

Integration durch Partizipation

I. Problemstellung

Die Freizügigkeit in der erweiterten Europäischen Union und der Fall der globalen Systemgrenzen haben das Thema der Migration weltweit auf die politische Tagesordnung gesetzt. In Deutschland war die Frage wegen der Wiedervereinigung zunächst im Hintergrund geblieben. Doch angesichts der 15 Mio. Einwohner mit Migrationshintergrund und der offenkundigen Probleme, einen Teil der Zuwanderer gesellschaftlich zu integrieren, hat die Integrationspolitik auch in Deutschland an Bedeutung gewonnen. Das Zuwanderungsgesetz von 2005 setzt den Rechtsrahmen, um die Integration der in Deutschland lebenden Ausländer zu verbessern.¹ Der Nationale Integrationsplan der Bundesregierung listet die dazu notwendigen konkreten Schritte systematisch auf.²

Im Nationalen Integrationsplan nimmt der Begriff der Partizipation eine Schlüsselrolle ein. Integration wird über Partizipation definiert. Sie wird als Prozess verstanden, „der sich auf Partizipation und Teilhabe aller in Deutschland richtet.“³ Das bezieht sich auf fast alle Lebensbereiche, in denen eine gestaltende Integrationspolitik ansetzen soll⁴: „Bildung, Arbeit, Wirtschaft, Soziales, Recht, Kultur, Religion, Gesundheit, Wohnen.“ Als übergeordnetes Ziel gilt die politische Partizipation der Zuwanderer. Für die Europäische Kommission gehört die Beteiligung am politischen Prozess „zu den wichtigsten Elementen einer aktiven Staatsbürgerschaft“⁵.

Der Migrationsforscher *Bade* geht noch einen Schritt weiter. Von gelungener Integration könne erst dann gesprochen werden, wenn „eine möglichst gleichberechtigte Partizipation an dem Chancenangebot in zentralen Bereichen der Gesellschaft“ er-

¹ Vgl. § 1 Abs. 1, Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz).

² Vgl. *Die Bundesregierung* (Hrsg.), Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen; online: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-07-12-nationaler-integrationsplan.property=publicationFile.pdf>.

³ Vgl. *Die Bundesregierung*, Der Nationale Integrationsplan (Anm. 2), S. 173.

⁴ Vgl. *W. Schäuble*, Anforderungen an eine moderne Integrationspolitik, in: *K.J. Bade/H.-G. Hiesserich* (Hrsg.), *Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis*, Göttingen 2007, S. 11-20, hier: S. 13.

⁵ Vgl. *J. Niessen/Y. Schibel*, *Handbook on integration for policy-makers and practitioners*, Directorate-General Justice, Freedom and Security, Brussels 2004, hier: S. 37; Dt.: *Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker*. Im Auftrag der Europäischen Kommission, Brüssel 2005.

reicht ist.⁶ Mit der gleichberechtigten Partizipation ist eine hohe *benchmark* für die erfolgreiche Integration gesetzt.

Aus Sicht der empirischen Partizipationsforschung stellen sich mehrere Fragen:

Welche Bilanz politischer Beteiligung der Zuwanderer lässt sich heute ziehen? Wie lassen sich die charakteristischen Muster politischer Beteiligung erklären? Sind die rechtlichen und die auf Seiten der Zuwanderer erforderlichen individuellen Voraussetzungen für eine gleichberechtigte politische Beteiligung gegeben? Und was ist zu tun, um die politische Partizipation der Zuwanderer und ihrer Nachkommen zu verbessern?

Daran schließt sich die grundsätzliche Frage an, ob die Beziehung zwischen politischer Partizipation und Integration tatsächlich kausaler Natur ist, aus der politischen Partizipation also die gesellschaftliche Integration folgt: Geht die politische Beteiligung der gesellschaftlichen Integration voraus oder ist sie nicht eher Krönung der erfolgreichen Integration?

II. Zum Begriff der politischen Partizipation

Ein Teil der Unklarheiten in der Debatte um die Beteiligung von Zuwanderern resultiert aus dem nicht hinreichend geklärten Verständnis dessen, was unter Partizipation, politischer Partizipation und politischer Integration verstanden wird.

In den Sozialwissenschaften werden als politische Partizipation nur jene Aktivitäten bezeichnet, „die die Bürger freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen.“⁷ Politische Partizipation richtet sich also konkret auf die politische Willensbildung. Sie wird i.d.R. über Wahlen und Parteien vermittelt. Die Beteiligung an sozialen, sportlichen oder kulturellen Aktivitäten gilt nicht als politische Partizipation, auch wenn sie eine wichtige Vorstufe zur politischen Partizipation darstellt.

Davon ausgehend bezeichnet der Begriff der politischen Integration „den Prozess, in dessen Verlauf die Bürger durch ihre eigene politische Beteiligung in die politische Willensbildung einbezogen werden und dadurch sowohl die demokratischen ‚Spielregeln‘ anerkennen als auch Loyalitätsbeziehungen gegenüber den politischen Institutionen und Akteuren entwickeln.“⁸ Diese Loyalität zur demokratischen Ordnung und ihren Institutionen ist das eigentliche politische Ziel der Integrationspolitik. Politische Integration ist nicht schon durch die Einräumung von Beteiligungsrechten erreicht, und sie erschöpft sich nicht in der Beteiligung an allgemeinen Wahlen. Integration kann weder durch einseitigen Rechtsakt gewährt oder gar verordnet werden. Sie baut auf die freiwillige politische Mitwirkung der zu Integrierenden.

⁶ Vgl. K. Bade, Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik, in: K.J. Bade/H.-G. Hiesserich (Hrsg.), *Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis*, Göttingen 2007, S. 21-95, hier S. 81.

⁷ Vgl. M. Kaase, Partizipation, in: *Pipers Wörterbuch zur Politik*, München 1985, S. 682-684, hier: S. 682.

⁸ Vgl. B. Wessels, Politische Integration und politisches Engagement, in: *Statistisches Bundesamt et. al.* (Hrsg.), *Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 2008, S. 391-396, hier: S. 391.

Damit ist die Rechtsposition der Inländer beschrieben, die über entsprechende Beteiligungsrechte, wie etwa das Wahlrecht, verfügen. Das gilt für Ausländer nicht gleichermaßen. Ihre Partizipation wird von zwei Einflussgrößen bestimmt: Dem Angebot institutioneller Beteiligungsrechte durch die aufnehmende Gesellschaft, und der Bereitschaft der Zuwanderer, diese Rechte auch wahrzunehmen. Partizipation ist beides, Bringschuld der Zuwanderer und Holschuld der aufnehmenden Gesellschaft.

III. Der aktuelle Stand der politischen Partizipation

1. Beteiligungsrechte

a) Das allgemeine Wahlrecht

Im Zentrum der Diskussion um Beteiligungsrechte für Ausländer steht das allgemeine Wahlrecht. Das aktive und passive Wahlrecht zum Deutschen Bundestag und zu den Landtagen ist grundsätzlich deutschen Staatsbürgern vorbehalten. Der Weg zum allgemeinen Wahlrecht für integrationswillige Zuwanderer geht somit über ihre Einbürgerung. Diesen Weg sind nach amtlichen Schätzungen bisher 5,6 Mio. Zuwanderer gegangen.⁹ Das sind mittlerweile 9 % aller Wahlberechtigten – mit steigender Tendenz. Die größten Gruppen der Neuwähler kommen aus Polen (762.000) und Russland (705.000), der Türkei (467.000), Kasachstan (442.000) und Rumänien (313.000).

Ein alternativer Weg zum Wahlrecht wurde 1993 durch den EU-Vertrag eröffnet, allerdings nur für Kommunalvertretungen und das Europäische Parlament. Nach Art. 8 des Vertrages erhält jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, das aktive und passive Wahlrecht. Von diesem Wahlrecht können in Deutschland rund 1,5 Mio. Unionsbürger Gebrauch machen. Nicht-Unionsbürger sind davon ausgeschlossen. Darunter vor allem die Einwanderer türkischer Herkunft, die mit 19,4 % die Liste der bedeutsamsten Herkunftsländer anführen.

Vor diesem Hintergrund haben die Fraktionen von „Bündnis90/Die Grünen“ und „Die Linke“ im Deutschen Bundestag einen Antrag auf Verfassungsänderung eingebracht. Er hatte zum Ziel, auch nicht EU-Bürgern bei Kommunalwahlen das aktive und passive Wahlrecht zu gewähren.¹⁰ Der Antrag fand keine Mehrheit, löste aber eine Diskussion über die Verfassungsmäßigkeit einer Ausweitung der Staatsbürgerschaft aus.¹¹ Der Vorstoß von Grünen und Linken wurde insbesondere von Vertretern der

⁹ Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Ergebnisse des Mikrozensus 2007. Personen mit Migrationshintergrund: 15,4 Mio.; davon wahlberechtigt 5,6 Millionen, was einem Anteil von 9 % der 62 Millionen Wahlberechtigten entspricht; nach Auffassung des Mannheimer Wahlforschers *Wüst* liegt der Anteil der Wahlberechtigten nur bei etwa 4,1 Millionen (6,5 %). Vgl. *A. Wüst*, Nur eine Frage der Definition? Wahlberechtigte mit Migrationshintergrund, *Zeit-Online*, http://blog.zeit.de/wahlen-nach-zahlen/2009/09/12/nur-eine-frage-der-definition-wahlberechtigte-mit-migrationshintergrund_1897.

¹⁰ Vgl. Bundestagsdrucksache 16/6628 v. 10. 10. 2007.

¹¹ Vgl. *K. Rennert*, Gutachterliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 22. September 2008, zum Gesetzentwurf der Fraktion „Bündnis90/Die

türkischen Zuwanderer begrüßt.¹² Und er hatte die politisch erhoffte Wirkung auf deren Parteibindungen.

b) Sonstige Beteiligungsrechte

Das allgemeine Wahlrecht ist nicht die alleinige und auch nicht die bedeutsamste Form gesellschaftlicher Beteiligung in Deutschland. Neben dem Wahlrecht verfügen Zuwanderer in vielen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens über substantielle Mitwirkungsrechte.¹³ Ihre grundlegenden politischen Rechte, wie etwa das Recht auf freie Meinungsäußerung, werden durch die Verfassung anerkannt und geschützt. Darüber hinaus bestehen Mitwirkungsrechte in Vereinen, Gewerkschaften, bei Sozialwahlen, Wahlen zur Selbstverwaltung der berufsständischen Körperschaften und der Hochschulen. Prinzipiell offen ist auch die Mitgliedschaft und aktive Mitarbeit in den politischen Parteien. Wie eine Reihe von Untersuchungen, besonders der türkischen Zuwanderer, zeigt, werden diese Beteiligungsmöglichkeiten auch lebhaft genutzt.¹⁴ Dieses Engagement in kulturellen, religiösen oder beruflichen Interessenvertretungen ist eine wichtige Vorstufe zur politischen Partizipation.

2. Die politische Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund

Warum engagieren sich Zuwanderer in der Politik? In der Partizipationsforschung spielte das politische Verhalten der Zuwanderer bisher eine untergeordnete Rolle. Selbst der amtliche Mikrozensus erfasst erst seit 2005 den Migrationshintergrund der Bevölkerung; eine repräsentative Wahlstatistik gibt es nicht. Aus den wenigen Umfragen, die den Migrationshintergrund der Zuwanderer erhoben haben, lassen sich dennoch wichtige Schlüsse ziehen.¹⁵

Wer beteiligt sich warum an der politischen Willensbildung? In allen Gesellschaften beteiligen sich vor allem Bürger, die sich beteiligen können und wollen. Beim Können geht es um die notwendigen intellektuellen Fähigkeiten und Ressourcen. Am stärksten

Grünen“ (BT-Drs. 16/6628) und zum Antrag der Fraktion „Die Linke“ (BT-Drs. 16/5904) btr.: Kommunales Ausländerwahlrecht. Kritisch dazu *Hanschmann*, der die Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts durch eine Änderung des Grundgesetzes für verfassungsrechtlich zulässig hält. Er sieht durch die Einführung des aktiven und passiven Kommunalwahlrechts für Unionsbürger „den vom Bundesverfassungsgericht behaupteten Zusammenhang von Volkssouveränität, Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft widerlegt“; online: http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2008/22269482_kw39_innen/index.html.

¹² Vgl. etwa *K. Kolat*, 60 Jahre Grundgesetz – Entwicklungen im Zuge der Migration. Rede am 25. März 2009, Berlin; online: http://www.artikeldrei.de/dokumente/Kenan_Kolat_Rede.pdf.

¹³ Vgl. dazu *N. Cyrus*, Politische Integration von Einwanderinnen und Einwanderern; online: http://www.migration-boell.de/downloads/integration/Cyrus_Politische_Partizipation.pdf.

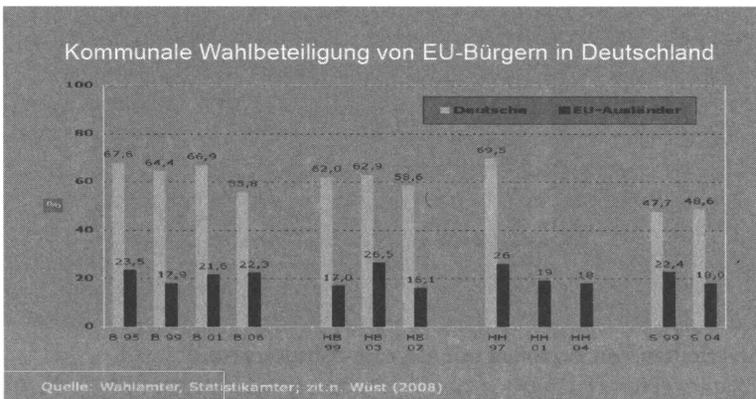
¹⁴ Vgl. etwa *D. Halm/M. Sauer*, Freiwilliges Engagement von Türkinnen und Türken in Deutschland, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 11-12/2004, S. 416-424; sowie die umfassende Bilanz des Nationalen Integrationsrates (Anm. 2).

¹⁵ Vgl. etwa *A. Wüst*, Wie wählen Neubürger? Politische Einstellungen und Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland, Opladen 2002; *ders.*, Das Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B53/2003, S. 29-38; *M. Kroh/I. Tucci*, Parteibindungen von Migranten: Parteien brauchen erleichterte Einbürgerung nicht zu befürchten, in: *Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 47/2009*, S. 821-827.

beteiligen sich Bürger mit höherem Bildungsniveau und höherem sozialen Status.¹⁶ In der zweiten Stufe geht es um das Wollen. Am stärksten motiviert sind Bürger, die von ihrer Eigenkompetenz überzeugt sind und die die Politik als offen und reaktionsbereit einschätzen. Wichtig ist dieses Zusammenspiel zwischen Bürger und Parteien, um das politische System als responsiv wahrnehmen zu können. Hoch Motivierte kommen ebenfalls häufiger aus den bildungsaffinen oberen Soziallagen.¹⁷ Sind diese individuellen Voraussetzungen gegeben, kommt es auf die Abwägung der Kosten und Nutzen des Engagements an. Dieses dreistufige Muster gilt grundsätzlich auch für die politische Beteiligung von Zuwanderern.

a) Die Wahlbeteiligung von Zuwanderern

Bei der Wahlbeteiligung von Zuwanderern zeigt sich ein differenziertes Bild.¹⁸ Am stärksten beteiligen sich die Eingebürgerten bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag. Diese Gruppe hat den Schritt in die Staatsbürgerschaft gemacht. Sie unterscheidet sich kaum noch von Deutschen ohne Migrationshintergrund. Deutlich seltener beteiligen sich die EU-Bürger auf Kommunal- und Kreisebene. Bei der ohnehin geringen Wahlbeteiligung im kommunalen Bereich – wie sie sich etwa in Berlin, Bremen, Hamburg oder Stuttgart zeigt – liegt die Beteiligung der EU-Bürger zwischen 15 und 30 % und damit weit unter dem Durchschnitt (Abb. 1). Auch wenn ihnen das Wahlrecht politisch zugesprochen wurde, fehlt es offenbar an der Identifikation, die mit einer Einbürgerung verbunden ist. Noch niedriger sind diese Quoten bei den Europawahlen; vermutlich auch deshalb, weil hier das Wahlrecht nur auf Antrag ausgeübt werden kann, also die Kosten der politischen Beteiligung höher sind.



¹⁶ Vgl. S. Verba/N.H. Nie, *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*, New York 1972; W. Bürklin, *Die Potsdamer Parteimitgliederstudie 1998. Ein empirischer Test des Rational-Choice-Modells innerparteilicher Partizipation*, in: U. Alemann (Hrsg.), *Parteien ohne Mitglieder*, Düsseldorf 2010.

¹⁷ A. Campbell/P.E. Converse/W.E. Miller/D.E. Stokes, *The American Voter*, Chicago 1960.

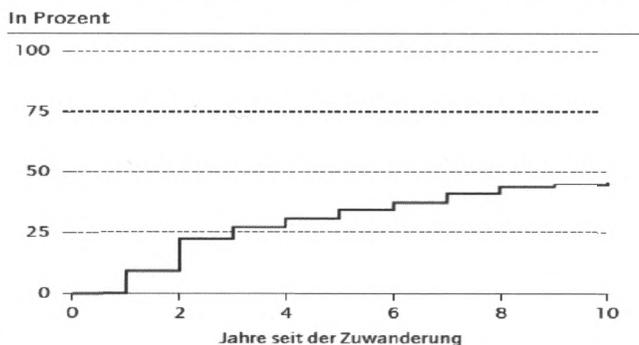
¹⁸ Vgl. A. Wüst, *Politische Integration fördert die Akkulturation. Wahlverhalten und politische Repräsentation von Migranten*, in: *Der Bürger im Staat*, Heft 4, 2006, S. 228-234, hier: S. 230; die folgenden Daten beziehen sich auf diese Quelle.

Die Wahlbeteiligung der Zuwanderer variiert mit ihrem sozialen Status. Sie steigt mit dem Bildungsgrad, dem Einkommen und dem Alter. Auch praktizierende Christen und gewerkschaftlich Engagierte beteiligen sich häufiger. Ebenso wichtig ist die Dauer des Aufenthaltes. Die Wahlbeteiligung folgt der Regel, dass Zuwanderer umso stärker zum politischen Engagement bereit sind, je länger sie sich beruflich oder gesellschaftlich integriert haben. Die gesellschaftliche Integration ist eine entscheidende Voraussetzung politischer Beteiligung.

b) Parteibindungen

Diese These lässt sich auch empirisch belegen, und zwar anhand der Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP). In dieser groß angelegten Umfrage wird seit 1984 die Parteineigung von Personen mit Migrationshintergrund erhoben. Aus dieser Zeitreihe wird erkennbar, dass sich bei Zuwanderern das politische Interesse und die Loyalität gegenüber deutschen Parteien über die Jahre schrittweise aufbauen (Abb. 2). Nach zehn Jahren Aufenthalt in Deutschland hat etwa jeder Zweite eine Parteiidentifikation entwickelt.¹⁹ Diese ‚psychologische Mitgliedschaft‘ in einer Partei gehört zu den wichtigsten Grundlagen der Wahlentscheidung; sie strukturiert die Einstellungen zu zentralen politischen Sachfragen.

Anteil der Migranten mit Parteibindung abhängig von Jahren seit Zuwanderung



Quelle: SOEP.

DIW Berlin 2009

c) Wahlverhalten von Personen mit Migrationshintergrund

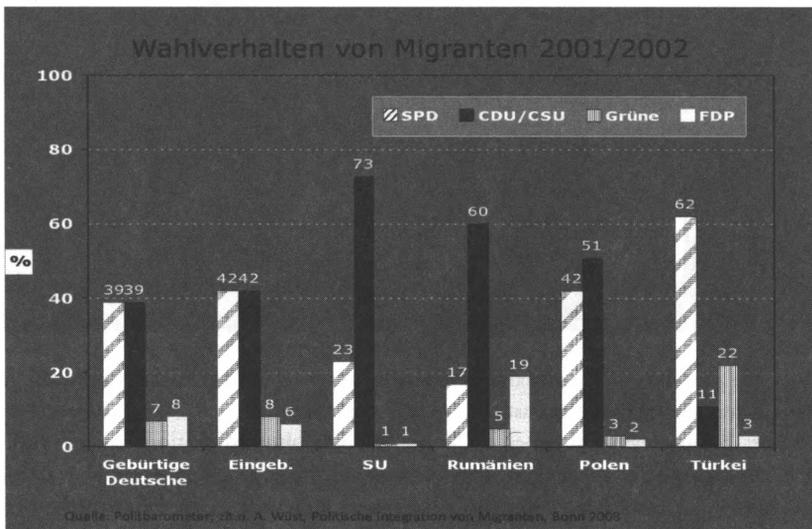
Welchen deutschen Parteien stehen nun die Zuwanderer politisch nahe? Ihr Wahlverhalten bestimmt sich – analog zur deutschen Wählerschaft – durch ihren sozialen

¹⁹ Vgl. M. Kroh/C. Tucci, Parteibindungen von Migranten, (Anm. 15), hier S. 822 f.; in den 1980er Jahren betragen die Anteilswerte von Befragten mit einer Parteibindung bei Personen mit Migrationshintergrund etwa 45 % gegenüber 65 % ohne Migrationshintergrund. Seither sind diese Anteile um 10 (mit) und 15 % (ohne) gesunken.

Status. Hinzu kommt der politische Hintergrund ihres Herkunftslandes und die Erfahrungen mit den deutschen Parteien.

In den parteipolitischen Orientierungen der Zuwanderer spiegelt sich die Migrationsgeschichte der Bundesrepublik. In der ersten großen Zuwanderungswelle wurden schwerpunktmäßig Arbeitskräfte aus Italien, Spanien, Jugoslawien, Griechenland, Portugal und der Türkei angeworben. Diese Gastarbeiter und ihre Familien stellten bis in die 1980er Jahre den Großteil der Personen mit Migrationshintergrund. Die Zuwanderung dieser bildungsfernen Gruppe einfacher Arbeiter führte zu einer Unterschichtung der deutschen Sozialstruktur. Politisch standen sie überwiegend der SPD nahe, der traditionellen Partei der unteren Sozialschichten.

Von dieser ersten Zuwandererpopulation unterscheiden sich die Spätaussiedler aus dem ehemals kommunistischen Einflussbereich, wie Russland, Kasachstan, Polen oder Rumänien, ebenso wie die Asylbewerber aus den Krisengebieten im ehemaligen Jugoslawien. Diese Zuwanderer sind häufiger katholisch geprägt, verfügen tendenziell häufiger über höhere Bildungsabschlüsse²⁰, und sie stehen eher der CDU/CSU nahe. Höchste Anteile erreicht die Union bei den Spätaussiedlern aus dem ehemals kommunistischen Einflussbereich.

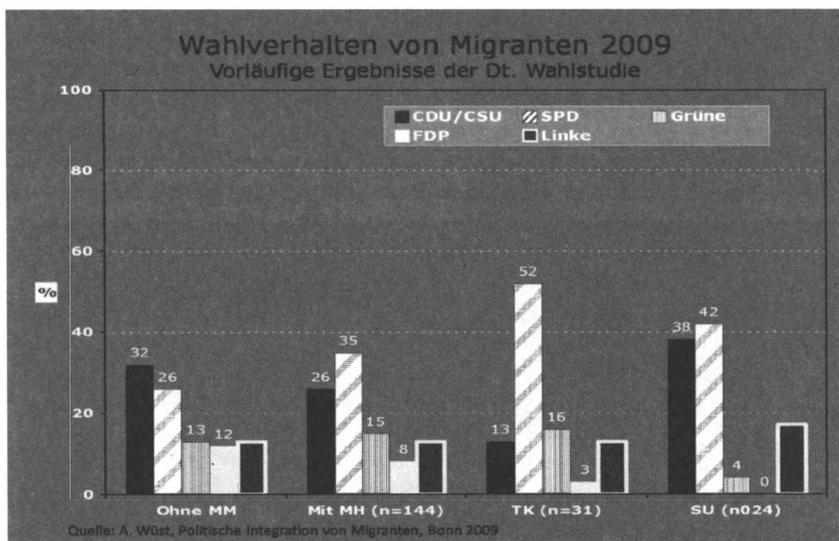


Dieses Muster zeigte sich bereits bei der Umfrage des ZDF-Politbarometers zur Bundestagswahl 2002. Schon damals wurde deutlich, dass die Eingebürgerten sich kaum von den gebürtigen Deutschen unterschieden. Die Unionsparteien erreichten dort 39 bzw. 42 %. Deutlich besser schnitten sie bei Zuwanderern aus den Nachfolge-

²⁰ Ohne Schulabschluss waren 2001 19 % der Türkeistämmigen vs. 6 % der Aussiedler; über akademische Abschlüsse verfügten 5 % der Türken vs. 17 % der Aussiedler; vgl. *Statistisches Bundesamt* (Anm. 10), Tab. 2.

staaten der Sowjetunion (73 %), Rumänien (60 %) und Polen (51 %) ab. Spiegelverkehrt dazu war die Zustimmung der Zuwanderer für die SPD. Von den Türkeistämmigen erreichte sie 62 %, weitere 22 % stimmten für die Grünen. Für die Unionsparteien stimmten nur 11 % der Türkeistämmigen. Diese Präferenzen dürften bei den Bundestagswahlen 2002 den Ausschlag für den Wahlsieg der rot-grünen Regierungskoalition gegeben haben.²¹

Aus diesen Zahlen wird deutlich, dass die Frage der Erweiterung des Wahlrechts immer auch eine Machtfrage ist. Die SPD sah in der Einbürgerung der Türken eine Erweiterung ihrer Machtoptionen; die CDU/CSU stand entsprechend der Zuwanderung von Spätaussiedlern aufgeschlossener gegenüber.



Doch die parteipolitischen Machtoptionen haben sich bis zur Bundestagswahl 2009 verändert, tendenziell zu Ungunsten der Unionsparteien.

Vor der Bundestagswahl gaben 32 % der Wähler ohne Migrationshintergrund an, die CDU/CSU wählen zu wollen. Bei Wählern mit Migrationshintergrund waren das lediglich 26 %. Die bisher prägenden Unterschiede zwischen Türkeistämmigen und Spätaussiedlern haben sich zunehmend eingeebnet. Die Union hat bei den Spätaussiedlern deutlich an Zustimmung verloren; bei den Türkeistämmigen bleibt sie mit 13 % weiterhin Randpartei. Demgegenüber erreicht die SPD bei den Türkeistämmigen noch immer die absolute Mehrheit; zusammen mit Grünen und Linken sogar rund 80 %.

Aus diesen Zahlen lassen sich zwei Trends ablesen:

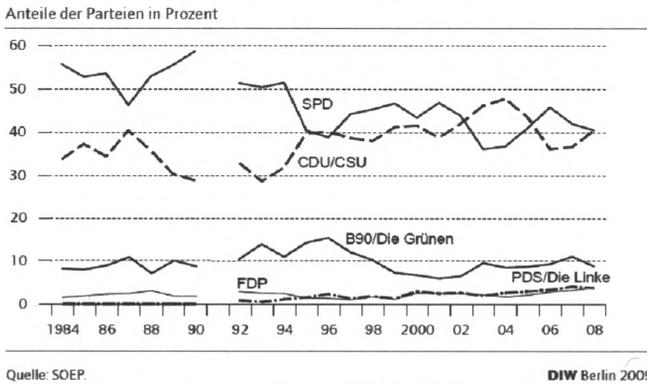
²¹ Vgl. FAZ vom 7.11.2002, S. 10.

1. In der Gruppe der Türkeistämmigen sind die Bindungen an die SPD bemerkenswert stabil. Häufig werden diese Bindungen auf die Nachkommen übertragen.²² Verluste der SPD kamen vor allem den Grünen und der Linken zugute, blieben also innerhalb des linken Lagers.

2. Weniger stabil sind die Wahlabsichten der Spätaussiedler für die CDU/CSU. In dieser Gruppe hat die SPD deutlich an Boden gut machen können. Sie liegt inzwischen nahezu gleichauf mit der CDU/CSU. Die Unionsparteien haben die Unterstützung aus diesem Lager nicht halten können.

Dieser Trend zeigt sich auch in der Zuwandererschaft insgesamt – also den Migranten mit und ohne Wahlrecht (Abb. 5). Dort kamen im Jahr 2008 SPD und Unionsparteien auf etwa gleich große Anteile. Daraus ziehen *Krob* und *Tucci* den Schluss, „dass eine verstärkte Einbürgerung von Menschen mit Migrationshintergrund keiner Partei deutliche Vorteile verschaffen wird“.²³ Diese Schlussfolgerung ist angesichts der skizzierten Trends nur schwer nachvollziehbar, insbesondere dann, wenn die Lagerzuordnung als Grundlage möglicher Koalitionen als Kriterium berücksichtigt wird. Sehr viel wahrscheinlicher dürfte danach sein, dass in nächster Zukunft eine Mehrheit der Zuwanderer die Parteien des linken Lagers unterstützt.

Partei Bindungen von Personen mit Migrationshintergrund



Doch die Lagerbildung ist nicht abgeschlossen, sie bleibt in Bewegung. Der Parteienwettbewerb um die Stimmen der Zuwanderer ist eröffnet. Zu wessen Gunsten der parteipolitische Konkurrenzkampf ausgeht, wird davon abhängen, mit welchen Themen und welchem politischem Personal die Parteien diese wachsende Wählergruppe umwerben.

Der Parteienwettbewerb wird sich zum wichtigsten Katalysator der politischen Integration der Zuwanderer entwickeln. Er wird die Themen der Zuwanderer auf die politische Agenda setzen. Er wird dazu führen, dass die Parteien immer häufiger Kan-

²² Vgl. *M. Krob/I. Tucci*, Partei Bindungen von Migranten (Anm. 15), hier: S. 823.

²³ *M. Krob/I. Tucci*, Partei Bindungen von Migranten (Anm. 15), hier: S. 821.

didaten mit Migrationshintergrund aufstellen. Die Parteien selbst setzten damit die entscheidenden Anreize für eine stärkere politische Partizipation der Zuwanderer.

d) Parlamentarische Repräsentation von Migranten

Die höchste Stufe der Integration ist die parlamentarische Vertretung durch Personen mit Migrationshintergrund; sie ist in der Bundesrepublik nur ansatzweise und für die jüngste Zeit dokumentiert.²⁴ Am Beispiel des Deutschen Bundestages lassen sich die charakteristischen Muster aufzeigen.

Im oberen gesellschaftlichen Segment der Migranten-Milieus haben sich die ambitionierten Zuwanderer und ihre Nachkommen eingerichtet. Sie stellen mit rund einem Viertel der Migranten deren Leistungselite. Ähnlich arriviert, aber eher traditionell eingestellt, ist das Milieu der bürgerlich-Statusorientierten (28 %). Ihnen stehen in den unteren Sozialschichten die religiös Verwurzelten, das traditionelle Arbeitermilieu, die Entwurzelten und das HHHedonistisch-subkulturelle Milieu (47 %) gegenüber.

Positiv lässt sich mit Blick auf die Beteiligung der Zuwanderer feststellen, dass es in allen Milieus ausgeprägte Bereitschaften gibt, sich aktiv in die Gesellschaft einzubringen. Doch nicht alle Migranten sind gleichermaßen in der Lage, dies auch umsetzen.

Am stärksten interessiert ist das bürgerliche und ambitionierte Milieu. Aber auch im intellektuellen Milieu und in der traditionellen Arbeiterschaft ist die Bereitschaft vorhanden. Der entscheidende Unterschied liegt im Fokus der Beteiligung: Die oberen Sozialschichten verstehen sich als „Weltbürger“, orientieren sich an Werten wie Aufklärung und Toleranz und haben das Potential, „zu Leitgruppen in der Gesellschaft des 21. Jahrhunderts“²⁵ aufzusteigen. Sie sind die integrativen Brückenbauer, die sich an ethnübergreifenden Aktivitäten beteiligen. Für eine gleichberechtigte politische Beteiligung fehlt ihnen – falls überhaupt – bestenfalls die Staatsbürgerschaft. Diese Gruppe kann und muss für eine aktive Integrationspolitik gewonnen werden.

Die unteren Sozialschichten sind stärker an nachbarschaftlichen, intra-ethnischen oder religiösen Aktivitäten interessiert. Hier liegen die größten Integrationsdefizite – und die geringsten Fähigkeiten zur politischen Partizipation. Um diese am stärksten Integrationsbedürftigen zu fördern, und die Voraussetzungen für die politische Beteiligung zu verbessern, führen am ehesten niedrigschwellige Beteiligungsangebote zum Ziel, etwa im Rahmen der Stadtteilarbeit und Nachbarschaftshilfe.

²⁴ Vgl. dazu *A. Wüst/C. Schmitz*, Zwischen migrationsspezifischer Prägung und politischer Opportunitätsstruktur: Abgeordnete mit Migrationshintergrund in deutschen Parlamenten seit 1987, in: *G. Weisseno* (Hrsg.), Bürgerrolle in der Einwanderungsgesellschaft – Chancen des Politikunterrichts. Bonn: 2010. [Im Druck].

²⁵ vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung, Migranten-Milieus (Anm. 25), hier: S. 10.

Abgeordnete mit Migrationshintergrund im 17. Deutschen Bundestag

	CDU/CSU	FDP	SPD	Grüne	Linke
	Michaela Noll (Iran)	Pascal Kober (CSSR/B)	Josip Juratovic (YU)	Memet Kilic (TK)	Niema Movassat (Iran)
		Oliver Luksic (F)	Aydan Özoguz (TK)	Ekin Deligöz (TK)	Andrej Hunko (Ukraine)
		Dr. Bijan Djir-Sarai (Iran)	Sebastian Edathy (IND)	Jerzy Montag (PL)	Richard Pitterle (CSSR)
		Serkan Tören (TK)	Sven Schulz (SP)	Omid Nouripour (Iran)	Raju Sharma (IND)
				Agnieszka Malczak (PL)	Sevim Dagdelen (TK)
				Josef P. Winkler (IND)	
% Anteil Fraktion	0,4	4,3	2,7	6,5	7,3

Quelle: www.migazin.de

Bei der Bundestagswahl 2009 haben 20 Abgeordnete mit Migrationshintergrund den Sprung in den Deutschen Bundestag geschafft. Sechs Politiker stellt die Fraktion der Grünen, fünf die Linke, jeweils vier die SPD und die FDP und die Fraktion der CDU/CSU eine Abgeordnete. Prozentual gesehen stellen Grüne und Linke mit 6,5 und 7,3 % die größten Fraktionsanteile. Kandidaten mit Migrationshintergrund haben bei den Parteien des linken Spektrums größere Chancen auf ein politisches Mandat.

Dieses Vertretungsmuster findet sich nicht nur in Deutschland. Auch in Frankreich, Schweden und im Vereinigten Königreich werden Abgeordnete mit Migrationshintergrund vorwiegend als Kandidaten linker Parteien gewählt und sind in Wahlkreisen mit relativ hohem Migrantenanteil am erfolgreichsten.²⁶ Die Migrationsfrage setzt nicht nur hierzulande vor allem die bürgerlichen Parteien unter politischen Anpassungsdruck.

IV. Wie kann die politische Partizipation der Zuwanderer gestärkt werden?

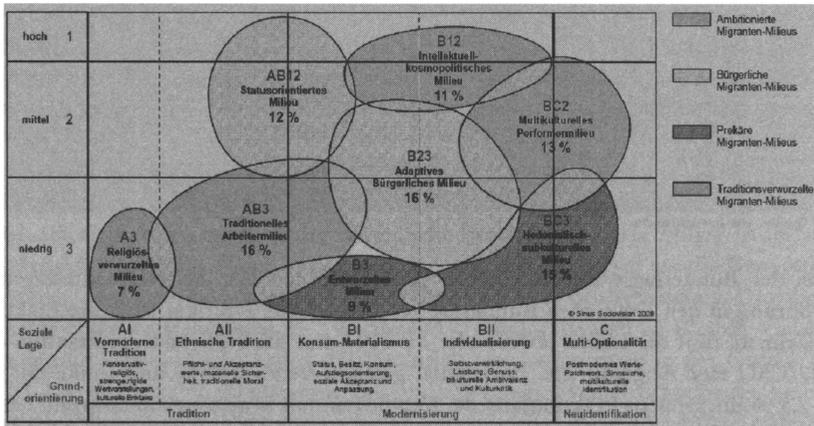
Was kann auf dieser Grundlage getan werden, um die politische Beteiligung von Migranten zu verbessern?

Festzuhalten bleibt zunächst, dass eine einheitliche Integrationsstrategie kaum zum Ziel führen wird, weil es den typischen Migranten nicht gibt. Wie in der autochthonen Bevölkerung haben sich entlang der sozialen Lage der Zuwanderer und ihrer Welt-

²⁶ Vgl. A. Wüst/ T. Saalfeld, Abgeordnete mit Migrationshintergrund im Vereinigten Königreich, Frankreich, Deutschland und Schweden: Opportunitäten und Politikschwerpunkte, in: Politische Vierteljahresschrift – Sonderheft 44, 2010.

anschaungen verschiedenartige Migrantenmilieus herausgebildet. Diese Milieus sind nicht nur durch mannigfaltige Lebensstile geprägt, sondern auch durch die unterschiedlich hohe Bereitschaft zur politischen Beteiligung. Die im Auftrag des Bundesverbandes für Wohnen und Stadtentwicklung durchgeführte Studie zu den Migrantenmilieus in Deutschland zeigt, wie ausgeprägt diese Milieus sich heute darstellen; und sie gibt Anhaltspunkte für die Entwicklung von Strategien zur Verbesserung der politischen Beteiligung der Zuwanderer.²⁷

Migranten-Milieus in Deutschland nach sozialer Lage und Weltanschauung



Quelle: vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung, Berlin 2009

In den angrenzenden, eher integrierten Milieus werden die sozialen Beziehungen wichtiger und damit auch das Engagement für die Gemeinschaft. Hier können etwa Anreize zur Mitarbeit in Ausländerbeiräten gesetzt werden, als Vorstufe zur politischen Partizipation.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass eine Integrationspolitik, die die unterschiedlichen Fähigkeiten und Motive der Zuwanderer nicht ins Kalkül zieht, die politische Partizipation nicht nachhaltig verbessern wird. Die politische Integration der Zuwanderer und ihrer Nachkommen ist ein mehrstufiger Prozess, der auf der erfolgreichen gesellschaftlichen Integration aufbaut. Mit der isolierten Erweiterung des Wahlrechts wird man nicht sehr weit kommen. Dazu sind die Voraussetzungen, die sich erst im Laufe der gesellschaftlichen Integration entwickeln, häufig zu schwach ausgeprägt. Die gleichberechtigte politische Partizipation ist nicht Lokomotive, sie ist Krönung des Integrationsprozesses. Der entscheidende Katalysator der politischen Integration ist der Wettbewerb der Parteien um die Stimmen der Zuwanderer.

²⁷ Vgl. vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hrsg.), Migranten-Milieus. Ein Kompass für die Stadtgesellschaft, Berlin 2009.