



Roland Roth

# Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten



Die politische Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund findet meist nur geringe öffentliche Aufmerksamkeit. Dies gilt in erster Linie für die politische Beteiligung in Parlamenten, Parteien und bei Wahlen. Von einer gleichberechtigten und proportionalen Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund kann dort keine Rede sein. Stärkere Aufmerksamkeit erfahren zivilgesellschaftliche und beratende Formen politischer Beteiligung, die vor allem auf kommunaler Ebene praktiziert werden. Zu dieser Wachstumszone gehören Migrantenorganisationen und Integrationsräte, aber auch die Förderung des freiwilligen Engagements von Eingewanderten. Sie können jedoch vorenthaltene politische Bürgerrechte nicht kompensieren. Das Integrationspotenzial politischer Partizipation ist erst noch zu entdecken.<sup>1</sup>

## Politische Teilhabe als Element gelungener Integration

Zugewanderte können erst dann als vollständig integriert gelten, wenn sie auch am politischen Leben des Aufnahmelandes gleichberechtigt teilhaben. Dazu müssen sie nach einer Phase des Einlebens und Kennenlernens in ihren politischen Rechten den Einheimischen gleichgestellt sein. Aber die rechtliche Gleichstellung allein reicht jedoch nicht aus. Vielmehr ist es gleichzeitig nötig, migrationsspezifische Barrieren abzubauen. Dazu gehören u.a. entsprechende Sprachkompetenzen sowie Grundkenntnisse über das politische System des Aufnahmelandes sowie Zugang zu zentralen Organisationen der Politikvermittlung wie politischen Parteien und Verbänden, um eine faire politische Repräsentation ihrer Interessen zu erreichen.

In öffentlichen Debatten, aber auch in der Wahrnehmung vieler Migrantinnen und Migranten hat die politische Integration nur einen nachrangigen Status im Integrationsgeschehen. Sprache, Wohnen, Bildung und Arbeit werden deutlich höher bewertet. Was spricht dafür, politische Integration nicht zu vernachlässigen und ihr einen gleichberechtigten Status im Integrationsgeschehen zuzubilligen? Zumindest drei Begründungszusammenhänge sollten überzeugen:

**Erstens** gehört politische Gleichheit zu den Basisnormen von Demokratien. Sie verlangt die gleichberechtigte Einbeziehung aller in ihrer Lebensführung davon betroffenen Menschen in die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse eines Gemeinwesens. Für die Beurteilung der Qualität von Demokratien ist es zentral, ob und in welchem Umfang diese Norm erfüllt ist. Dabei zeigen die Geschichte des Frauenwahl-

rechts oder die anhaltenden Debatten über das Wahlalter von jungen Menschen, dass der Weg zur politischen Gleichheit für bestimmte Bevölkerungsgruppen lang und hürdenreich sein kann. Jedenfalls beschädigt es die demokratische Qualität eines Landes, wenn größere Gruppen von Menschen dauerhaft aus der politischen Willensbildung ausgeschlossen bleiben.

**Zweitens** kommt politischer Integration eine hohe symbolische Bedeutung zu. Sie signalisiert weit mehr als Sprache, Bildung oder Arbeit die Zugehörigkeit zu einem Gemeinwesen. Es geht um die politische Zugehörigkeit von Einwanderern als Bürgerin oder Bürger. Dies ist gerade in Deutschland von besonderer Bedeutung, wo Bürgerschaft lange Zeit durch Abstammung und Herkunft „völkisch“ exklusiv definiert wurde. An diese ausschließende Tradition knüpfen aktuell rechtspopulistische und rechtsextreme Parteien und Gruppierungen an. Die Ausgestaltung der Bürgerschaft von Eingewanderten ist erneut ein politisch umkämpftes Feld.<sup>2</sup>

**Drittens** verbinden sich mit der politischen Teilhabe von Zuwanderern funktionale Erwartungen. Dies gilt bereits für den Integrationsprozess selbst, den sie durch politische Beteiligung mitgestalten, erleichtern und verbessern können. Das mögliche Mitwirkungsspektrum reicht von der Parlamentsarbeit und der Ausarbeitung von Gesetzen über die Interessenartikulation und Willensbildung in Parteien und Verbänden bis zur Übernahme von politischen Ämtern. Wenn die Zielgruppen von integrationspolitischen Entscheidungen daran nicht gleichberechtigt mitwirken können, werden sie notwendig zu Bürgerinnen und Bürgern „zweiter Klasse“.

2 So wurde bei einer vom Landesnetzwerk der Migrantenorganisationen veranstalteten Probewahl für Migranten anlässlich der Landtagswahlen in Sachsen-Anhalt im März 2016 das Organisationsbüro in Halle/Saale von einer Gruppe der rechtsextremen Identitären Bewegung zugemauert und mit der Aufschrift „No Way“ versehen (vgl. Zeit Online vom 11. März 2016).

1 Dieser Beitrag beruht auf einer Analyse des Autors für das aktuelle „Handbuch Lokale Integrationspolitik“ (Gesemann/Roth 2018) – dort auch detaillierte Nachweise (s. Hinweis in der Rubrik „Fachliteratur“ auf S. 279).

Die starke Zuwanderung von Flüchtlingen hat in jüngster Zeit jene Stimmen gestärkt, die von Neuankömmlingen ein Bekenntnis zum Grundgesetz und der dort normierten demokratischen Ordnung verlangen. Das bloße Bekenntnis wird jedoch nicht ausreichen, sondern Demokratie muss erfahren und gelebt werden. Es liegt auch deshalb nahe, Zugewanderten möglichst zügig einen gleichberechtigten Zugang zum politischen System zu eröffnen und sie auf diesem Wege durch Angebote der politischen Bildung und Selbstorganisation zu unterstützen. Dies gilt auch für den Zugang zum freiwilligen Engagement, das – wie nicht zuletzt die zahlreichen Willkommensinitiativen von und für Geflüchtete gezeigt haben – durchaus in der Lage ist, Gesellschaft mitzugestalten.



Abb. 1: Zugänge zum politischen System finden (Foto: Annick Rietz)

### Politische Partizipation von Zugewanderten im föderalen System Deutschlands

Ein Vergleich der politischen Partizipation von Zugewanderten in den EU-Ländern, den USA und Kanada zeigt zwei gegensätzliche Ausprägungen. Im günstigsten Fall bietet der Staat die Möglichkeit, dass sich alle Menschen, die dort ihren Wohnsitz haben, am demokratischen Prozess beteiligen können. „Neuankömmlinge genießen dieselben Bürgerrechte wie einheimische Staatsangehörige. Immigrant(inn)en mit ständigem Wohnsitz im Land erhalten nach einer begrenzten Anzahl von Jahren das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene und gleiche politische Grundfreiheiten wie Einheimische“ (Huddleston et al. 2011, S. 18 f.). Die Wahlbeteiligung erstreckt sich in föderalen Staaten auch auf die regionale bzw. Länderebene. Zusätzlich gibt es einflussreiche und unabhängige Migrantenbeiträge auf diesen Ebenen. Der

Staat informiert zudem über die politischen Rechte und unterstützt zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse von Migranten. Im ungünstigsten Fall haben Immigranten auf keiner Ebene Einfluss auf politische Entscheidungen. Ihre politischen Grundrechte sind eingeschränkt, sie dürfen keine politischen Organisationen gründen oder politischen Parteien beitreten. Kommunale Politik und Verwaltung verständigen sich nicht mit den Zugewanderten. Mit Ermutigung und staatlicher Finanzierung können Migrantenorganisationen nicht rechnen.

Das positive Ende wird in dieser Vergleichsstudie vor allem von skandinavischen Ländern besetzt, während sich am negativen Pol in erster Linie osteuropäische Länder finden. Die Bundesrepublik nimmt in diesem Spektrum aktuell einen mittleren Platz ein. Auf der Habenseite stehen elementare politische Bürgerrechte für Zugewanderte (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit), eine Vielzahl von kommunalen Vertretungen und Beiräten auf Landesebene, die zunehmende Anerkennung von Migrantenorganisationen und eine liberalisierte Einbürgerungspraxis. Negativ schlägt jedoch das noch immer verweigerte Kommunalwahlrecht für Drittstaatenangehörige zu Buche, das inzwischen 11 (passiv und aktiv) bzw. 15 (nur aktiv) der im „Migrant Integration Policy Index“ (MIPEX 2015) untersuchten europäischen Länder eingeführt haben – in Ländern wie Schweden oder den Niederlanden gibt es dieses Wahlrecht bereits seit mehreren Jahrzehnten. Zudem empfehlen seit Jahrzehnten europäische Institutionen, die politische Partizipation von Migranten zu einem integralen Bestandteil nationaler Integrationspolitik zu machen.

Aufgrund seiner vielfältigen sekundären Wirkungen kommt dabei dem Wahlrecht eine zentrale Bedeutung zu. Es begünstigt die Entfaltung einer eigenen politischen Agenda, unterstützt die Herausbildung und Qualifizierung politischen Personals bzw. von Funktionseliten und führt – zumindest potenziell – zur größeren Berücksichtigung der vorgebrachten Interessen. All dies fördert zudem die öffentliche Sichtbarkeit der Zugewanderten, ihrer Wünsche, Interessen und Bedürfnisse. Vorhandene Integrationsprobleme der Zugewanderten wie der Aufnahmegesellschaft werden damit leichter diskutierbar.

Die Ausweitung der politischen Bürgerrechte auf Eingewanderte betrifft nicht nur das Wahlrecht, sondern den politischen Bürgerstatus insgesamt. Grundgesetz, Landesverfassungen und Gemeindeordnungen enthalten in vielen Regelungen die Unterscheidung von „Einwohnern“ und „Bürgern“. Nichtdeutsche sind in der Folge von einer Vielzahl von politischen Beteiligungsmöglichkeiten ausgeschlossen, nicht zuletzt von direktdemokratischen Formaten, wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden.<sup>3</sup>

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

<sup>3</sup> Mit zuweilen gravierenden Folgen, wie z.B. der Berliner Volksentscheid gegen die Bebauung des Tempelhofer Felds gezeigt hat, wo eine Mehrheit der Anwohner nicht stimmberechtigt war.



sicherlich auch nicht alle Integrationsaufgaben lösen konnte (vgl. Cyrus/Vogel 2008, S. 23 ff.). Das im Sommer 2016 unter dem Eindruck der verstärkten Zuwanderung von Geflüchteten verabschiedete erste Integrationsgesetz des Bundes erwähnt das Thema nicht einmal, sondern setzt zentral auf eine möglichst rasche Arbeitsmarktintegration. Angesichts der noch Anfang der 1990er Jahre vom Bundesverfassungsgericht in einer knappen Entscheidung verweigerten politischen Bürgerrechte für Zugewanderte aus Nicht-EU-Staaten wird die Einbürgerung gerne offiziell als „Königsweg“ der politischen Integration bezeichnet. Diese optimistische Einschätzung hat sich trotz der Liberalisierungen im Staatsangehörigkeitsrecht seit dem Jahr 2000 nicht bestätigt. Im europäischen Vergleich sind die deutschen Einbürgerungsquoten weiterhin unterdurchschnittlich und in jüngster Zeit sogar rückläufig (Thränhardt 2017). Angesichts der geringen Ausschöpfungsquote scheint der „Königsweg“ ungeeignet, um die andauernde Repräsentationslücke zu schließen.

Wachstumsschübe verzeichnen dagegen vor allem auf kommunaler Ebene konsultative und dialogische Angebote, freiwilliges Engagement und Selbstorganisation. Diese Praxis entspricht einerseits einer modernen Lesart von Bürgerkommune, in der die Bürgerschaft nicht nur Auftraggeber, sondern auch Mitgestalter ist. Große Mehrheiten der Bevölkerung wollen heute bei wichtigen Themen, etwa bei Infrastrukturentscheidungen oder der Energiewende, gefragt werden und ihre Vorschläge berücksichtigt wissen. Parlamentarier gehen ebenfalls davon aus, dass wesentliche gesellschaftliche Reformen nur durch die aktive Mitarbeit der Bürgerinnen und Bürger gelingen können. Schon um der gesellschaftlichen Zukunftsfähigkeit willen ist deshalb darauf zu achten, dass möglichst alle Bevölkerungsgruppen an den verschiedenen Möglichkeiten einer vielfältigen Demokratie teilhaben können. Andererseits wird das freiwillige und informelle politische Engagement entwertet, wenn Akteuren zentrale institutionelle Wege der Einflussnahme versperrt bleiben, wozu in repräsentativen Demokratien ohne Zweifel das Wahlrecht gehört. Nicht von ungefähr fordern deshalb Betroffene und ihre Unterstützer immer wieder „Partizipation statt Integration“.



Abb. 2: Partizipation von Migranten: Go oder No-Go? (Foto: Jost)

## Auf einem holprigen Weg zu mehr politischer Partizipation

Menschen mit Migrationshintergrund sind in jüngerer Zeit verstärkt im politischen Leben sichtbar geworden. Im Dezember 2013 wurde die erste Staatsministerin für Migration und Integration auf Bundesebene mit Migrationshintergrund vereidigt. Bereits zuvor hatten bzw. haben Frauen mit Migrationshintergrund in drei Bundesländern (Niedersachsen, Berlin und Baden-Württemberg) diese Position inne. Die Zahl der Bundestagsabgeordneten mit Migrationshintergrund stieg von 21 in der vorletzten Legislaturperiode 2009–2013 (3,4% der Abgeordneten) auf 37 (5,9%) im letzten Bundestag. Im gerade gewählten Bundestag sind es 57 von 709 Abgeordneten – ein Anteil von 8% – bei einem Anteil von rund 22,5% der Menschen mit Migrationshintergrund an der gesamten Bevölkerung (Mediendienst Integration vom 28.09.2017). Einen ähnlichen „diversity gap“ mit einer leichten Tendenz zur Verbesserung verzeichnen auch die Landesparlamente.

Die Zahl der kommunalen Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund liegt nach den spärlich vorliegenden Informationen etwas über dem Niveau von Bund und Ländern. So kamen die 25 größten Städte 2010/11 auf insgesamt 5,2% Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund. Die regionalen Unterschiede sind beachtlich und ihr Anteil sinkt mit der Gemeindegröße (Holtkamp u.a. 2013, S. 24). Aber insgesamt wird für die lokale Ebene ein Aufwärtstrend auf niedrigem Niveau verzeichnet (Schönwälder et al. 2011, S. 12). Die gezielte Unterstützung der politischen Repräsentation von Migranten im Bundestag, in Länder- und Kommunalparlamenten ist in Deutschland bislang eher eine Sache des Parteienspektrums links von der politischen Mitte, wie zuletzt eine repräsentative Kommunalbefragung bestätigt hat (Holtkamp u.a. 2013, S. 33 f.). Im Dezember 2011 beschloss z.B. ein SPD-Bundeskongress eine anzustrebende Quote von 15% für Parteimitglieder mit Migrationshintergrund in den Führungsgremien. Die Widerstände gegen eine stärkere Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund in Parteien und Parlamenten scheinen jedoch enorm. Sie (Schließungsprozesse, Etabliertenvorrechte, Quotenkalküle etc.) führen dazu, dass es sich dabei nicht um einen linearen Prozess entlang der wachsenden Bedeutung von Menschen mit Migrationshintergrund in der Wählerschaft handelt, sondern deren faire Repräsentation immer wieder umkämpft ist (vgl. Kösemen 2014).

Die Wahlbeteiligung von EU-Bürgern, eingebürgerten Migranten und Aussiedlern liegt in der Regel unter dem Niveau der Einheimischen. Auch wenn verlässliche Daten fehlen, steigt nach allgemeinen Einschätzungen die Beteiligung an Wahlen mit der Dauer des Aufenthalts und in der zweiten Generation der Zugewanderten deutlich an und erreicht dann das Niveau der Einheimischen. Auch bei ihnen sind zudem Bildungsgrad und sozialer Status zentrale Faktoren für den Gang zur Wahlurne. Während auf Bundesebene die Debatte über eine ver-



stärkte politische Partizipation von Migranten weitgehend politisch blockiert scheint, haben sich in sehr unterschiedlicher Weise und Intensität die Bundesländer in den letzten Jahren stärker in der Integrationspolitik engagiert (vgl. Gesemann/Roth 2015). Hier sollen allerdings nur zwei Schwerpunkte auf kommunaler Ebene benannt werden.

Kommunale Ausländerbeiräte, heute meist Integrationsräte genannt, verfügen über die längste Geschichte. Ihre Anfänge liegen bereits in den frühen 1970er Jahren. 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. In der Regel haben solche Beiräte beratende Funktion. Zuweilen verfügen sie auch über Initiativrechte und ein kleines Budget. Meist wirken in solchen Beiräten Mitglieder des Vertretungsorgans der Kommune mit. Die Rekrutierung der übrigen Beiratsmitglieder erfolgt auf unterschiedliche Weise, sei es mittels Urwahl durch die nichtdeutsche Bevölkerung, sei es durch die Benennung von Migrantenorganisationen oder die Ernennung durch das Kommunalparlament. Kommunen können solche beratenden Ausschüsse und Beiräte grundsätzlich nach eigenen Vorstellungen einrichten und in ihrer Hauptsatzung institutionell ausgestalten.

Auch in Bundesländern, in denen gewählte Ausländerbeiräte in den Gemeindeordnungen verbindlich gemacht wurden, blieben enorme Unterschiede und strukturelle Schwächen erhalten. Ob die jüngeren Integrationsgesetze in einigen Bundesländern (Berlin, NRW, Baden-Württemberg) daran etwas geändert haben, lässt sich gegenwärtig nicht beurteilen. Eine zusammenfassende Bilanz der mit den Integrationsräten gemachten Erfahrungen steht noch aus, aber erste Übersichten sprechen dafür, dass zumindest die in ihren Befugnissen aufgewerteten Gremien zu mehr politischer Partizipation beitragen können. Je mehr es gelingt, sie zu kompetenten Konsultativgremien zu entwickeln, desto einflussreicher sind sie auf dem integrationspolitischen Feld.

Insgesamt genießen lokale Ausländerbeiräte bzw. Integrationsräte nach anfänglicher Euphorie spätestens seit Ende der 1990er Jahre nicht mehr den Ruf eines effektiven und nachhaltigen Beteiligungsinstruments. Zu den strukturellen Schwächen zählen fehlende Beschlussrechte, geringe Anbindung an den Rat und die Unverbindlichkeit ihrer Empfehlungen. Diese Begrenzungen gelten in der Regel auch für lokale Ausländer- und Integrationsbeauftragte, die sich zumeist als Themenanwalt und Mittler zwischen lokaler Migrantengemeinde und den Institutionen der kommunalen Selbstverwaltung verstehen. Zu den ernüchternden Erfahrungen mit kommunalen Integrationsräten gehören nicht nur das geringe Interesse und die notorisch niedrige Wahlbeteiligung, sondern auch die meist hohe ethnische und soziale Selektivität der Beiräte, die in der Regel nicht die Vielfalt der eingewanderten lokalen Bevölkerung abbilden (vgl. Bausch 2014).

**Migrantenorganisationen:** Ihren historischen Ursprung hat die Selbstorganisation von Migranten in der Auseinandersetzung, gelegentlich auch in der offenen Kritik an der paternalistischen Interessenwahrnehmung durch die großen Wohlfahrtsverbände, die bereits in den 1950er Jahren, teils mit Traditionslinien bis ins 19. Jahrhundert, arbeitsteilig entlang der Herkunftsländer bzw. Religionszugehörigkeiten Betreuungsangebote für Zuwanderer entwickelten. Zuwanderer wurden somit früh „in das bundesdeutsche Verbändesystem eingebaut, gleichzeitig aber mediatisiert und klientelisiert“ (Thränhardt 2007). Formen der Selbstorganisation wurden damals nicht gefördert, sondern eher argwöhnisch betrachtet. Ausgehend von den frühen Arbeitervereinen der 1950er Jahre ist dennoch 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.

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. 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 und Integration von Migranten geht. Zudem gelten sie als unverzichtbare Ansprech- und Kooperationspartner für die kommunale Verwaltung und Politik. Dies erklärt die zunehmende lokale Förderung, Unterstützung und Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen.

Trotzdem stellen Migrantenvereine und -organisationen noch immer ein weitgehend unerforschtes Segment im Vereins- und Verbandsgefüge der Bundesrepublik dar. Schon die Zahlenangaben schwanken zwischen 2.000 und 16.000 Migrantenorganisationen. Besonderes Augenmerk haben in jüngerer Zeit die Zusammenschlüsse von Migrantinnen und von Jugendlichen mit Migrationshintergrund auf sich gezogen. Immerhin lässt sich festhalten: „Migrantenorganisationen haben in Deutschland einen weiten Weg von der Nichtbeachtung bis zur Anerkennung als ein Element des Pluralismus zurückgelegt“ (Thränhardt 2013, S. 5). Inzwischen gibt es einige lokale Verbände und einen Bundesverband Netzwerke von Migrantenorganisationen (NEMO) mit mehr als 400 Mitgliedsorganisationen. Nach einer Studie von 2011 förderten 61,6% der befragten Kommunen die Selbstorganisation von Menschen mit Migrationshintergrund (Gesemann u.a. 2012, S. 59 ff.). Dies verdeutlicht, wie selbstverständlich die Förderung von Migrantenorganisationen im Rahmen der lokalen Integrationspolitik geworden ist, auch wenn es ein beachtliches Gefälle von den Großstädten zu den kleineren Kommunen gibt.



## Eine Zwischenbilanz

In vielen kommunalen Handlungsfeldern werden Beteiligung und bürgerschaftliches Engagement heute als wichtige Integrationschance begriffen. Wie die gute Praxis in einzelnen Kommunen zeigt, bietet umfassende und systematisch unterstützte Partizipation enorme Integrationspotenziale. Dies gilt besonders für eine alltägliche Integrationspraxis in den verschiedenen Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge. Die Teilnehmungspraxis ist jedoch von erheblichen Restriktionen und Unzulänglichkeiten geprägt. Ihre Potenziale sind noch weitgehend ungenutzt. Eine grundlegende, institutionell garantierte Aufwertung der lokalen Partizipation von Migranten ist nicht in Sicht. Dafür sorgen auch die ‚großen‘ nationalen Diskurse über Zuwanderung, die bislang nicht darauf angelegt sind, die bürgerrechtlichen Einschränkungen und Teilnehmungsbarrieren für Menschen ohne deutschen Pass abzubauen. Diese demokratische Herausforderung bleibt auf nationaler Ebene noch immer unbeantwortet. Der Rückblick stärkt die Hoffnung, dass die nun auch auf Bundes- und Landesebene stärker gewordene Bereitschaft zu einer aktiven Integrationspolitik aus jener Sackgasse führt, in die sich Deutschland in den zurückliegenden Jahrzehnten manövriert hatte. Auch 2016 fühlte sich einer Studie zufolge die Hälfte der Türkeistämmigen in Deutschland (51%) als Bürger 2. Klasse, 54% stimmten der Aussage zu „Egal wie ich mich anstrengte, ich werde nicht als Teil der deutschen Gesellschaft anerkannt“ (Pollack et al. 2016). Die auf bürgerschaftliches Engagement und Migrantenselbstorganisation gerichteten lokalen Partizipationsangebote haben daher den Charakter einer „Integration durch die Hintertür“. Immerhin könnte die Aufwertung von Migrant\*innenorganisationen und bürgerschaftlichem Engagement dazu beitragen, die Bereitschaft für mehr Partizipation in der Bevölkerung und in den politischen Institutionen zu stärken.

Diese demokratische Herausforderung ist seit dem Sommer 2015 erneut an den Rand gedrängt worden, als eine große Zahl von Flüchtlingen in der Bundesrepublik angekommen ist. In den Forderungskatalogen der integrationspolitischen Akteure dominierten zunächst verständlicher Weise Nothilfe und Sofortmaßnahmen. Die institutionellen Strukturen und Konzepte kommunaler Integrationspolitik, aber auch das breite freiwillige Engagement von und für Geflüchtete werden als Erfolgsfaktoren angesehen, um auch diese Zukunftsaufgabe zu meistern (vgl. Gesemann/Roth 2017). Sosehr es grundsätzlich zu begrüßen sein mag, dass die Bundesregierung in dieser Situation erstmals ein Integrationsgesetz erarbeitet hat, das im Juli 2016 verabschiedet wurde, so deutlich ist es durch ein doppeltes Partizipationsdefizit gekennzeichnet. Weder die überraschend zahlreichen und aktiven zivilgesellschaftlichen Akteure der Willkommenskultur noch die Zugewanderten selbst waren in dessen Ausarbeitung einbezogen. Wo politische Partizipation gefragt wäre, dominiert im Gesetz die Rhetorik des paternalistischen „Forderns und Förderns“, die im letzten Jahrzehnt bereits die deutschstämmigen „Unterschich-

ten“ politisch marginalisiert hat. Mit den Erfolgen rechtspopulistischer Mobilisierungen und Parteien drohen Einwanderer und Geflüchtete verstärkt zum Spielball und Opfer politischer Kalküle zu werden. Ihr allzu geringes politisches Gewicht gibt einen deutsch-nationalen Diskurs- und Handlungsraum frei, in dem die Stärkung der politischen Partizipation der Zugewanderten völlig von der Agenda zu verschwinden droht.

Prof. Dr. Roland Roth

Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen, Hochschule Magdeburg-Stendal

### Quellen:

- Bausch, Christiane (2014): Inklusion durch politische Interessenvertretung? Die Repräsentationsleistungen von Ausländer- und Integrations(bei)räten. Baden-Baden: Nomos.
- Cyrus, Norbert/Vogel, Dita (2008): Förderung politischer Integration von Migrantinnen und Migranten. Begründungszusammenhänge und Handlungsmöglichkeiten. Oldenburg: POLITIS.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland/Aumüller, Jutta (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Berlin: BMVS/BBSR/Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland (2015): Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern. 2. überarb. Auflage. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland (2017): Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten. Berlin: FES.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.) (2018): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS.
- Holtkamp, Lars/Wiechmann, Elke/Friedhoff, Caroline (2013): Intersektionale Analyse der Parlamente – Repräsentation von MigrantInnen in bundesdeutschen Parlamenten. Hagen: FernUniversität ([www.fernuni-hagen.de/polis/](http://www.fernuni-hagen.de/polis/))
- Huddleston, Thomas/Niessen, Jan u.a. (2011): Index Integration und Migration III. Brüssel: British Council/Migration Policy Group. ([www.mipex.eu](http://www.mipex.eu))
- Kösemen, Orkan (2014): Wenn aus Ausländern Wähler werden: Die ambivalente Rolle der Parteien bei der Repräsentation von Migranten in Deutschland. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Vielfältiges Deutschland. Bausteine für eine zukunftsfähige Gesellschaft. Gütersloh, S. 217–255.
- Pollack, Detlef u.a. (2016): Integration und Religion aus der Sicht von Türkeistämmigen in Deutschland. Münster.
- Schönwälder, Karen u.a. (2011): Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Thranhardt, Dietrich (2007): Korporatistische Integration, Asylkrise und staatliche Integrationspolitik. Deutschland seit 1955. Tokyo: Internationales Dokkyo Forum.
- Thranhardt, Dietrich (2013): Migrant\*innenorganisation. Engagement, Transnationalität und Integration. In: Schultze, Günther/Thranhardt, Dietrich (Hrsg.): Migrant\*innenorganisationen. Engagement, Transnationalität und Integration. Berlin: FES, S. 5–20
- Thranhardt, Dietrich (2017): Einbürgerung im Einwanderungsland Deutschland. Analysen und Empfehlungen. Bonn: FES.