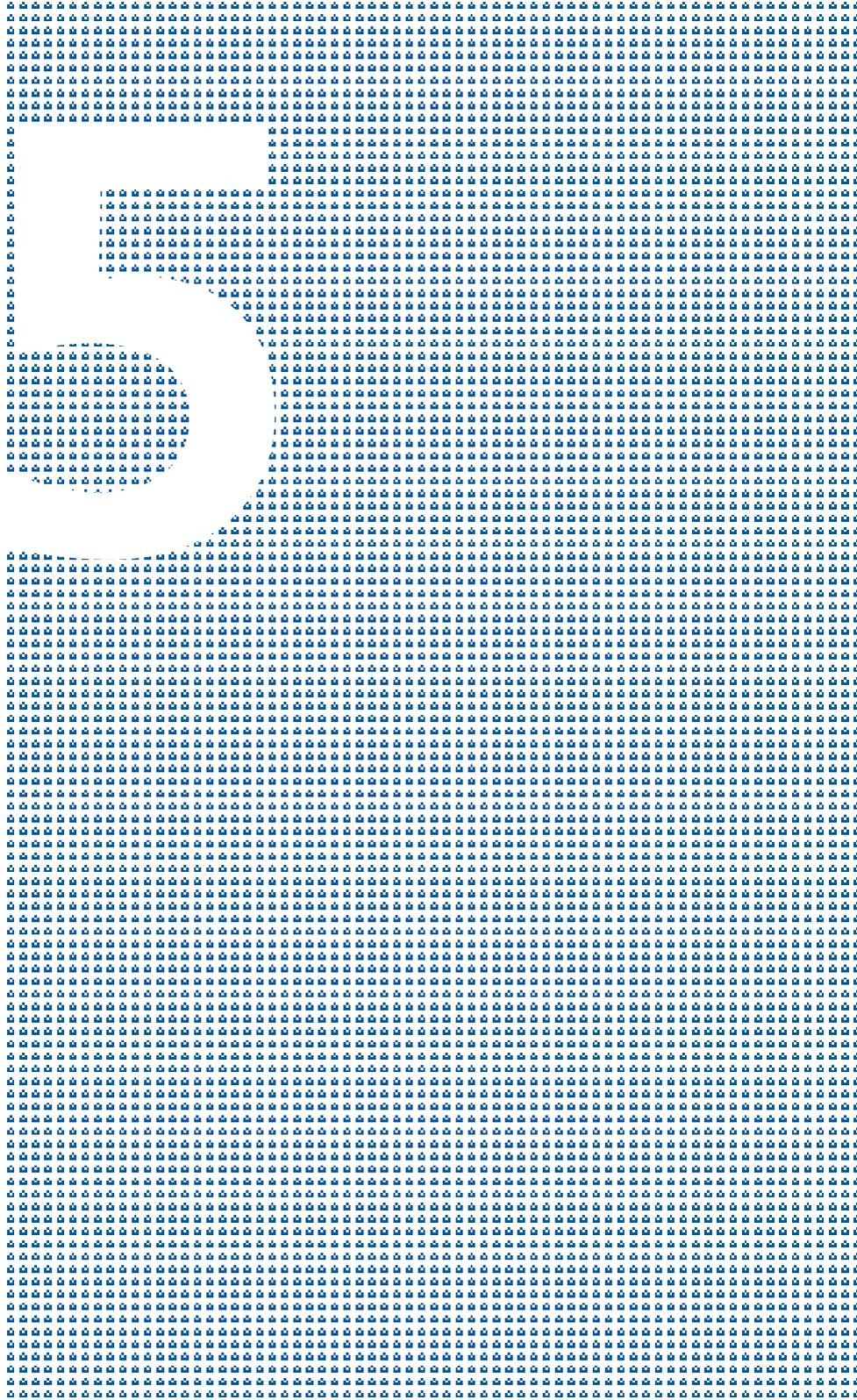
Dabei soll nicht übersehen werden, dass es sich bei der Migrationsbevölkerung „um ein äußerst heterogenes Konglomerat von Personen und Personengruppen handelt, die teilweise einen extrem unterschiedlichen rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Status haben und zudem sehr unterschiedlichen Kulturen 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 Teilteilungsbarriere 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).

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.

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



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 – 3,65 % der Wahlberechtigten, 2009 – 1,97 %). Ähnliche Trends gelten für die Mitgliedschaft in Gewerkschaften und Verbänden (Bödeker 2012: 18f.). Negative Trends gelten auch für die Wahlbeteiligung. Bildungsgrad und soziale Lage beeinflussen, wenn auch in geringerem Maße als bei Mitgliedschaften, die Wahlbeteiligung. Ihr Repräsentationsindex²⁵ 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 – RR) zwischen der niedrigsten und der höchsten Einkommensgruppe 1988 gerade einmal 2,9 % betrug, lag dieser 2010 bei 32 %“ (Bödeker 2012: 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

²⁵ Er misst die Abweichung der Aktivitäten vom Anteil an der Bevölkerung. Eine zum Anteil an der Bevölkerung proportionale Repräsentation erhält den Wert 100 Prozent.

für Einkommen zwischen 25 % – 88 %). Besonders drastisch ist die Differenz bei neuen Online-Formen. „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 Armutsrisiko 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 Befragten machen in der Klatt/Walter-Studie deutlich, „dass sie Politik als eine elitäre Sphäre betrachten, auf die sie selbst persönlich keinen Einfluss nehmen können“ (Bödeker 2012: 38). 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 u. a. 2012).

Auch wenn die Gruppe der Migranten sozial und kulturell noch heterogener als die der Einheimischen ist, verdeutlicht der Zweite Integrationsindikatorenbericht (Beauftragte 2011) einige anhaltende sozioökonomische Benachteiligungen insbesondere für Einwanderer aus Drittstaaten. Für die über 16 Millionen Personen mit Migrationshintergrund (1. + 2. 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: **Benachteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund in zentralen Lebensbereichen**

	mit Migrationshintergrund	ohne Migrationshintergrund
Bildung		
Kindertagesbetreuung unter 3 Jahren	12,2 %	27,7 %
3–6 Jahren	85,7 %	94,9 %
ohne Schulabschluss (2008/09)	7,3 %	2,3 %
ohne Sekundarstufe II (2010)	21,1 %	12,6 %
Ausbildung	13,1 %	16 %
Studierende	11 %	
Erfolgsquote Studium	53,6 %	72 %
Arbeitsmarkt		
Die Beschäftigungslücke ist von 11,9 (2005) auf 12,3 % (2010) angewachsen (Unterschied in der Erwerbstätigkeit ohne und mit Migrationshintergrund).		
Arbeitslosenquote (2010)	15,8 %	7,7 %
Langzeitarbeitslosigkeit	5 %	2,2 %
Soziale Integration und Einkommen		
Armutsrisiko	26,2 %	14,5 %
in Mindestsicherung	20,9 %	9,4 %
Haushalte ohne Erwerbstätige	14,8 %	9,6 %
Wohnungsgröße pro Person	46,2 qm	53,9 qm
Quadratmeterpreis	6,89 Euro	6,60 Euro

Quelle: Zweiter Integrationsindikatorenbericht

Die Zahlen machen deutlich, dass es in Deutschland nicht zuletzt aufgrund der Gastarbeitertradition besonders hohe soziale Beteiligungsbarrieren gibt, mit denen alle Versuche rechnen müssen, die politische Beteiligung von Zugewanderten insgesamt zu fördern. Zudem gibt es einen migrationsspezifischen „Rest“ in der Benachteiligung von Zugewanderten, der in einzelnen Lebensbereichen unterschiedlich ausfällt. Teils kann er auf Hypothesen und Prägungen der Herkunftsgesellschaft zurückgeführt (etwa eine geringere Wertschätzung von Bildung) werden, teils handelt es sich aber 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 Anti-Diskriminierungspolitik gewinnt zwar an Boden, sie steckt aber insgesamt noch in den Kinderschuhen und dürfte zudem auf heftige Widerstände treffen, wie das weit verbreitete „blaming the victim“ zeigt.²⁶ 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.²⁷ Der integrationspolitische Anspruch, für gleiche Teilhabechancen in allen Lebensbereichen zu sorgen, dürfte ohne die stärkere politische Beteiligung der Zugewanderten und deren eigenständige Mobilisierung nicht zu erreichen sein.

26 Britta Schellenberg (2014) hat jüngst noch einmal eindrucksvoll am Beispiel 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 eindrucksvoll.

27 Dies legt der Sachverständigenrat 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.

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 1991-1995, 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).

2013 stellt sich die ministerielle Organisation der Integrationspolitik in den Ländern wie folgt dar (siehe auch Schaubild 1):

- 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 Sozialministerien bzw. anderer Ministerien 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).

Zwei Bundesländer haben alle Zuständigkeiten für Migration und Integration in einem Ministerium gebündelt (Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz). 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 wird weiterhin von der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen verantwortet.

Damit hat die Mehrzahl der Bundesländer in den letzten Jahren die institutionellen Voraussetzungen deutlich 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).

Ein sichtbares Ergebnis dieser institutionellen Stärkung ist eine wachsende Zahl von Leitlinien, Aktionsplänen und Integrationskonzepten, die den Anspruch auf eine gestaltende Integrationspolitik der jeweiligen Bundesländer unterstreichen (siehe auch Schaubild 1). 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 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 mit Hilfe 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 demographischen Wandels eine besondere Bedeutung zukommt. Die folgenden Punkte finden sich in mehr oder weniger ähnlicher Form in vielen Konzepten und Leitlinien:

1. Die Integration von Migrantinnen und Migranten ist mit Chancen und Herausforderungen verbunden, die im Rahmen einer aktiven und nachhaltigen Integrationspolitik bearbeitet werden müssen.
2. Integration ist ein langer, komplexer und vielschichtiger Prozess, der Anforderungen an die Zugewanderten und die aufnehmende Gesellschaft stellt.

3. Integration ist nicht nur eine staatliche oder kommunale Aufgabe, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die eine Mitwirkung aller gesellschaftlichen Gruppen verlangt.
4. Integration ist eine Querschnittsaufgabe, die alle Politikfelder umfasst und die eine interkulturelle Öffnung sozialer Dienste und Einrichtungen erfordert.
5. Integrationsförderung muss zielgerichtet erfolgen und sich an den konkreten Lebenslagen, den Bedürfnissen, Kompetenzen und Ressourcen der Migrantinnen und Migranten orientieren.
6. 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.
7. 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 Integrationsgesetze verabschiedet haben. Das Berliner „Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration“ vom 28.12.2010 war der Vorreiter, Nordrhein-Westfalen verabschiedete am 14. Februar 2012 ein „Teilhabe- und Integrationsgesetz“. Während Berlin bereits eine erste Novellierung anstrebt, hat Baden-Württemberg ebenfalls ein Partizipations- und Integrationsgesetz angekündigt, das verbindliche Zahlen und messbare Ziele enthalten soll.

In diesen Gesetzen werden zumeist verstreute Regelungen zusammengefasst und gestärkt. Zuweilen werden auch neue Institutionen geschaffen. Die Einrichtung von Kommunalen Integrationszentren und einer Landeskoordinierungsstelle stellt nach Ansicht des zuständigen Ministers ein Alleinstellungsmerkmal in

NRW 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“ (Schneider 2013: 665).

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 NRW 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 2012–2015“ gehört nicht nur die Entwicklung einer Willkommens- und Anerkennungskultur, sondern auch die Bekämpfung von Diskriminierung und die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von Migranten. Rheinland-Pfalz hebt die politische Partizipation als wichtiges Handlungsfeld des Landesintegrationskonzepts hervor. NRW betont auch im Bereich informeller internetgestützter Beteiligungsformate, wie z. B. in seiner Open Government Strategie „Open.NRW“, die aktive Beteiligung von Migrantinnen und Migranten.

Schaubild 1: **Die Integrations- und Partizipationspolitik der Bundesländer**

Bundesland	Grundlage der Integrationspolitik	Institutionelle Struktur der Integrationspolitik
Baden-Württemberg	<p>Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD Baden-Württemberg: „Chancen durch aktive Integrationspolitik“ (2011)</p> <p>Partizipations- und Integrationsgesetz (geplant)</p>	<p>Ministerium für Integration Baden-Württemberg</p>
Bayern	<p>„Aktion Integration“ mit Integrationsleitlinien, Zehn-Punkte-Programm und Integrationskonzept (2008)</p>	<p>Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Abteilung Integration und Migration, Europapolitik <p>Beauftragter der Bayerischen Staatsregierung</p>
Berlin	<p>Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept – Handlungsfelder, Ziele, Leitprojekte (2007)</p> <p>Berichte zur Umsetzung des Integrationskonzepts 2007 für die Zeiträume 2007 bis 2009 und 2009 bis 2011</p> <p>Ein neues Integrations- und Partizipationsgesetz wird derzeit erarbeitet.</p> <p>Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin (28. Dezember 2010)</p>	<p>Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Frauen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Abteilung Integration: Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration <p>Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen</p>
Brandenburg	<p>Konzeption der Landesregierung zur Integration bleibeberechtigter Zuwanderer im Land Brandenburg (2002)</p> <p>1. Fortschreibung der Landesintegrationskonzeption 2002 (2005)</p> <p>Das Landesintegrationsgesetz wird derzeit unter Beteiligung vieler Akteure überarbeitet.</p>	<p>Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie</p> <ul style="list-style-type: none"> – Referat Migration, Integration: Integrationsbeauftragte des Landes Brandenburg <p>Landesintegrationsbeirat</p>

Bundesland	Grundlage der Integrationspolitik	Institutionelle Struktur der Integrationspolitik
Bremen	Entwicklungsplan Partizipation und Integration. Beteiligung fördern – Gemeinsamkeiten und Vielfalt stärken. Land Bremen 2012–2015 (2012)	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
Hamburg	Hamburger Integrationskonzept: Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenhalt (Februar 2013)	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration – Referat für Integration, Bürgerschaftliches Engagement, Opferschutz Integrationsbeirat Hamburg
Hessen	Leitlinien der Integrationspolitik der Hessischen Landesregierung (Beschluss des Kabinetts vom 28. März 2000) Integrationspolitik der Hessischen Landesregierung (2012)	Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (seit Januar 2014) – Staatssekretär für Integration
Mecklenburg-Vorpommern	Leitlinien zur Integration von Migrantinnen und Migranten in Mecklenburg-Vorpommern (2004) Konzeption zur Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten in Mecklenburg-Vorpommern (2006) Erste Fortschreibung (2011)	Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales Mecklenburg-Vorpommern – Referat Sozialpolitik, Zuwanderung, Integration, Rechtsangelegenheiten der Abteilung Soziales
Niedersachsen	Koalitionsvertrag zwischen der SPD Niedersachsen und Bündnis 90/ Die Grünen Niedersachsen: „Welt-offenes Niedersachsen – Vielfalt und Teilhabe stärken“ (2013)	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit und Integration – Abteilung Integration Staatskanzlei, Landesbeauftragte für Migration und Teilhabe

Bundesland	Grundlage der Integrationspolitik	Institutionelle Struktur der Integrationspolitik
Nordrhein-Westfalen	<p>„Aktionsplan Integration – Nordrhein-Westfalen: Land der neuen Integrationschancen“ (Juni 2006)</p> <p>Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen (Teilhabe- und Integrationsgesetz, 14. Februar 2012)</p>	<p>Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen</p> <p>– Abteilung Integration</p> <p>Interministerielle Arbeitsgruppe „Integration“</p> <p>Integrationsbeirat</p>
Rheinland-Pfalz	<p>Integration, Anerkennung und Teilhabe – Integrationskonzept des Landes Rheinland-Pfalz (2013)</p>	<p>Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen</p> <p>– Abteilung Integration und Migration</p> <p>Landesbeauftragter für Migration und Integration</p> <p>Landesbeirat für Migration und Integration</p>
Saarland	<p>Integrationskonzept der Saarländischen Landesregierung (2005)</p>	<p>Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie</p> <p>– Stabsstelle Integration</p> <p>– Integrationsbeauftragte der Landesregierung</p>
Sachsen	<p>Zuwanderungs- und Integrationskonzept (2012)</p>	<p>Sächsisches Staatsministerium für Soziales</p> <p>– Referat Soziale Entschädigung, Rehabilitation von Opfern des SED-Unrechts, Integration nach Zuwanderung</p> <p>Der Sächsische Ausländerbeauftragte</p>
Sachsen-Anhalt	<p>Leitbild zur Entwicklung der Zuwanderung und Integration in Sachsen-Anhalt (2005)</p> <p>Aktionsprogramm Integration (2009)</p>	<p>Ministerium für Arbeit und Soziales</p> <p>– Integrationsbeauftragte der Landesregierung</p> <p>Ministerium für Inneres und Sport</p> <p>– Referat Staatsangehörigkeit, Personenstand, Meldewesen, Recht der Vertriebenen, Ausländer und Integration</p> <p>Interministerielle Arbeitsgruppe Integration</p> <p>Landesintegrationsbeirat</p>

Bundesland	Grundlage der Integrationspolitik	Institutionelle Struktur der Integrationspolitik
Schleswig-Holstein	Konzept zur Integration von Migrantinnen und Migranten in Schleswig-Holstein (2002) Fortschreibung des Integrationskonzepts: Aktionsplan Integration Schleswig-Holstein (2010)	Innenministerium – Abteilung Ausländer- und Integrationsangelegenheiten, Stadtentwicklung, Wohnraumförderung, Bauaufsicht und Vermessungswesen – Die Landesregierung hat den Leiter der Abteilung zum Bevollmächtigten für Integration ernannt
Thüringen	Leitlinien und Handlungsempfehlungen zur Integration von Zuwanderern in Thüringen (2009)	Innenministerium – Referat Ausländer-, Asyl- und Aussiedlerangelegenheiten, Integration Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit – Ausländerbeauftragte

Quelle: DESI 2014

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 Migrantinnenorganisationen auf sich, nicht beteiligt worden zu sein. 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 Innovationspotential entfaltet haben (vgl. Blätte/Hohl 2013: 213), das auf Bundesebene noch keine Entsprechung gefunden hat.

Nach dem Verbot des Bundesverfassungsgerichts, politische Bürgerrechte für Zugewanderte landespolitisch auszugestalten, 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.). In ihrem Koalitionsvertrag hat die neue schwarz-rote Bundesregierung im Dezember 2013 angekündigt, für in Deutschland geborene Jugendliche die Optionspflicht wieder abzuschaffen. Bislang haben lediglich EU-Bürger einen Rechtsanspruch auf einen Doppelpass, während für Drittstaatler die Vermeidung von Doppelstaatlichkeit als *Maxime* gilt. Ohne auf Details einzugehen (vgl. Thränhardt 2008), wird im europäischen Vergleich deutlich, dass in der Bundesrepublik noch immer eine geringere Offenheit des Staatsangehörigkeitsrecht als in vielen anderen Ländern besteht (vgl. Hansen 2008; Vogel 2013). Entsprechend niedrig sind die Einbürgerungsraten. Während 2011 die deutsche Einbürgerungsrate 1,5 % der ausländischen Bevölkerung beträgt, liegen die Einbürgerungsraten für Schweden, Portugal, Frankreich, Niederlande und Großbritannien mehr als doppelt so hoch (Eurostat 2013). Die Einbürgerungsraten für Kanada, Polen, Schweden und Portugal erreichen sogar über 5 % (OECD 2012: 139). In Zahlen ausgedrückt, wird besonders deutlich, dass die Zahl der Einbürgerungen seit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 2000 stark gesunken sind. Nach dem die Einbürgerungszahlen im Jahr 2000 ein Höchststand von 186.688 Personen erreicht wurde, war anschließend ein fast kontinuierlicher Rückgang zu verzeichnen, der mit 96.111 Einbürgerungen im Jahr 2008 einen (vorläufigen) Tiefpunkt erreichte. Seitdem sind die Einbürgerungszahlen wieder leicht angestiegen, auf zuletzt 112.348 Personen im Jahr 2012 (vgl. BAMF 2013).

Tabelle 2: **Einbürgerungsraten²⁸ im Ländervergleich (in Prozent)**

	2005	2009	2011	2012
Baden-Württemberg	1,2	1,0	1,1	1,2
Bayern	1,0	1,0	1,0	1,0
Berlin	1,5	1,3	1,4	1,2
Brandenburg	0,5	0,7	1,1	0,6
Bremen	<u>2,4</u>	<u>1,7</u>	1,7	1,8
Hamburg	1,8	1,6	<u>2,3</u>	<u>2,3</u>
Hessen	2,0	<u>1,9</u>	<u>1,8</u>	<u>2,0</u>
Mecklenburg-Vorpommern	1,1	1,2	1,3	1,2
Niedersachsen	<u>2,0</u>	1,4	1,5	1,5
Nordrhein-Westfalen	1,8	1,4	1,5	1,6
Rheinland-Pfalz	1,8	1,6	1,7	1,8
Saarland	1,4	1,6	1,2	1,5
Sachsen	0,4	0,6	0,8	0,9
Sachsen-Anhalt	1,2	1,0	1,5	1,5
Schleswig-Holstein	<u>2,7</u>	<u>2,0</u>	<u>2,0</u>	<u>1,9</u>
Thüringen	0,8	0,6	0,9	0,9
Deutschland	1,6	1,3	1,5	1,5

Quellen: Statistisches Bundesamt (2013); DESI 2014

 markiert sind die jeweils drei höchsten Einbürgerungsraten (ausländische Bevölkerung gesamt)

28 Einbürgerungsraten = Anteil der eingebürgerten Personen an der ausländischen Bevölkerung in Deutschland aus der Bevölkerungsfortschreibung. Aufgrund der Zensusergebnisse mit einer Verringerung der Ausländerzahl um 1,1 Mio. unterscheiden sich die revidierten Einbürgerungsquoten für 2011 und 2012 zum Teil recht deutlich von den Werten vor 2011.

Ein Blick auf die Einbürgerungsraten der Bundesländer zeigt, dass die länder-spezifische Umsetzung der gesetzlichen Einbürgerungsvorgaben einen deutlichen Unterschied ausmachen. Erhebliche Unterschiede in den Einbürgerungsquoten gibt es nicht nur zwischen alten und neuen Bundesländern, sondern auch innerhalb der Ländergruppen. Dies gilt bereits für die 1990er Jahre (Bultmann 1999; Dornis 2001; Hagedorn 2001). Die Stadtstaaten Hamburg und Bremen sowie Schleswig-Holstein als Flächenstaat weisen hierbei die höchsten Einbürgerungsraten auf. Traditionell am unteren Ende der Skala liegen die Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern mit weit unter dem Bundesdurchschnitt liegenden Einbürgerungsraten. In Hamburg war die Einbürgerungsrate im Jahr 2011 doppelt so hoch wie in Bayern (vgl. Tabelle 2; siehe auch Thränhardt 2008: 5ff.; 2012: 15ff.).

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 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. 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.

Tabelle 3: **Einbürgerungspolitik im Ländervergleich**

Einbürgerungspolitik	Bundesländer
Mehrmalige Einbürgerungskampagnen	Berlin (z. B. 1996, 2005–2010, 2013); Hamburg (z. B. 1996; 2011/12 mit einem persönlichem Schreiben des Ersten Bürgermeisters); Nordrhein-Westfalen (z. B. 2008; 2013)
Einmalige Einbürgerungskampagne	Bremen (2009 mit Evaluationsbericht; weitere Einbürgerungskampagne für 2014/2015 geplant); Rheinland-Pfalz (2009), Sachsen-Anhalt (2012/2013); Thüringen (seit 2013)
Einbürgerungskampagne in Vorbereitung	Baden-Württemberg (2013/2014), Niedersachsen (2014)
Keine Einbürgerungskampagne durchgeführt oder geplant	Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein ²⁹

Quelle: DESI 2014, Befragung zur politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten in den Ländern

Gerade die Einbürgerungsraten sind deshalb zum Beleg für die spezifische landespolitische Handlungsfähigkeit in der Integrationspolitik geworden, die durch die eigensinnige Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben entsteht.²⁹ Im Detail werden einige Stellschrauben sichtbar, die zu einer proaktiven Einbürgerungspolitik der Bundesländer und damit zu höheren Naturalisierungsraten beitragen. Dazu gehören u. a.

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

²⁹ Zu den administrativen und rechtlichen Spielräumen der Länder für eine liberale bzw. restriktive Einbürgerungspolitik vgl. detailliert Lämmermann (2013).

Administrativ gehen die Länder dabei unterschiedliche Wege. Während das Saarland seine für die Einbürgerungsverfahren zuständigen Stellen 2011 von 52 auf 9 konzentriert hat, um nach eigenen Aussagen die Beratungsqualität zu verbessern und das Verfahren zu verkürzen, bereitet Brandenburg mit dem gleichen Ziel eine Dezentralisierung vor.

Länder wie Bayern, die keinen Bedarf an gezielten Einbürgerungskampagnen des Landes sehen, verweisen auf lokale Informationskampagnen. Einige Großstädte 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 Einbürgerungsraten reichen von 4,85 % in Koblenz bis zu 0,72 % in Pirmasens (Thränhardt 2012: 18f.).

Vorliegende Evaluationen von Einbürgerungskampagnen,³⁰ 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).

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 von den Migrantenorganisationen als Bremser identifiziert, die sich eher an der Ausgestaltung neuer Gesetzesverschärfungen und Einbürgerungshindernisse (Einbürgerungstests etc.)

³⁰ Siehe zusammenfassend zu den Erfahrungen mit Einbürgerungskampagnen Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration des Landes Schleswig-Holstein (2010: 49f.).

beteiligen. 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 31.05.2013 haben sich zuletzt die Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, und Schleswig-Holstein für die Aufhebung der Optionsregelung und die Zulassung der Mehrstaatigkeit eingesetzt. Sich in Deutschland heimisch 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. Es fällt mit Blick auf die Herkunftsländer unterschiedlich stark aus: Türkei 35,4 %; ehem. Jugoslawien 31,1 %; Griechenland 27,0 %; Italien 25,5 %; im Durchschnitt sind es 32,6 % der Eingebürgerten, die politische Partizipation als zentrales Motiv angeben (BAMF 2008: 47). Eine Befragung von 1.057 Eingebürgerten in Baden-Württemberg kommt 2012 zu dem Ergebnis: „Ein Gefühl der Zugehörigkeit sowie die Möglichkeit in Deutschland an Wahlen teilzunehmen, wird von etwa der Hälfte der Befragten als sehr wichtig eingestuft“ (Baden-Württemberg, Ministerium für Integration 2013: 21f.). In Bremen haben unter den im Jahr 2009 Eingebürgerten 79 von 187 Befragten als Grund für die Einbürgerung angegeben, dass sie an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen möchten (S. 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 Potentiale weist auch eine Studie des SVR zum politischen Potential 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 % hal-

ten 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.“³¹

6.3 Politische Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund

Was geschieht nach der Einbürgerung? Erfüllen sich die Erwartungen auf politische Teilhabe, wenn der „Schlusstein der Integration“³² 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 (Niedersachsen, Berlin und Baden-Württemberg) diese 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 2. 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 (Schönwälder 2013: 635f.). Zehn Jahre später (Sommer 2009) hatte sich deren Zahl mit 39 fast verdoppelt. Im März 2011 war deren Zahl immerhin auf 54 angewachsen.

31 So Lämmermann (2013: 431), der – auf die gesamte Bundesrepublik bezogen – von einem Versagen der Einbürgerungspolitik spricht, weil es ihr über zwei Jahrzehnte nicht gelungen sei, den Ausländeranteil an der Bevölkerung signifikant zu senken. Die Zahlenangaben stammen aus dem 9. Bericht der Bundesbeauftragten (2012).

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

6.3 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.

Bereits in den 1970er und 1980er Jahren konnte die SPD 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 Zahlen sind jedoch bislang bescheiden (19 von insgesamt 557 SPD-Landtagsabgeordneten haben Migrationshintergrund).

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 neuen Bundesländern diesen Prozess deutlich vorangebracht.

Bei der CDU ist der Trend in Richtung stärkerer Repräsentation von Zugewanderten weniger eindeutig und deutlich weniger ausgeprägt, teils sogar rückläufig. Im Jahr 2011 gab es lediglich vier CDU-Abgeordnete mit Migrationshintergrund in allen 16 Bundesländern; bei den Landtagswahlen in NRW (2010) und in Baden-Württemberg (2011) konnte für die Union kein Abgeordneter in den Landtag einziehen (Schönwälder 2013: 638). Hier wirkt die verweigernde Anerkennung der Realität nach, Einwanderungsgesellschaft zu sein. Gleichzeitig sind dort ethno-nationalistische Konzepte von Bürgerschaft stärker präsent.

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 Beobach-

tung. 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).

Tabelle 4: **Abgeordnete mit Migrationshintergrund in Länderparlamenten nach Parteien (2011)**

	SPD	Grüne	Die Linke	CDU/CSU	FDP	gesamt
Zahl der Landtags-abgeordneten mit Migrationshintergrund	18	17	13	4	1	53
Zahl der Abgeordneten mit Migrationshintergrund in allen Parlamenten und Kommunalvertretungen	557	202	205	658	168	1.860
Abgeordnete mit Migrationshintergrund in %	3,2	8,4	6,3	0,6	0,6	2,8
Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund an der Gesamtzahl der Abgeordneten in %	34	32,1	24,5	7,5	1,9	100

Quelle: Schönwälder (2013: 639)

Die nach Bundesländern aufgeschlüsselte Tabelle macht deutlich, dass die Stadtstaaten deutlich höhere Repräsentationsquoten erzielen und Berlin dabei an der Spitze steht. Aber auch Berlin ist weit von einer proportionalen Repräsentation entfernt. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern sind erheblich und schwanken zwischen 20 % (NRW) und 0 % (Saarland). Bei der Suche nach Erklärungen spielen Faktoren wie die Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung (Anteil der Spätaussiedler, Anteil der türkeistämmigen Bevölkerung), deren Zusammenhalt und Mobilisierungsfähigkeit und das jeweilige Wahlsystem (um in NRW einen Sitz im Landtag zu erlangen, bedarf es der vierfachen Stimmzahl im Vergleich zu einem Sitz in Berlin) eine Rolle. Dass in den Stadtstaaten höhere

Repräsentationswerte erreicht werden, dürfte nicht zuletzt an Faktoren liegen wie der Größe und Kommunikationsdichte der Zuwanderungsgruppen liegen. Die beachtliche Repräsentationslücke ist keine Besonderheit der Landespolitik, sondern auch in anderen Parlamenten anzutreffen. So hatten 2008 immerhin 12,1 % der Abgeordneten im Europäischen Parlament Migrationshintergrund, im Bundestag waren es zu diesem Zeitpunkt 2,0 %, die 25 größten Städte hatten eine Quote von 5,2 %, die Großstädte insgesamt von 4 % (Wüst/Heinz 2009: 207; Schönwälder u. a. 2011: 12).

Ein Vergleich mit den Einbürgerungsraten zeigt keinen direkten Zusammenhang mit den Repräsentationsquoten. Lediglich für Hamburg und Bremen gibt es einen positiven Zusammenhang. Die in den Einbürgerungsquoten zeitweise vorne liegenden Flächenstaaten Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein zeichnen sich nicht durch besonders hohe Repräsentationsraten aus. Mit Rheinland-Pfalz und dem Saarland sind sogar zwei der drei Länder mit der niedrigsten Repräsentationsquote dabei.

Dies bestätigt internationale Befunde, dass Bürgerschaft und Einbürgerung zwar notwendige und förderliche, aber keine hinreichenden Voraussetzungen für eine erfolgreiche politische Repräsentation sind.³³ 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, hat sich bislang in Deutschland nicht bestätigt. Diese weiterführenden Schritte zur politischen Inklusion werden – nahezu übereinstimmend in unserer Befragung – nicht als integrationspolitische Aufgabe des Landes sondern als Angelegenheit der politischen Parteien angesehen. Noch gibt es kaum Anzeichen, dass die beschriebene Repräsentationslücke als ein Diskriminierungstatbestand wahrgenommen wird, der gezielte politische Anstrengungen verlangt. Einbürgerung

33 Erfahrungen in Schweden, das bereits 1975 das lokale Wahlrecht für Zugewanderte aus Drittstaaten einführte, geben Hinweise darauf, dass die Wahlbeteiligung dieser Gruppe 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).

markiert offensichtlich keinen „Schlussstein“ politischer Integration, sondern allenfalls eine Etappe auf dem Weg zu politischer Anerkennung und Inklusion.

Tabelle 5: **Repräsentationsquoten von Migrantinnen und Migrante nach Bundesländern**

Bundesland	Bevölkerung gesamt in Mio.	Bevölkerung mit Migrations- hintergrund in %	Landtags- abgeordnete mit Migrations- hintergrund/ gesamt	Repräsen- tationsquote in % ³⁴
Bayern	12,5	19	1/187	2,9
Baden- Württemberg	10,8	26	3/138	8,4
Berlin	3,4	24	15/149	41,9
Bremen	0,7	26	7/83	32,4
Hamburg	1,8	27	10/121	30,6
Hessen	6,0	25	3/118	10,2
Nieder- sachsen	7,9	17	3/152	11,6
Nordrhein- Westfalen	17,9	24	9/181	20,7
Rheinland- Pfalz	4	19	1/101	5,2
Saarland	1	17	0/52	0
Schleswig- Holstein	2,8	13	1/95	8,1

Quelle: Schönwälder 2013: 640 (Daten des Mikrozensus 2009, Landtagssitze 2011) und eigene Berechnungen

34 Eine Repräsentationsquote von 100 % ist dann gegeben, wenn der Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund dem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrunds in der Bevölkerung entspricht. Auf Angaben zu den neuen Bundesländern wird verzichtet, weil es lediglich im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern einen Abgeordneten (Die Linke) mit Migrationshintergrund gibt.

Immerhin ist der im September 2013 neu gewählte Bundestag deutlich bunter. Die Anzahl der Abgeordneten aus Einwandererfamilien hat sich von 21 auf 35 erhöht und entspricht nun einem Anteil von rund fünf Prozent der Gesamtzahl der Abgeordneten. Die Zahl der türkeistämmigen Angeordneten ist von fünf auf elf gestiegen. Erstmals sitzen zwei afrodeutsche Politiker im Bundestag. An der parteipolitischen Verteilung hat sich wenig geändert. Prozentual liegen die Grünen und die Linksfraktion vorne (11,1 % bzw. 10,9 %), während die SPD mit 12 Abgeordneten numerisch vorne liegt. Die Unionsparteien kommen auf 3,1 % (CDU) bzw. 1,8 % (CSU) (Quelle: MiGAZIN vom 24.09.2013).

6.4 Interessenvertretungen, Beauftragte und Beiräte auf Landesebene

Alle Bundesländer haben sich „Ersatz“ 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 unterscheidet 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 Akteure bestehen, beratende Funktionen wahrnehmen und/oder sich als Interessenvertretung der Migranten verstehen,
- Landesverbände kommunaler Ausländer- 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. So beruft z. B. der bayrische

Integrationsbeauftragte den Bayrischen Integrationsrat, dem 96 integrationspolitische Akteure angehören. Daneben gibt es den Zusammenschluss der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte in Bayern (AGABY), der 1993 gegründet wurde und im Juni 2013 aus 22 lokalen Beiräten bestand.

Die Funktionslogiken der skizzierten Formen der Interessenvertretung unterscheiden sich deutlich. Beauftragte werden in der Regel von den jeweiligen Landesregierungen ernannt und in den Parlamenten bestätigt. Als Angehörige der Verwaltung vertreten sie treuhänderisch die Belange ihrer Klientel 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 grundlegende 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, durch die Urwahl durch Vertreterinnen und Vertretern von Migrantenorganisationen gebildet werden und über eine eigene Infrastruktur verfügen, kommt ihnen potentiell 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 zu Tage. In Hessen (agah)

und NRW (Landesintegrationsrat) sind sie schon aufgrund ihrer 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 1000 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).

Ganz anders stellt sich die Situation in Bayern dar, das keine verbindlichen kommunalen Regelungen zur Bildung von Beiräten kennt. Der Zusammenschluss der lokalen Ausländer- Migranten- und Integrationsbeiräte in Bayern (AGABY) besteht seit 1993, umfasst 22 Beiräte (Juni 2013) und wird lediglich projektbezogen unterstützt. Wie gering ihr Einfluss auf die Integrationspolitik des Landes ist, ergibt sich bereits aus der Gegenüberstellung der Rückmeldungen von Integrationsbeauftragten und AGABY. So konstatiert der Integrationsbeauftragte 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 der AGABY, der sich z. B. für eine 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.

Sie 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 formale 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 NRW beschriftet wurde.

Schaubild 2: Förderung der kommunalen Integrations- und Partizipationspolitik im Ländervergleich

Bundesland	Förderung der Kommunalen Integrationspolitik	Kommunale Vertretung von Zuwanderern
Baden-Württemberg	Neues Förderprogramm zur Entwicklung nachhaltiger Strukturen in der kommunalen Integrationsarbeit mit einem Finanzvolumen von über drei Millionen jährlich (Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Integration über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration, 12. August 2013)	Keine expliziten gesetzlichen Regelungen für die Vertretung von Zuwanderern Nach § 41, Abs. 1 der Gemeindeordnung und § 36 Abs. 1 der Landkreisordnung können Gemeinden oder Kreise beratende Ausschüsse einrichten. Diese werden in der Regel aus Kreis- oder Gemeinderäten sowie sachkundigen Einwohnern mit Migrationshintergrund gebildet.
Bayern	Unterstützung der kommunalen Integrationsarbeit durch Veranstaltung regionaler Integrationsforen und Informationsbörsen sowie Verleihung von Integrationspreisen.	Keine gesetzlichen Regelungen für die Vertretung von Zuwanderern § 32, Abs. 1: Der Gemeinderat kann vorbereitende Ausschüsse bilden.
Berlin	Das Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin vom 28. Dezember 2010 regelt, dass die Bezirke eine Bezirksbeauftragte oder einen Bezirksbeauftragten für Integration und Migration benennen (Artikel I, § 7).	Nach der Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes durch das Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration (Artikel VIII) ist in den Bezirken die Bildung von Integrationsausschüssen vorgesehen. Diese sollen aus der Mitte der Bezirksverordnetenversammlung gewählt und durch die Wahl von Bürgerdeputierten insbesondere mit Migrationshintergrund ergänzt werden.

Bundesland	Förderung der Kommunalen Integrationspolitik	Kommunale Vertretung von Zuwanderern
Brandenburg	Unterstützung von Vereinen, Verbänden und Initiativen in den Kommunen, nicht der Kommunen selbst (z. B. Beratung- und Fortbildungsangebote der RAA Brandenburg).	§ 19, Abs. 1 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg sieht die Möglichkeit der Bestellung eines Beirates für die Integration von Einwohnern, die nicht über die deutsche Staatsangehörigkeit verfügen, vor. Die Beiräte haben nach § 19 Abs. 3 ein Anhörungsrecht bei Entscheidungen, die Auswirkungen auf ihren Aufgabenbereich haben.
Bremen	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.	Bremer Rat für Integration als beratendes Gremium für das Land Bremen. Der zuständige Parlamentsausschuss benennt Akteursgruppen und besonders in der Integrationsarbeit erfahrene Personen Rat der ausländischen Mitbürger (RaM) als Gremium auf kommunaler Ebene in der Stadt Bremerhaven
Hamburg	Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration hat befristet auf ca. drei Jahre Stellenanteile für Integrationsfachkräfte in den Bezirksämtern finanziert, 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.	Einrichtung eines Integrationsbeirates bei der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration. Der Integrationsbeirat setzt sich laut Geschäftsordnung aus berufenen und gewählten Mitgliedern mit Migrationshintergrund zusammen. Der Integrationsbeirat hat insbesondere die Aufgabe, die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration und den Hamburger Senat „konstruktiv und kritisch“ zu beraten und bei der Umsetzung des Hamburger Handlungskonzeptes zur Integration von Zuwanderern zu begleiten.

Bundesland	Förderung der Kommunalen Integrationspolitik	Kommunale Vertretung von Zuwanderern
Hessen	<p>Die Hessische Landesregierung hat 2009 das Landesprogramm Modellregionen Integration für die Dauer von vier Jahren ausgeschrieben. Strategische Schwerpunkte waren strukturelle Veränderungen der bestehenden Institutionen und Angebote, die Vernetzung von Akteuren und die Schaffung nachhaltiger Beteiligungsstrukturen sowie der Aufbau eines kommunalen Integrationsmonitorings. Als Modellregionen wurden die Städte Offenbach, Kassel, Wetzlar und Wiesbaden sowie der Main-Kinzig-Kreis gemeinsam mit der Stadt Hanau und der Hochtaunuskreis ausgewählt. Ab 2014 wird die Landesregierung ein neues Landesprogramm zur Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen umsetzen. 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.</p>	<p>Die Hessische Gemeindeordnung regelt die Einrichtung, die Rechtsstellung sowie die Aufgaben und Befugnisse von Ausländerbeiräten ausführlich in §§ 84ff. In Gemeinden mit mehr als 1.000 gemeldeten ausländischen Einwohnern ist die Einrichtung eines Ausländerbeirates verpflichtend; in anderen Gemeinden kann ein Ausländerbeirat eingerichtet werden. Auf Landesebene haben sich ca. 100 Ausländerbeiräte in der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte zusammengeschlossen, die vom Land Hessen institutionell pro Jahr mit 357.000 Euro unterstützt wird.</p>
Mecklenburg-Vorpommern	<p>Die Landesregierung unterstützt die Kommunen durch integrationsbegleitende Angebote. Maßnahmen, die der strategischen Ausrichtung der kommunalen Integrationspolitik dienen, werden nicht gefördert.</p>	<p>Die Gemeindevertretung kann nach § 36 Abs. 1 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern beratende Ausschüsse bilden. Migrantinnenbeiräte sind in der Kommunalverfassung des Landes nicht verankert.</p>

Bundesland**Förderung der Kommunalen Integrationspolitik****Kommunale Vertretung von Zuwanderern****Niedersachsen**

In Niedersachsen ist die landesweite Einrichtung von „Koordinierungsstellen für Migration und Teilhabe“ angestrebt. Im Unterschied zu den bisherigen Stellen in den Koordinierungsstellen für Integration“ sollen in Zukunft keine Landesbediensteten an die Landkreise oder kreisfreien Städte abgeordnet werden, sondern eine vor Ort einzurichtende Personalstelle wird vom Land anteilig mit 50 % gefördert. Der Entwurf der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderungen von Koordinierungsstellen für Migration und Teilhabe (Richtlinie Koordinierungsstellen Migration und Teilhabe) befand sich zum Jahresende 2013 noch in der Abstimmung. Im Haushaltsplanentwurf für das Jahr 2014 sind zur Finanzierung der Koordinierungsstellen 1,44 Mio. Euro vorgesehen.

Die Kommunen können Beiräte einrichten oder einzelne Vertreter zu Ausschussmitgliedern ohne Stimmrecht berufen. Die Einrichtung von Ausländer- oder Integrationsbeiräten ist in der Niedersächsischen Kommunalordnung nicht geregelt, sodass sich die Beiräte in ihren politischen Kompetenzen, in der Ausstattung und Zusammensetzung sowie im Wahlrecht und im Wahlmodus sehr unterscheiden. Ausländer- oder Integrationsbeiräte gibt es in Niedersachsen vor allem in den Großstädten, aber auch in einigen Mittelstädten. Auf Landesebene vertritt der Niedersächsische Integrationsrat die Interessen der Beiräte.

Bundesland	Förderung der Kommunalen Integrationspolitik	Kommunale Vertretung von Zuwanderern
Nordrhein-Westfalen	<p>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.</p>	<p>Die Einrichtung von Integrationsräten oder im Ausnahmefall Integrationsausschüssen wird in § 27 der Gemeindeordnung geregelt. In Gemeinden mit mehr als 5.000 ausländischen Einwohnern muss, in anderen Gemeinden kann ein Integrationsrat gebildet werden. Die Integrationsräte oder -ausschüsse können sich mit allen Angelegenheiten der Gemeinde befassen und verfügen über entsprechende Anhörungsrechte. Die kommunalen Gremien nach § 27 Gemeindeordnung haben sich auf Landesebene zum Landesintegrationsrat zusammengeschlossen. Dieser wird von der Landesregierung in Form einer finanziellen Zuwendung für die Geschäftsstelle sowie Informations-, Weiterbildungs- und Öffentlichkeitsmaßnahmen gefördert. Die politische Partizipation im Rahmen von Beiräten und ihre Vertretung auf Landesebene werden in § 10 des Teilhabe- und Integrationsgesetz behandelt.</p>
Rheinland-Pfalz	<p>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.</p>	<p>Die Einrichtung von kommunalen Beiräten für Migration und Integration ist gesetzlich geregelt in § 56 der Gemeindeordnung und § 49a der Landkreisordnung. 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. Landesweit gibt es 50 kommunale Beiräte für Migration und Integration, die in der Arbeitsgemeinschaft der rheinland-pfälzischen Beiräte für Migration und Integration (AGARP) vertreten sind.</p>

Bundesland	Förderung der Kommunalen Integrationspolitik	Kommunale Vertretung von Zuwanderern
Saarland	Unterstützung der Kommunen im Rahmen der Projektförderung. Keine strukturelle Förderung der kommunalen Integrationspolitik.	<p>Das saarländische Kommunalselfverwaltungs-gesetz 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“.</p> <p>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.</p> <p>Der Integrationsbeirat kann sich mit allen Selbstverwaltungsangelegenheiten befassen, welche die Belange der ausländischen Einwohnerinnen und Einwohner berühren. Der Integrationsbeirat verfügt über Anhörungs-, Beratungs- und Beteiligungsrechte.</p>
Sachsen	Unterstützung von Projekten, die die Integration von Migrantinnen und Migranten fördern. Keine strukturelle Förderung von Kommunen.	<p>Ausländer- oder Migrantenbeiräte gibt es insbesondere in den größeren Städten wie Dresden, Leipzig und Chemnitz.</p> <p>Die Kommunen können nach § 43 der Sächsischen Gemeindeordnung und § 39 der Sächsischen Landkreisordnung beratende Ausschüsse einrichten.</p>
Sachsen-Anhalt	<p>Koordinierungsstellen für Integration in Landkreisen und kreisfreien Städten (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Stärkung der kommunalen Integrationsarbeit in Sachsen-Anhalt, April 2008)</p> <p>Förderung lokaler Integrationsprojekte (Ministerium für Inneres und Sport: Integrationsrichtlinie, zuletzt geändert 2009)</p>	Die Landesregierung hat im Entwurf eines einheitlichen Kommunalverfassungsrechts, der sich derzeit in der parlamentarischen Beratung befindet, die Bildung von Ausländer- und Migrationsbeiräten als Möglichkeit der Partizipation verankert.

Bundesland	Förderung der Kommunalen Integrationspolitik	Kommunale Vertretung von Zuwanderern
Schleswig-Holstein	<p>Unterstützung der Kommunen durch Programme und Maßnahmen.</p> <p>Eine strukturelle Förderung der kommunalen Integrationspolitik gibt es bislang nicht. Allerdings hält die Landesregierung eine stärkere strategische Steuerung und Vernetzung für wünschenswert.</p>	<p>Kommunale Partizipationsgremien in mehreren Städten</p> <p>Gesetzliche Regelungen in der Gemeindeordnung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – § 47d, Abs. 1: Die Gemeinde kann durch Satzung die Bildung von Beiräten für gesellschaftlich bedeutsame Gruppen vorsehen. – § 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.
Thüringen	<p>Die Leitlinien und Handlungsempfehlungen zur Integration von Zuwanderern in Thüringen (2009) haben eine verbesserte Zusammenarbeit mit den Kommunen zum Ziel.</p>	<p>Ausländerbeiräte in den kreisfreien Städten Erfurt, Jena, Weimar und Eisenach sowie in der Kreisstadt Mühlhausen</p> <p>Gesetzliche Regelungen in der Thüringer Kommunalordnung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Nach § 26 Abs. 4 und § 105 Abs. 2 kann der Gemeinderat/Kreistag beschließen, dass in der Gemeinde/Landkreis ein Ausländerbeirat gebildet wird.

Quelle: DESI 2014, Befragung zur politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten in den Ländern, eigene Recherchen, Stand: 10.12.2013

6.5 Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von Migrantinnen und Migranten durch die Bundesländer

Zu den integrationspolitischen Schwerpunkten auf Landesebene gehört die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von und für Migranten. Es ist 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 Bür-

gerschaftlichen Engagements“ 2002 eine schwierige und höchst ambivalente Situation. „Für den Integrationsprozess von Minderheiten in die Aufnahmegeellschaft 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 Solidaritätspotentiale in Familien und Verwandtschaftsnetzwerken und darauf gegründete Formen der Selbsthilfe. In Familien-, Mütter-, Sozial- oder Nachbarschaftszentren wird dieses familienbezogene Engagementpotential aufgegriffen und professionell gestärkt. Formen und Inhalte werden dabei stark von den engagierten Migranten selbst bestimmt. Öffentlich sichtbarer 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 Aufnahmegeellschaft 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 Migranten aus. „Die öffentliche Wahrnehmung und die Förderung der eigenständigen Migrantenorganisationen und Projekte ist bislang zu kurz gekommen, da das Selbsthilfepotenzial der ethnischen Gemeinschaften und deren Integrationsarbeit für die Geellschaft 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 Migrantinnen 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.³⁵ Das Spektrum der Förderansätze ist dabei weit gestreut. Einige Beispiele mögen genügen:

- Bayern fördert die Anerkennung von freiwilligen Integrationsleistungen durch Integrationspreise und beschränkt sich damit auf symbolische Politik – so AGABY 2013.
- Baden-Württemberg – Vorreiter in Sachen Engagementförderung – entwickelt derzeit eine neue Engagementstrategie, die die Rahmenbedingungen für freiwilliges Engagement im Land deutlich verbessern und insbesondere auch Migrantinnen und Migranten stärker erreichen soll (Baustein „Engagement in einer Gesellschaft der Vielfalt“).
- Hessen fördert seit 2007 ein ehrenamtliches Integrationslotsennetzwerk. Im Rahmen der Ehrenamtskampagne „Gemeinsam – Aktiv“ unternehmen einige Organisation (Feuerwehr, Sportvereine) mit Unterstützung des Landes gezielt Versuche, Migranten zu gewinnen.
- Der Hamburger Senat entwickelt derzeit gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren ein langfristiges Konzept zur Förderung des freiwilligen Engagements, die auch neue Zugänge für Migranten finden will („Hamburg 2020: Eine Freiwilligenstrategie für Hamburg“).
- NRW verweist auf die Förderung von 160 von den Wohlfahrtsverbänden getragenen Integrationsagenturen mit 215 Fachkräften. Eines ihrer Ziele ist die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements „von und für Menschen mit Migrationshintergrund“. Zugleich sind sie für interkulturelle Öffnung, sozialraumorientierte Arbeit und Antidiskriminierung zuständig (Schneider 2013: 665).
- In Rheinland-Pfalz fördert die Arbeitsgemeinschaft der Beiräte für Migration und Integration (AGARP) das Ehrenamt in Migrantenorganisationen.

³⁵ Zur Entwicklung des Handlungsfelds Engagementpolitik auf Länderebene vgl. Schmid/Brickenstein (2010); Heuberger (2011); Baule (2012).

- In Sachsen-Anhalt wird in Kooperation mit der Landesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen in Sachsen-Anhalt eine Projektwerkstatt für Migrantinnenorganisationen gefördert, die zur Stärkung der Partizipation von Migrantinnen und Migranten beitragen soll.
- In Schleswig-Holstein unterstützt der Aktionsplan des Landes landesweite Beratungsprojekte, die auch zu bürgerschaftlichem Engagement beraten.
- Die Integrationsrichtlinie Thüringens ermöglicht die Förderung von Mentoren- und Patenprogrammen.

Die Beispiele machen deutlich, dass sich die Engagementförderung von Zugewanderten nicht auf öffentliche Anerkennung oder migrationsspezifische Ansätze (Lotsen, Paten, Stadtteilmütter etc.) beschränken muss. Zukunftsfähig dürften vor allem die Ansätze sein, die – wie in NRW, 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):

- 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 Engagementpotential, d. h. die erklärte Bereitschaft zum Engagement deutlich höher. Besonders hoch ist dieses Potential bei Jugendlichen. Dies rechtfertigt das förderungspolitische Fazit: „Das bürgerschaftliche Engagement von Migrantinnen und Migranten ist demnach in hohem Maße weiter ausbaufähig“ (Beauftragte 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 Einhei-

mischen dominiert dagegen Sport und Freizeit. „Bildungsthemen sind ein Schlüsselfaktor für die Aktivierung von MigrantInnen“ (Hanhörster/Reimann u. a. 2007: 91).

- Interessant ist auch das größere Gewicht öffentlicher Angebote für das Engagement von 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 Katalysatorfunktion auch für die 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,

- 6.6
- 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, Engagement von Zugewanderten ist kein Selbstläufer. 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 fit für das Engagement von Migrantenfamilien 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: Erfolgreiche 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

Weniger bunt und vielfältig, aber sehr ungleichzeitig stellt sich die Landesförderung von Migrantenorganisationen dar. Hessen und Baden-Württemberg kennen bislang keine institutionelle Förderung auf Landesebene, sondern haben sich auf Modellprojekte beschränkt. Baden-Württemberg strebt eine gezielte

Förderung an flankiert von Qualifizierungsangeboten. Auch Hamburg unterstützt die Professionalisierung von Migrantenorganisationen, betreibt aber zusätzlich eine institutionelle Förderung großer, integrativ arbeitender Migrantenorganisationen. Während NRW, wie auch Berlin 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 in dieser Zeit deutlich gestiegen ist. Wo liegen die Gründe für diese uneinheitliche und zurückhaltende Förderpolitik vieler Bundesländer? Womöglich treffen gerade die unkalkulierbaren politischen Potentiale auf Vorbehalte, die Migrantenorganisationen entwickeln könnten. Dazu einige Hinweise aus den Sozialwissenschaften.

„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). Zuwanderer, so eine Grundannahme, profitieren von der Mitgliedschaft in Organisationen. 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 die Lücken der kommunalen und verbandlichen Angebote schließen hilft. 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 und Aussiedlern befinden sich in den neuen 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 Bedingungen der DDR einsetzte und nach der Wende differenzierte Selbsthilfestructuren 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 Selbst-

organisation, der Interessenvertretung und der Übernahme gemeinschaftlicher Aufgaben eine besondere Rolle spielt. Je kleiner der Ort, desto bedeutsamer 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 in Sportvereinen sind dafür ein Beispiel. 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. Berlin z. B. kann bereits auf eine dreißigjährige Förderung und Kooperation mit Migrantenorganisationen zurückblicken. 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 der Herkunftsgesellschaft

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 Einstellungspotentiale 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 Hauptamtlichen und Ehrenamtlichen in der Integrationsarbeit vor Ort. 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,
- Gastarbeiter-Politik: Informelle Kooperation bei bestimmten Themen,
- Assimilationspolitik: keine Anerkennung,
- Multikulturelle Politik: unterstützt sie als Akteure des Empowerments,
- Interkulturelle Politik: unterstützt sie 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, so auch Pries, die Debatte weniger dichotomisch geführt, sondern die Frage gestellt, unter welchen Bedingungen Migrantenorganisationen die eine oder die andere Wirkung entfalten können. Zudem handelt es sich um multidimensionale Organisationen, die sich im Zeitverlauf selbst verändern, was aufgrund der großen Heterogenität des Bevölkerungsanteils mit Migrationshintergrund 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.

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.

6.7 Kommunale Beiräte und Ausschüsse für Migration und Integration

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. Es gibt, wie nachfolgend deutlich wird, 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 solchen Beiräten Mitglieder des Vertretungsorgans der Kommune mit. Die Rekrutierung der übrigen Beiratsmitglieder erfolgt auf unterschiedliche Weise, sei es durch Urwahl durch die nichtdeutsche Bevölkerung, 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 Möglichkeit selbst gestaltend wirksam zu werden und auf die Dringlichkeit der politischen

Inklusion von Zugewanderten zu verweisen. Die aktuellen Kommunalverfassungen der Bundesländer lassen sich in drei Gruppen einteilen (vgl. Schaubild 2):

- Auf explizite Regelungen in Sachen Integrationsbeiräte verzichten bislang fünf Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern), wobei sich in Sachsen-Anhalt eine Neufassung der Kommunalverfassung mit einer Kann-Bestimmung aktuell im Gesetzgebungsprozess befindet.
- Erwähnt wird die Einrichtung einer kommunalen Repräsentation von Zugewanderten als Kann- oder Soll-Bestimmung in den Kommunalordnungen von fünf Bundesländern (Brandenburg, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen, Sachsen). In NRW gilt die wenig verbindliche Kann-Bestimmung nur, wenn weniger als 5 Tausend Ausländer in der Kommune leben, im Saarland findet sich eine Soll-Formulierung ab einem Ausländeranteil von über 8 % an der Wohnbevölkerung.
- Lediglich fünf Bundesländer haben verpflichtende Regelungen für die kommunale Repräsentation von Zugewanderten normiert (Berlin, Bremen, Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz) – für Nordrhein-Westfalen ab 5 000 Ausländer in der Kommune, in Hessen und Rheinland-Pfalz ab 1000 (Kommune) bzw. 5000 (Kreis) ausländische Einwohner.

Über die politische Inklusionswirkung der verschiedenen lokalen und landesspezifischen Varianten liegen keine Vergleichsstudien vor. Allerdings zeigen aktuelle Erhebungen zu den neu eingerichteten Integrationsausschüssen bzw. den Integrationsräten in Rheinland-Pfalz (Jagusch/Köpf 2013) und in Nordrhein-Westfalen (Bätge et al. 2011), 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 Migrationsbevölkerung 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 Integrationsausschusses,

- 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.³⁶

Informationen über den Stand der kommunaler Partizipationsstrukturen von Migranten bietet eine Befragung von 2011 (Gesemann u. a. 2012), an der sich 228 deutsche Kommunen unterschiedlicher Größe beteiligt haben. Danach gibt es in 62,4 Prozent 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 Migrationshintergrund an der lokalen Bevölkerung abhängig. Eine Interessenvertretung von Migranten gibt es in fast allen Großstädten (98,4 Prozent) und in 68,6 Prozent der Mittelstädte, aber nur in 15,4 Prozent der Gemeinden/Kleinstädte.

Kommunale Interessenvertretungen von Migranten („Ausländerbeiräte“) sind in einigen Städten bereits in den 1970er Jahren entstanden, um Einwohner ohne

³⁶ 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).

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 wurde, betrug die Wahlbeteiligung durchschnittlich 11,4 % (Wiedemann 2006: 272). Auch in Bundesländern wie in 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 NRW 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 Vertretern der Migranten besetzt sind und damit potentiell verbindlichere Beschlüsse fassen können. Allerdings wurde diese Möglichkeit zur Bildung von „Integrationsräten“ in den rund 100 Städten in NRW, 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). 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 u. a. 2012) bietet erste Hinweise auf Unterschiede in der aktuellen Umsetzung von lokalen Interessenvertretungen von Migrantinnen und Migranten. Drei von fünf Kommunen verfügen nach eigenen Angaben über eine institutionelle Form. Mehr als ein Drittel verneint diese Frage. Die Verteilung der Interessenvertretung von Menschen mit Migrationshintergrund variiert stark nach Bundesländern, wobei mit Baden-Württemberg (38,5 Prozent) und Bayern (40 Prozent) zwei Länder unterdurchschnittlich vertreten sind, die keine verbindlichen Regelungen zur Migrantenvertretung in ihren Kommunalverfassungen haben. Allerdings schneidet

Niedersachsen, das ebenfalls keine pflichtige Regelung kennt, mit 60 Prozent deutlich besser ab. Mit Rheinland-Pfalz (66,7 Prozent), Hessen (72 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (78,6) haben sich in drei Ländern deutlich überdurchschnittlich viele Interessenvertretungen gebildet, die in ihren Gemeindeordnungen pflichtige Regelungen kennen.

Ein gutes Drittel der Vertretungen kommt durch Urwahl zustande, in etwa einem Sechstel 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. wird ein Teil der Mitglieder von Migrantenorganisationen benannt, die andere Hälfte von den Parlamentsparteien). Es verwundert nicht, dass Urwahlen besonders in den Bundesländern an der Spitze stehen, die dies in ihren Gemeindeordnungen so geregelt haben (Hessen – 73,7 Prozent; Nordrhein-Westfalen – 54 Prozent). 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 an die faktische Gleichstellung von Zugewanderten in Sachen politischer Bürgerschaft heran reichen.

6.8 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 skandalisiert 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 den vielfältigen rassistischen Skandalen, die bei der Aufdeckung des Terrornetzwerks „Nationalsozialistischer Untergrund“ bekannt geworden sind – 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).

„Aktuell lassen sich nur in Berlin, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen klare Strukturen einer aktiven staatlichen Diskriminierungsbekämpfung erkennen. Demgegenüber fällt vielen Bundesländern bereits die Benennung von Ansprechpartnerinnen und -partnern für den Bereich der Diskriminierungsbekämpfung schwer“ (Ennigkeit 2013:103). In der Zwischenzeit gibt es auch in Rheinland-Pfalz und in Schleswig-Holstein Antidiskriminierungsstellen.

Ein Beispiel guter Praxis liefert dabei das Land Brandenburg, dessen Antidiskriminierungsstelle bereits 1999 eingerichtet wurde, also noch vor den EU-Gleichbehandlungsrichtlinien und dem AGG (Ennigkeit 2013:103f.). Brandenburg verfügte auch als erstes Bundesland über eine Landeskonzeption gegen Fremdenfeindlichkeit und rechtsextreme Gewalt („Tolerantes Brandenburg“), die parallel zur Antidiskriminierungsstelle entwickelt wurde.

Immerhin sind inzwischen (Stand Januar 2014, s. Schaubild 3) neun Bundesländer einer von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes initiierten „Koalition gegen Diskriminierung“ beigetreten, die meisten von ihnen erst 2013. 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“.³⁷ Es wird sich zeigen, ob diese vage Absichtserklärung vor allem dem Schock geschuldet ist, der mit der Aufarbeitung der NSU-Morde und der Aufklärungsarbeit diverser parlamentarischer Untersuchungsausschüsse ausgelöst wurde. Die Häufigkeit der „Pannen“ in den Ermittlungsbehörden war so beeindruckend, dass eine rassistisch getönte, strukturelle Diskriminierung kaum zu leugnen war. Da in allen Integrationsbereichen die Diskriminierungserfahrungen

37 Der Text der Absichtserklärungen ist auf der Netzseite der Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu finden.

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.

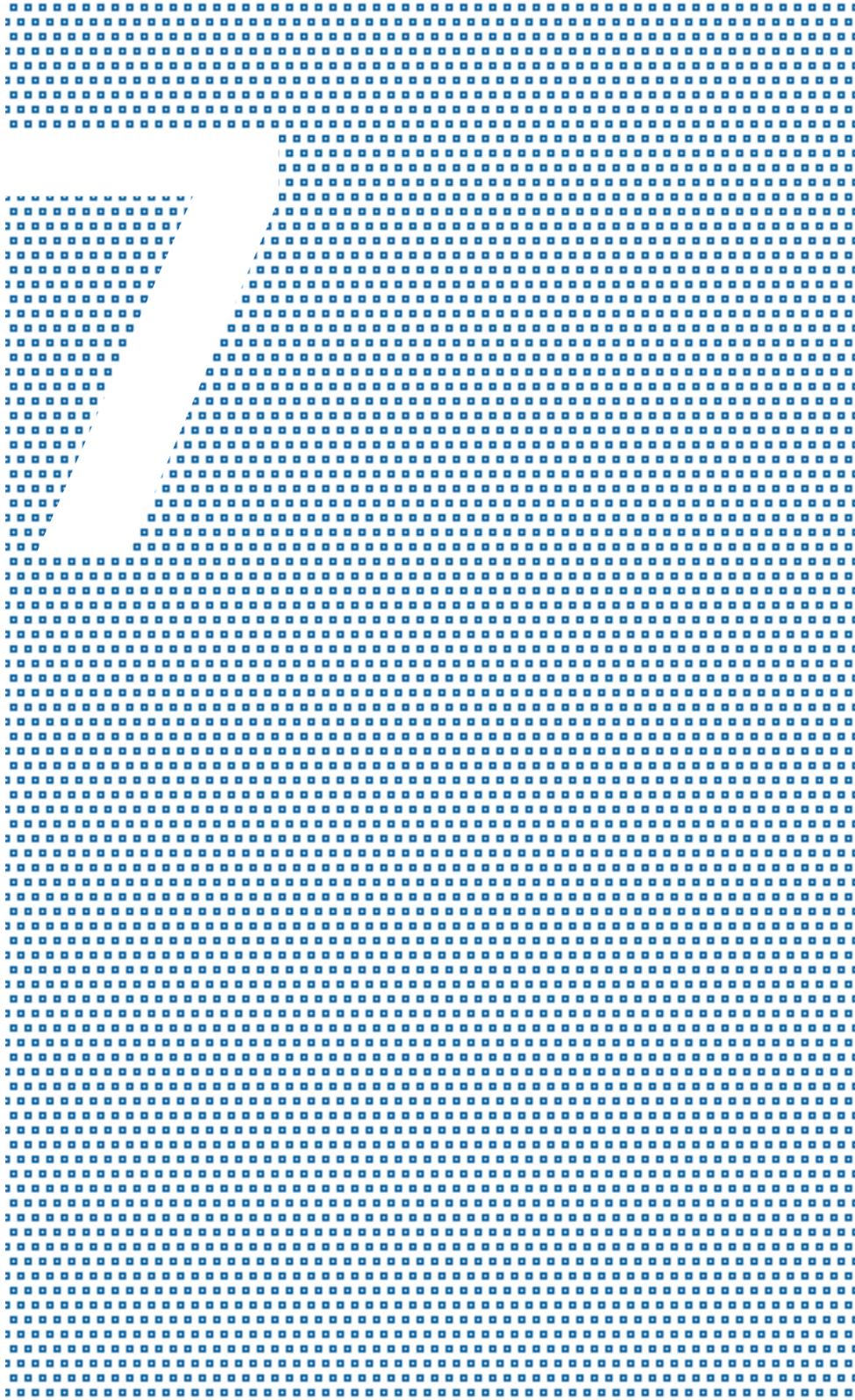
Schaubild 3: **Antidiskriminierungsprofil der Bundesländer**

Bundesland	Ansprechpartner / Strukturen gegen Diskriminierung in der Landesverwaltung	Unterzeichnung Charta der Vielfalt / Koalition gegen Diskriminierung
Baden-Württemberg	Nicht bekannt	Landesregierung Baden-Württemberg, Unterzeichner Charta der Vielfalt seit 11/2012 Beitritt zur Koalition gegen Diskriminierung am 11.07.2013
Bayern	Nicht bekannt	
Berlin	Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung	Land Berlin: Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen – Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung, Unterzeichnerin der Charta der Vielfalt seit 12/2007 Beitritt zur Koalition gegen Diskriminierung am 21.02.2011
Brandenburg	Antidiskriminierungsstelle Brandenburg im Büro der Integrationsbeauftragten des Landes Brandenburg	Land Brandenburg, Unterzeichner der Charta der Vielfalt seit 06/2008 Beitritt zur Koalition gegen Diskriminierung am 26.09.2011
Bremen	Informationen zu „Beratung bei Diskriminierung“ auf den Webseiten der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales	Freie Hansestadt Bremen, Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales, Unterzeichner der Charta der Vielfalt seit 01/2009 Beitritt zur Koalition gegen Diskriminierung am 19.03.2012

Bundesland	Ansprechpartner / Strukturen gegen Diskriminierung in der Landesverwaltung	Unterzeichnung Charta der Vielfalt / Koalition gegen Diskriminierung
Hamburg	Arbeitsstelle Vielfalt der Justizbehörde (seit 2009)	Freie und Hansestadt Hamburg, Unterzeichnerin der Charta der Vielfalt seit 09/2008 Beitritt zur Koalition gegen Diskriminierung am 09.09.2011
Hessen	In Hessen soll laut Koalitionsvertrag (2013) zwischen CDU und Bündnis 90/Die Grünen eine Antidiskriminierungsstelle eingerichtet werden.	Land Hessen, Unterzeichner der Charta der Vielfalt seit 02/2011
Mecklenburg-Vorpommern	Nicht bekannt	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern, Unterzeichner der Charta der Vielfalt seit 07/2010
Niedersachsen	Nicht bekannt	Land Niedersachsen Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Integration, Unterzeichner Charta der Vielfalt seit 05/2008 Beitritt zur Koalition gegen Diskriminierung am 12.04.2013
Nordrhein-Westfalen	NRWgegenDiskriminierung.de Internetseite der Integrationsagenturen und Servicestellen für Antidiskriminierungsarbeit Nordrhein-Westfalen (Gefördert durch das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen)	Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Unterzeichner Charta der Vielfalt seit 05/2013
Rheinland-Pfalz	Antidiskriminierungsstelle im Ministerium für Integration, Kinder, Familie und Frauen (www.antidiskriminierungsstelle.rlp.de)	Beitritt zur Koalition gegen Diskriminierung am 16.05.2012
Saarland	Nicht bekannt	Ministerium für Bildung, Familie, Frauen und Kultur Saarland, Unterzeichner Charta der Vielfalt seit 03/2008

Bundesland	Ansprechpartner / Strukturen gegen Diskriminierung in der Landesverwaltung	Unterzeichnung Charta der Vielfalt / Koalition gegen Diskriminierung
Sachsen	Nicht bekannt	
Sachsen-Anhalt	Nicht bekannt	Land Sachsen-Anhalt, Unterzeichner Charta der Vielfalt seit 11/2010
Schleswig-Holstein	Antidiskriminierungsstelle des Landes Schleswig-Holstein	Landesregierung Schleswig-Holstein: Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Unterzeichner Charta der Vielfalt seit 03/2012 Beitritt zur Koalition gegen Diskriminierung am 12.04.2013
Thüringen	Nicht bekannt	Büro der Ausländerbeauftragten, Unterzeichner Charta der Vielfalt seit 06/2013 Beitritt zur Koalition gegen Diskriminierung am 08.05.2013

Quelle: DESI 2014



Fazit: Herausforderung demokratische Inklusion

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 Deutschland gibt es heute eine kaum mehr zu überblickende, oft von den Bundesländern geförderte Vielfalt von kommunalen 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 deshalb 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 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 notwendiger Weise unzulänglich und keine Alternative zur überfälligen rechtlichen Gleichstellung. Gleichwohl können sie bei entsprechender Ausstattung und 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 Zuwande-

rung, die nicht darauf angelegt sind, die bürgerrechtlichen Einschränkungen und Beteiligungsbarrieren 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“ (Ketek 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).

Die Empfehlungen des kommunalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik vom Dezember 2010 „Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten“ greifen die vorhandenen Defizite im Bereich der politischen Partizipation auf. Konkret fordert er:

- Zahl der politischen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger mit Migrationshintergrund steigern,
- verstärkte Bemühungen von politischen Parteien um die Einbindung von Zugewanderten,
- 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.
- Kommunen können bei der Umsetzung von Integrationsmaßnahmen Entscheidungskompetenzen an Migrantenorganisationen 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.

Aber es zeichnet sich gegenwärtig keine politische Dynamik in Richtung Schließung dieser Repräsentationslücke ab. Die vagen Empfehlungen des Nationalen Integrationsplans werden im Nationalen Aktionsplan vom Dezember 2012 nicht konkretisiert und weiterentwickelt. Nicht nur die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände übt Zurückhaltung, verzichtet erneut auf konkrete und detaillierte Empfehlungen zur politischen Partizipation und kommunalen Interessenvertretung von Migrantinnen und Migranten³⁸ und bleibt damit einer Linie treu, auf der sich bundespolitische Empfehlungen seither bewegen.³⁹

38 Gerade in politisch brisanten Feldern bewegen sich Empfehlungen von Spitzenverbänden und Bundesvereinigungen in der Regel auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners.

39 Diesen Zugang wählt auch das „Bundesweite Aktionsprogramm“ (BAMF 2010).

Unstrittig ist, dass auch auf diesem Wege konkrete Erfolge erzielt werden können, wenn die kommunale Förderung von Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement sich an folgenden Kriterien orientiert:

- Eine klare und gezielte Ansprache von Zielgruppen, die aktivierbare Potenziale haben,
- Erreichung und Einbindung von Schlüsselpersonen,
- eine wertschätzende, respektvolle Haltung gegenüber den bisher erbrachten Leistungen der Kooperationspartner,
- ein gelassener und vorsichtiger Umgang in der Zusammenarbeit, der von zu großen Schritten absieht und Überforderung von Akteuren und Beteiligten vermeidet,
- Förderung von Synergieeffekten, Bündelung und zielgerichtete Nutzung von vorhandenen Ressourcen,
- Aufbau von Netzwerken und Förderung des Austausches bei der praktischen Arbeit vor Ort als Lernprozess,
- Sensibilisierung für die unterschiedlichen Wertvorstellungen, soziale und kulturelle Unterschiede in der Zusammenarbeit.⁴⁰

Die Förderung von Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement ist offenbar ein Bereich, in dem kommunal Verantwortliche relativ unbeeinflusst von restriktiven Rahmenbedingungen ihre kommunikativen und strategischen Fähigkeiten entfalten können. Als zentrale Barrieren wirken aus Sicht der migrationspolitischen Akteure in den Kommunen die zeitliche Befristung bei Projektförderungen (etwa bei der Förderung von Migrantenorganisationen) sowie die fehlenden Entscheidungsbefugnisse von Integrationsbeiräten.

40 So zusammenfassend die Integrationsbeauftragte des Kreises Offenbach, Selver Erol, in in einer schriftlichen Stellungnahme am 28.06.2011 für die Studie zur lokalen Integrationspolitik (Gesemann u. a. 2012).

Der Nationale Aktionsplan von 2012 zeichnet sich durch eine weitgehende De-thematisierung von politischer Partizipation im engeren Sinne aus. Versteckte Hinweise finden sich nur noch in den Handlungsfeldern „Integration vor Ort“ und „Bürgerschaftliches Engagement“. Eine übergreifende Initiative zur Förderung politischer Partizipation wird weder von der Bundesregierung noch von den Bundesländern oder den Kommunalen Spitzenverbänden angestrebt. In ihrer Erklärung vermeidet die Bundesregierung das Thema. Die Rede ist in diesem Zusammenhang stattdessen vom Programm „Soziale Stadt“ und einem neuen Modellvorhaben, das ausgewählte Stadtteile zu „Orten der Integration“ entwickeln soll (Bundesregierung 2012: 16). Im Abschnitt über bürgerschaftliches Engagement wird vor allem dessen sozialintegrative Wirkung, nicht aber dessen demokratiepolitische Bedeutung herausgestellt (NAP 2012: 18f.). In der Erklärung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Nationalen Aktionsplan wird die defensive Grundstimmung deutlich. Sie empfiehlt „Migrantinnen und Migranten stärker an den Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen in den unterschiedlichsten Bereichen des sozialen und politischen Lebens zu beteiligen. Zugewanderte Menschen und Migrantenorganisationen sollten insbesondere in die Entwicklung und Umsetzung kommunaler integrationspolitischer Konzepte eingebunden sein, z. B. durch die Mitwirkung an Steuerungsrunden oder Beteiligungsmaßnahmen vor Ort. Soweit rechtlich zulässig, können auch die Schaffung und aktive Unterstützung von kommunalen Beratungsgremien – insbesondere in Gestalt von Beiräten – sowie ihre Einbindung in die kommunalen Entscheidungsprozesse die kommunale Integrationspolitik stärken“ (Bundesregierung 2012: 27). Auf Forderungen, die eine Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen nötig machten, wird von vornherein verzichtet – und dies selbst bei Beratungsgremien und Beiräten. Eine Weiterentwicklung der ausschließlich konsultativen Praxis solcher Gremien wird nicht einmal erwogen. Ähnlich zurückhaltend fällt auch der Bericht des Dialogforums „Integration vor Ort“ aus. Die (bereits zitierten) Vorschläge des Qualitätszirkels seien „nicht abschließend erörtert“ worden (Bundesregierung 2012: 202 Fn. 8), ohne jedoch zu erwähnen, dass die Debatte über Voraussetzungen für eine wirksame politische Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund in diesem Forum zeitlich und sachlich an den Rand gedrängt wurde.

Angesichts dieser programmatischen Äußerungen ist es sicherlich nicht übertrieben, aktuell von einer weitgehenden Blockade wirksamer Formen der politischen Beteiligung auf allen Ebenen der Staatsorganisation zu sprechen. Wo es endlich

darum ginge, politische Partizipation als Integrationsfaktor anzuerkennen, wird sie abgewehrt und in unverbindliche und vorpolitisch definierte Bereiche, etwa der Freiwilligendienste und eines politisch neutralisierten bürgerschaftlichen Engagements⁴¹ verbannt. Dass viele Kommunen und einige Bundesländer andere Wege gehen und zu tiefgreifenden Veränderungen drängen, markiert künftige Chancen für eine integrationspolitische Aufwertung der politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten.

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 zufrieden geben. 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 Ele-

41 Die Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ hatte ganz gezielt politische Beteiligung (von der Mitgliedschaft in Parteien bis zum politischen Protest) in ihr Konzept von bürgerschaftlichem Engagement integriert. Die schwarz-gelbe Koalitionsregierung hatte nichts unversucht gelassen, diese politische Dimension des Engagements zurückzuweisen – siehe zuletzt den im September 2012 vorgelegten „Ersten Engagementbericht der Bundesregierung“. Mit den Autoren dieses Berichts definiert die Bundesregierung bürgerschaftliches Engagement nur noch als „Mitverantwortung“ und „Bürgerpflicht“ im „öffentlichen Raum“, während der politische Gestaltungsanspruch unerwähnt bleibt (BMFSFJ 2012: 10). Die demokratiepolitischen Dimensionen des bürgerschaftlichen Engagements für die Kommunalpolitik erschließt umfassend Roß (2012); auf individueller Ebene mit Blick auf die Motive der Engagierten, wie sie die Freiwilligensurveys herausgearbeitet haben, vgl. Roth (2007a).

ment 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 denen 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. Es geht dabei nicht zentral um Entscheidungsrechte oder politische Vertretung, sondern auch um die Stärkung der kommunikativen Infrastruktur in einer vielfältiger werdenden Gesellschaft. Anhörungen, Bürger-Räte, 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 und zugleich die neuen partizipativen Formen möglichst „barrierefrei“ auszugestalten und sie für dauerhaft, wie für temporär Zugewanderte attraktiv zu machen.



Literaturverzeichnis

A

Arbeitsgemeinschaft der Beiräte für Migration und Integration Rheinland-Pfalz (AGARP) (Hg.) 2012: Kompetent vor Ort. Tipps und Hilfen für eine erfolgreiche Arbeit der Beiräte für Migration und Integration. Mainz: AGARP

Akgün, Lale/Thranhardt, Dietrich (Hg.) 2001: Integrationspolitik in föderalistischen Systemen. Münster: Lit Verlag

AK Open Government 2012: Open Government – Demokratie neu erleben. Ergebnisse und Analysen einer repräsentativen Befragung (www.opengovpartnership.de)

Arrighi, Jean-Thomas et al. 2013: Franchise and Electoral Participation of Third Country Citizens Residing in the European Union and of EU Citizens Residing in Third Countries. Brussels: European Parliament

B

Bade, Klaus J./Bommes, Michael/Münz, Rainer (Hg.) (2004): Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt/New York: Campus

Bätge, Frank/Möltgen; Katrin/Hofmann, Harald (2011). Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten untersucht am Beispiel der Integrationsräte und -ausschüsse in NRW – Auswertung einer Online-Befragung, November 2011

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: ders., Die missglückte Integration, S. 115-129

Baule, Bernward 2012: Bürgergesellschaft als „starke Demokratie“ – Engagementpolitik im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland. In: Härtel (Bd. 3), S. 766-888

Beauftragte der Bundesregierung 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

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg.) 2011: Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Berlin: Beauftragte

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

Beauftragte der Bundesregierung 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

Berger, Maria/Galonska, Christian/Koopmans, Ruud 2004: Integration durch die Hintertür. Ethnisches Sozialkapital und politische Partizipation von Migranten in Berlin. In: Klein u. a.: S. 251-272

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 u.a. (Hg.) 2008: *Delivering Citizenship*. 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
- Bödeker, Sebastian 2012: *Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland. Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft?* Frankfurt/M.: OBS-Arbeitspapiere
- Böhnke, Petra 2011: *Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation*.
In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1-2, S. 18-25
- Bommes, Michael 1992: *Interessenvertretung durch Einfluss: Ausländervertretungen in Niedersachsen*. Osnabrück: AG KAN (2. Aufl.)
- Bommes, Michael/Schiffauer, Werner (Hg.) 2006: *Migrationsreport 2006. Fakten – Analysen – Perspektiven*. Frankfurt/New York: Campus
- 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/New York: Campus
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2008): *Praxiskenntnisse zum Handlungsfeld Bürgerschaftliches Engagement*. Nürnberg: bamf
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010): *Migrationsbericht 2010*. Nürnberg: bamf
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013: *Integrationsreport. Tabelle 3.1: Einbürgerungen von Ausländern gesamt und nach Geschlecht, 2000-2012*. (www.bamf.de/DE/Infothek/Informationsservice/Integrationsreport/Einbuengerung/einbuengerung-node.html [abgerufen am 14.01.2014])
- BMFSFJ 2012: *Erster Engagementbericht 2012. Für eine Kultur der Mitverantwortung*. Berlin
- Bundesregierung 2007: *Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen*.
Berlin: Bundesregierung
- Bundesregierung 2011: *Beitrag der Länder zum Nationalen Aktionsplan Integration*.
Berlin: Bundesregierung
- Bundesregierung 2012: *Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen*. Berlin

C

Cairns, David (Hg.) 2010: Youth on the Move. European Youth and Geographical Mobility. Wiesbaden: VS Verlag

Cities of Migration (Hg.) 2012: Good Ideas from Successful Cities. Municipal Leadership on Immigrant Integration. Toronto: Maytree Foundation

Crouch, Colin 2011: Die neue Elite bestimmt den Kurs, Cicero online vom 18. Oktober 2011 (www.cicero.de/die-neue-elite-bestimmt-den-kurs/46199)

Cyrus, Norbert 2005: Active Civic Participation of Immigrants in Germany. Oldenburg: POLITIS

Cyrus, Norbert/Vogel, Dita 2008: Förderung politischer Integration von Migrantinnen und Migranten. Begründungszusammenhänge und Handlungsmöglichkeiten. Oldenburg: POLITIS-Working paper No. 13

D

Diehl, Claudia 2002: Die Partizipation von Migranten in Deutschland: Rückzug oder Mobilisierung? Opladen: Leske + Budrich

Diehl, Claudia 2004: Fördert die Partizipation in ethnischen Vereinen die politische Partizipation im Aufnahmeland? Theoretische Perspektiven und empirische Evidenzen. In: Klein u. a., S. 231-250

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 u. a.: Springer

Feldhoff, Jürgen/Scheffer, Thomas 1993: AussiedlerInnen, Asylsuchende und ausländische Wohnbevölkerung. In: Roth/Wollmann: S. 584-605

Fijalkowski, Jürgen 2001: Die ambivalente Funktion der Selbstorganisation ethnischer Minderheiten. Das Beispiel Berlin. In: Gesemann, S. 163-182

Fijalkowski, Jürgen/Gillmeister, Helmut 1997: Ausländervereine – ein Forschungsbericht. Über die Funktion von Eigenorganisationen für die Integration heterogener Zuwanderer in eine Aufnahmegesellschaft – am Beispiel Berlins. Berlin: Hitit

Filsinger, Dieter u. a. 2013: Perspektivenwechsel in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Grundlagen für eine neue Migrations- und Integrationspolitik. Berlin: FES

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 Verlag

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, S. 49-61

G

Garbaye, Romain 2004: Ethnic Minority Local Councillors in French and British Cities: Social Determinants and Political Opportunity Structures. In: Pennix et al.: S. 39-56

Gaitanides, Stefan 2006: Selbstorganisation von Eltern mit Migrationshintergrund und ihr Beitrag zur Integration. In: Migration und Soziale Arbeit (28) 1, S. 27-36

Geiling, Heiko/Gardemin, Daniel/Meise, Stephan/König, Andrea 2011: Migration – Teilhabe – Milieus. Spätaussiedler und türkeistämmige Deutsche im sozialen Raum. Wiesbaden: VS

Geiss, Sabine/Gensicke, Thomas 2006: Freiwilliges Engagement von Migrantinnen und Migranten. In: Gensicke et al., 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: BMFSFJ

Gesemann, Frank (Hg.) 2001: Migration und Integration in Berlin. Wissenschaftliche Analysen und politische Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich

Gesemann, Frank/Roth, Roland/Aumüller, Jutta 2012: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Berlin: BMVBS/Bundesbeauftragte

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. In: Bertelsmann Stiftung u. a., S. 49-72

H

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

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 et al.: Politik in Rheinland-Pfalz. Gesellschaft, Staat und Demokratie. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 91-113

Hanhörster, Heike/Reimann, Bettina u. a. 2007: Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren. Gutachten unter besonderer Berücksichtigung der Aktivierung von Berlinerinnen und Berlinern mit migrantischer Herkunft. Berlin: difu

Hanschmann, Felix 2012: Der verfassungsrechtliche Rahmender Einführung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige, insbesondere durch den Landesgesetzgeber. Stellungnahme zur Anhörung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ zum Thema „Multikulturelle Demokratie. Mainz: Landtag

Hansen, Randall 2008: A New Citizenship Bargain for the Age of Mobility? Citizenship requirements in Europe and North America. In: Bertelsmann Stiftung u. a., S. 99-134

Hansen, Randall 2012: The Centrality of Employment in Immigrant Integration in Europe. Washington: MPI

Heins, Volker 2013: Der Skandal Vielfalt. Geschichte und Konzepte des Multikulturalismus. Frankfurt/M.: Campus

Heitmeyer, Wilhelm/Imbusch, Peter (Hg.) 2005: Integrationspotenziale einer modernen Gesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Heinrich Böll Stiftung (Hg.) 2011: Politische Partizipation & Repräsentation in der Einwanderungsgesellschaft. Online-Dossier (www.migration-boell.de)

Henkes, Christian 2008: Integrationspolitik in den Bundesländern? In: Hildebrandt/Wolf, 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: HMJIE

Heuberger, Frank W. 2011: Bundesländer. In: Olk/Hartnuß, S. 797-810

Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hg.) 2008: Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag

Hirsland, Katrin 2011: Migrantenorganisationen als zivilgesellschaftliche Akteure stärken. Empfehlungen des bundesweiten Integrationsprgramms. 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: Verlag Barbara Budrich

Holz, Klaus (Hg.) 2000: Staatsbürgerschaft: Soziale Differenzierung und politische Inklusion. Opladen: 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: RSCAS Policy Paper

Huddleston, Thomas u. a. 2011: Migrant Integration Policy Index III. Deutschland. Brüssel (www.mipex.eu)

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/Thränhardt (2005): 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

Huth, Susanne (2006): INVOLVE – Beteiligung von Drittstaatenangehörigen an freiwilligem Engagement als Mittel zur Integrationsförderung. Projektabschlussbericht für Deutschland. Frankfurt/M.: INBAS-Sozialforschung GmbH

Huth, Susanne (2007): Bürgerschaftliches Engagement von Migrantinnen und Migranten – Lernorte und Wege zu sozialer Integration. Frankfurt/M.: INBAS-Sozialforschung GmbH

J

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

K

Kast, Alexandra (2006): Gesellschaftliche Teilhabe sichern. Partizipation von Migrantinnen und Migranten in der „Sozialen Stadt“ Berlin. Berlin: FES

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 (2008): 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/Kindelberger (2007): S. 197-216

Kirchberger, Alexandre u. a. (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

Klein, Ansgar/Kern, Christine/Geißel, Brigitte/Berger, Maria (Hg.) 2004: Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Kober, Ulrich 2009: Demokratieorientierung und Partizipationspotentiale von Zuwanderern. In: Bertelsmann, S. 131-140

Kösemen, Orkan 2011: Zugehörigkeit und gesellschaftliche Präsenz von Migranten in Deutschland. In: 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. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (Ms.)

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 Migrationsnetzwerkes. Nürnberg: bamf

Kommunaler Qualitätszirkels zur Integrationspolitik 2010: Empfehlungen zur politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten“, Dezember 2010

Koopmans, Ruud 2001: Partizipation der Migranten, Staatsbürgerschaft und Demokratie: Nationale und lokale Perspektiven. In: Pröhl/Hartmann 2001: S. 103-111

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, S. 11-130

Krummacker, Michael 2011: Kommunale Integrationspolitik. In: Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (Hg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden, S. 188-200

L

Lämmermann, Falk 2013: „Einbürgerungspolitik“ – Spielräume auf Landesebene. In: Barwig et al., S. 420-431

Lenard, Patti Tamara 2012: The Reports of Multiculturalism's Death are Greatly Exaggerated. In: Politics (32) 3, S. 186-196

Lenhart, Karin 2009: Soziale Bürgerrechte unter Druck. Die Auswirkungen von Hartz IV auf Frauen. Wiesbaden: VS

Leptien, Kai 2013: Germany's Unitary Federalism. In: Thränhardt, S. 39-47

Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine 2001: Zwischen Einbürgerung und politischer Partizipation „ausländischer Mitbürger“. In: Büttner/Meyer, 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

Mansury, Homaira (Hg.) 2006: „Auf Augenhöhe“. Integration zur kommunalen Aufgabe machen. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung

Marschke, B. 2011: Gesellschaftliche Teilhabe und Chancengleichheit als Indikator für Integration. In: Marschke, B./Brinkmann, H. U. (Hg.): Handbuch Migrationsarbeit. Wiesbaden, S. 52-67

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

Matthies, A.-L./Kauer, K. (Hg.) 2004: Wiege des sozialen Kapitals. Bürger-Engagement und lokale Ökonomie in einem ostdeutschen Stadtteil. Bielefeld

Michalowski, Ines 2005: Ins „richtige“ Netzwerk gelotst. Lokale Vernetzung zwischen Einwanderern und Einheimischen: das Konzept der Stadt Münster vor dem Hintergrund der europäischen Integrationsdiskussion. In: Weiss/Thränhardt: S. 201-217

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, Christop/Ruß, Sabine (Hg.): Public Governance und schwache Interessen. Wiesbaden: VS Verlag, S. 95-109

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

Möltgen, Katrin/Bätge, Frank 2011: Die Wahl des Integrationsgremiums in Gemeinden am Beispiel des Integrationsrates und Integrationsausschusses in Nordrhein-Westfalen. Köln: FH für öffentliche Verwaltung NRW

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

Müller, Hubert 2008: Miteinander leben in Wiesbaden. In: Rathausfraktion Bündnis 90/Die Grünen (Hg.): Halbzeitbilanz der Grünen zur Jamaika-Koalition 2006-2008. Wiesbaden: Rathausfraktion, S. 15-17

Müssig, Stephanie/Worbs, Susanne 2012: Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland. Nürnberg: BAMF

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

Niessen, Jan u. a. 2007: Migrant Integration Policy Index. Brüssel: British Council

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 u.a. (Hg.) (2010): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe. Wiesbaden

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

Öney, Bilkay 2013: Migrationspolitik nach dem Regierungswechsel in Baden-Württemberg. In: Barwig et al., S. 181-185

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

Osthorst, Winfried/Prigge, Rolf (2003): Die Großstadt als Bürgerkommune. Eine Fallstudie über die Entwicklung des zivilgesellschaftlichen Engagements und der kommunalen Demokratie in der Freien Hansestadt Bremen. Bremen/Boston: Kellner-Verlag

P

Palonen, Kari/Pulkinnen, Tuija/Rosales, José Maria (Hg.) 2008: The Politics of Democratization in Europe. Concepts and Histories. Farnham/Burlington: Ashgate

Pavlik, Martin 2013: Integrationspolitik. In: Glaab/Weigl, S. 429-439

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

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

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, S. 15-60

Pröhl, Marga/Hartmann, Hauke (Hg.) 2001: Strategien der Integration. Handlungsempfehlungen für eine interkulturelle Stadtpolitik. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

R

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

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
- 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/Rucht, Dieter (Hrsg.) 2008: Soziale Bewegungen in Deutschland nach 1945. Ein Handbuch. Frankfurt/New York: Campus
- 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, S. 71-88
- Rucht, Dieter/Heitmeyer, Wilhelm 2008: Mobilisierung von und für Migranten. In: Roth/Rucht: S. 573-592
- S**
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer. Berlin: SVR
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) 2012: Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer. Berlin: SVR
- Salentin, Kurt 2004: Ziehen sich Migranten in ‚ethnische Kolonien‘ zurück? In: Bade et al.: S. 97-116
- Sarcinelli, Ulrich/Falter, Jürgen W./Mielke, Gerd/Benzner, Bodo (Hg.) 2010: Politik in Rheinland-Pfalz. Gesellschaft, Staat und Demokratie. Wiesbaden: VS Verlag
- 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/Uslucan, 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
- 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/Roth: S. 764-779
- Schellenberg, Britta 2014: Die Rechtsextremismus-Debatte. Charakteristika, Konflikte und ihre Folgen. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS
- Scherr, Albert 2013: Gesellschaftspolitische Orientierungen und Partizipation Jugendlicher und junger Erwachsener. Was erklärt der Migrationshintergrund? In: Neue Praxis, 3, S. 281-287
- 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: BAMF
- Schlozman, Kay Lehmann/Verba, Sidney/Brady, Henry E. 2012: The Unheavenly 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 et al., 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), Nov., S. 664-665

- Schnelle, Rolf-Dieter 2013: Potenzial für Bundestagswahlen: Politische Partizipation von Drittstaatenangehörigen. Berlin: SVR
- Schoch, Bruno 2001: Wer ist das Volk? Integration verlangt Bürgerrechte.
In: Büttner/Meyer 2001: S. 219-250
- Schönwälder, Karen 2010: Einwanderer in Räten und Parlamenten.
In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 46-47, S. 29-35.
- Schönwälder, Karen u.a. 2011: Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten. Berlin: Heinrich Böll Stiftung
- Schönwälder, Karen 2012: Stellungnahme zur Anhörung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ zum Thema „Multikulturelle Demokratie“. Mainz: Landtag
- 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 (ed.) 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
- 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: FES
- Siemiatycki, Myer 2011: The Diversity Gap: The Electoral Under-Representation of Visible Minorities. Toronto (www.diversecitytoronto.ca)
- Söhn, Janina 2011: Ungleiche Rechte, ungleiche Chancen. Bildungserfolg von Migrantenkindern hängt auch von Rechtsstatus ab. Berlin: WZBrief Bildung 14
- Spencer, Sarah 2011: The Migration Debate. Bristol: Policy Press
- Stichweh, Rudolf 2005: Inklusion und Exklusion. Studien zur Gesellschaftstheorie. Bielefeld: Transcript
- Süssmuth, Rita 2012: Migration und Integration. Licht- und Schattenseiten des Föderalismus.
In: Härtel, S. 905-919
- T**
- Thränhardt, Dietrich 2001: Zuwanderungs- und Integrationspolitik in föderalistischen Ländern.
In: Akgün/Thränhardt, 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: FES
- Thränhardt, Dietrich 2009: Migrations- und Integrationspolitik: Vom Korporatismus zur inszenierten Verstaatlichung. In: Rether et al. (Hg.): Interessenvermittlung in Politikfeldern. Wiesbaden: VS Verlag, S. 156-172
- Thränhardt, Dietrich 2012: Zur Bedeutung der Länder im Konzept einer nachhaltigen Integrationspolitik. Bonn: FES (www.fes.de/wiso/pdf/vortrag_thraenhardt_12-03-10.pdf)
- Thränhardt, Dietrich (ed.) 2013: Immigration and Federalism in Europe. Federal, State and Local Regulatory Competencies in Austria, Belgium, Germany, Italy, Russia, Spain and Switzerland. Osnabrück: IMIS

U

Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (UKZ) 2001: Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht vom 4. Juli 2001. Berlin

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 Bewegung 24 (2), S. 38-43

Vicente, Miguel 2012: Stellungnahme zur Anhörung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ zum Thema „Multikulturelle Demokratie. Mainz: Landtag

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/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

Weiss, Karin 2005: Erfolg in der Nische: Die Vietnamesen in der DDR und in Ostdeutschland.
In: Weiss/Thränhardt: 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: 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 2007: Wahlverhalten und politische Repräsentation von Migranten.
In: Frech, Siegfried/Meier-Braun, Karl-Heinz (Hg.): Die offene Gesellschaft. Zuwanderung und Integration. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, S. 145-173

Wüst, Andreas M./Heinz, Dominik 2009: Die politische Repräsentation von Migranten in Deutschland. In: Linden/Thaa, S. 201-218

Wüst, Andreas M. 2011: Politische Repräsentation von Migranten im Vergleich: Die Rolle von Parteien. In: Bertelsmann Stiftung, S. 117-135

Wüst, Andreas M. 2011a: Migrants as parliamentary actors in Germany.
In: Bird/Saalfeld/Wüst: S. 250-265

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

Bundesland	Ministerien	Migranten(dach)organisationen
Baden-Württemberg	Ministerium für Integration, Schreiben vom 5. August 2013	
Bayern	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
Berlin	Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, Die Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, Schreiben vom 17. Juni 2013	
Brandenburg	Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie, Die Integra- tionsbeauftragte des Landes, Schreiben vom 16. Juli 2013	
Bremen	Senatskanzlei, Referat Integration, Schreiben vom 17. Oktober 2013	Bremer Rat für Integration, Schreiben vom 24. September 2013
Hamburg	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, Referat Integration von Zuwanderern, Schreiben vom 31. Juli 2013	
Hessen	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

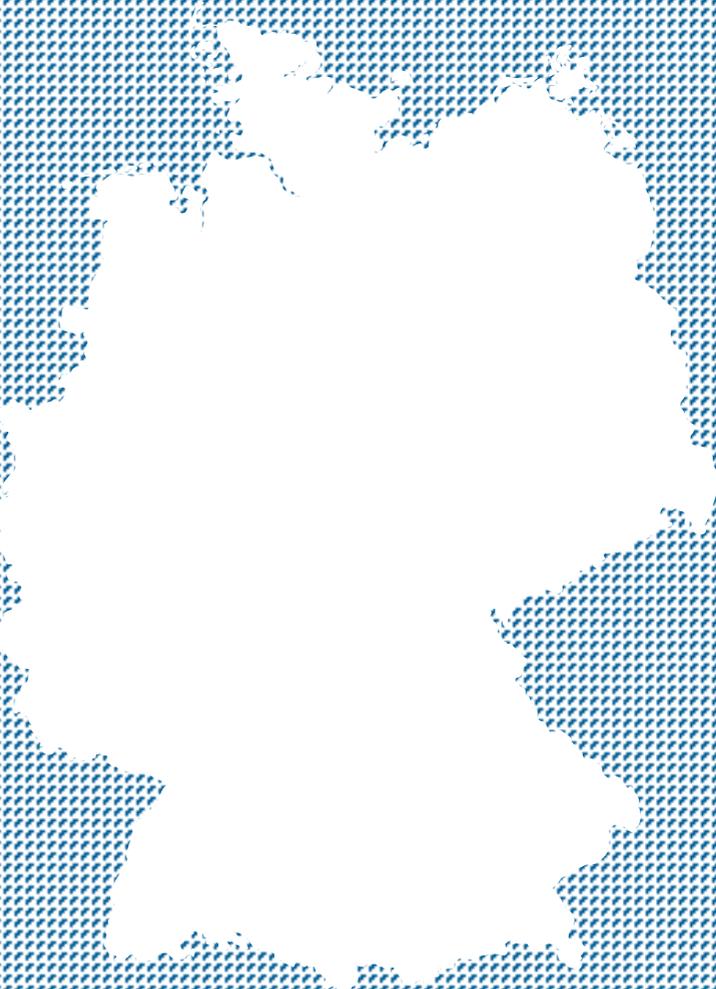
Bundesland	Ministerien	Migranten(dach)organisationen
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales, Schreiben vom 4. Juli 2013	MIGRANET-MV, Netzwerk der Migrantenorganisationen in Mecklenburg-Vorpommern, Schreiben vom 9. Oktober 2013
Niedersachsen	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration, Schreiben vom 13. August 2013	
Nordrhein-Westfalen	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
Rheinland-Pfalz	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen, Schreiben vom 19. Juli 2013	
Saarland	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie, Schreiben vom 5. August 2013	
Sachsen	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz, Schreiben vom 9. Juli 2013	
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Arbeit und Soziales, Der Minister, Schreiben vom 12. Juli 2013	
Schleswig-Holstein	Innenministerium, Schreiben vom 19. Juli 2013	
Thüringen	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). Zu seinen Arbeits- und Forschungsschwerpunkten gehören insbesondere die Themen Migration und gesellschaftlicher Wandel, soziale und interkulturelle Stadt(teil)entwicklung, kommunale Bildungspolitik und bürgerschaftliches Engagement sowie die 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
C/o Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin
Badensche Straße 52, 10825 Berlin
Telefon: 030-814 865 02
E-Mail: info@desi-sozialforschung-berlin.de
www.desi-sozialforschung-berlin.de



ISBN 978-3-86498-785-4