

Die politische Partizipation von Migranten in Deutschland.

Wo stehen wir?

Uwe Hunger/ Menderes Candan

Einleitung

Migration und Integration werden in Deutschland derzeit wieder heftig diskutiert. Brauchen wir mehr Zuwanderung oder weniger? Oder eine andere? Ist die Integration gescheitert oder eigentlich ganz gut gelungen oder teils, teils? Unabhängig davon, wie man zu diesen Diskussionen steht, lässt sich feststellen, dass diese Debatten heute mehr als früher unter direkter Beteiligung von Migrantinnen und Migranten geführt werden. Sie melden sich in ihrer Rolle als Lehrer/innen, Wissenschaftler/innen, Publizist/innen, Verbandsvertreter/innen oder Politiker/innen zu Wort und bestimmen damit die Diskussion aktiv mit. Hier zeigt sich also ein Fortschritt in der gesellschaftlichen und politischen Partizipation von Migranten in Deutschland. Dennoch zeigen repräsentative Studien, dass sich Migranten in Deutschland im Vergleich zu anderen Einwanderungsländern immer noch (zu) wenig an politischen Debatten in ihrem neuen Heimatland beteiligen (können). In Ländern wie den Niederlanden, Großbritannien oder den USA besitzen Einwanderer/innen einen größeren Einfluss auf die politische Gestaltung ihres Aufnahmelandes (vgl. etwa Koopmans 2004). Fragen um mehr oder weniger Zuwanderung, der richtigen Integrationspolitik etc. werden von ihnen dort stärker mit diskutiert und mit entschieden.

Dieser Beitrag versucht, den derzeitigen Status quo der politischen Partizipation von Migranten in Deutschland darzustellen und Wege aufzuzeigen, wie die immer noch mangelnde politische Partizipation von Ausländern bzw. von Migranten in Deutschland überwunden werden kann. Der Text basiert auf einer Expertise, die die Autoren im Auftrag des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zum Forschungsstand der politischen Partizipation von Migranten in Deutschland und über die deutschen Grenzen hinweg erstellt haben. Es werden zunächst die Defizite in der politischen Partizipation von Migranten dargestellt, anschließend geht es um mögliche Auswege.

Der Status quo: Das »Demokratiedefizit« besteht fort

Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten gilt vor allem der Ausschluss von Ausländer/innen vom zentralen demokratischen Akt des Wählens als problematisch. So sind trotz erleichterter Einbürgerungsregelungen immer noch Millionen Bürger in Deutschland von den Wahlen auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene ausgeschlossen. Eine Vielzahl demokratietheoretischer und staatsphilosophischer Arbeiten bezeichnet diesen Ausschluss vom politischen Prozess seit Jahrzehnten als »Demokratiedefizit«. Bis heute ist es im Grunde noch nicht gelungen, dieses grundlegende Defizit auszugleichen. Früher gab es zwar die Idee, durch die Ausweitung politischer Partizipationsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene einen Ausgleich zuschaffen, etwa durch die Ausweitung der Kompetenzen für Ausländerbeiräte bzw. die Ausweitung des Kommunalwahlrechts für Ausländer (vgl. etwa Thränhardt 1985), beides wurde aber immer wieder als unzureichend kritisiert, da erst die gleichberechtigte Teilnahme an Wahlen eine vollständige politische Partizipation garantiere. Dies sei in Deutschland – allerdings bis auf die Ausnahmen bei Kommunalwahlen, bei denen auch EU-Ausländer inzwischen wahlberechtigt sind – bis heute nicht der Fall. Millionen von Migranten verfügen – wie bereits angesprochen – bis heute nicht über die deutsche Staatsangehörigkeit und bleiben somit von der politischen Mitentscheidung rechtlich weitgehend ausgeschlossen.

Dies hat vor allem zur Folge, dass die zentralen politischen Instanzen in Deutschland, die politischen Parteien, bisher auch kaum gezielt auf die Interessen von Migranten bzw. Ausländern eingegangen sind. Da Ausländer/Migranten nicht die vollen Staatsbürgerrechte haben und somit nicht an politischen Abstimmungen usw. teilnehmen können, fanden auch die Interessen von Zuwanderern in den Wahlprogrammen der politischen Parteien wenig Berücksichtigung. Erst wenn Migrantinnen und Migranten durch die Einbürgerung zu Wählerinnen und Wählern werden, werden Parteien und andere politische Institutionen dazu gezwungen, Migranten und ihre Interessen ernst zu nehmen und zu berücksichtigen, da sie nun über ein Mittel (Wahlstimmen) verfügen, politische Entscheidungen oder Äußerungen zu sanktionieren (etwa durch die Vergabe der Stimme für eine andere Partei) (vgl. hierzu näher Hunger 2001). Eine Ausweitung des Wahlrechts für Ausländer bzw. die Einbürgerung von Ausländern wird daher aus demokratietheoretischen Gesichtspunkten als der Königsweg hin zur vollwertigen politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten angesehen.

Die Folgen des Ausschlusses von vielen Migranten aus dem politischen Prozess lassen sich heute vor allem an der geringen Mitgliedschaftsquote von Migranten in den deutschen Parteien ablesen. 2004 lag sie bei etwa einem Prozent (vgl. Beauftragte 2005: 314). Als Ursache für diese fehlende Partizipation, geben Migranten selbst an, dass Parteien ihre wichtigsten politischen Interessen nicht vertreten würden. Auch die Repräsentation von

Personen mit Migrationshintergrund im politischen System der Bundesrepublik Deutschland ist gering. Im Bundestag beträgt der Anteil der Abgeordneten mit Migrationshintergrund etwa zwei Prozent und auch in den Landesparlamenten liegt der Anteil bei deutlich unter zehn Prozent (während er insgesamt im Bundesdurchschnitt über 20 Prozent liegt). Dies führt dazu, dass die Interessen von Migranten im politischen Diskurs weniger berücksichtigt werden. Vielfach wird daher gefordert, dass sich die inländischen politischen Institutionen in Deutschland stärker öffnen sollten. Diese werden dies aber wohl erst dann tun, wenn sie entsprechende Anreize (sprich die Gewinnung eines neuen Wählerpotentials) dafür sehen.

Der fehlenden Einbindung von Migranten in die etablierten politischen Institutionen, vor allem in die Parteien, steht eine große und ausdifferenzierte politische Landschaft von sog. Migrantenselbstorganisationen gegenüber. Diese von und für Migranten gegründeten Organisationen und Vereine waren lange Zeit die einzige Form, um sich politisch selbstständig zu engagieren und auch politische Forderungen gegenüber dem Aufnahmeland geltend zu machen. Anfangs wurde der häufige Herkunftsbezug von Migrantenselbstorganisationen sehr kritisch gesehen. Verschiedene Studien haben gezeigt (früher Breitenbach 1986, heute noch Oestergaard-Nielsen 2003, 2005, Argun 2003), dass Migrantinnen und Migranten in Deutschland vielfach durch die Konflikte in ihrem Herkunftsland politisiert wurden und sich somit auch stärker für die Politik in ihren Herkunftsländern statt im neuen Heimatland interessierten. Dies wurde als ein Hindernis für die Integration in Deutschland angesehen. Migrantenselbstorganisationen galten daher in den Augen vieler Arbeiten lange Zeit als Exilorganisationen, die Politik gegen oder für die Regierungen in den Herkunftsländern machten.

Heute erfüllen Migrantenorganisationen allerdings auch wichtige Funktionen in Bezug auf die politische Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland: Aus kleinen Vereinen sind im Laufe der Jahrzehnte große, durchsetzungsfähige Verbände geworden, die zunehmend als politische Akteure auftreten und als solche wahrgenommen werden (vgl. etwa Ammann 2001, Janßen/Polat 2006). Sie bündeln die Interessen von Migranten mittlerweile in bundesweiten Zusammenschlüssen, die versuchen, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. Als Paradebeispiel hierfür gelten die Elternvereine von spanischen Migranten, die sich seit den 1970er Jahren intensiv für eine Veränderung in der Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland engagieren. Konkret haben sie sich erfolgreich für die Abschaffung einer separaten Beschulung von in- und ausländischen Kindern in deutschen Schulen eingesetzt (vgl. Riesgo 1999). Außerdem haben sie Hausaufgabenbetreuung für spanische Schülerinnen und Schüler organisiert. Heute gehören Schüler/innen spanischer Herkunft zu den erfolgreichsten Gruppen im deutschen Schulsystem. Dieser Erfolg wird vor allem auf die bildungspolitischen Aktivitäten der Elternvereine zurückgeführt. Heutige wichtige Interessenverbände sind zum

Beispiel die Türkische Gemeinde in Deutschland oder die Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrantenverbände (BAGIV). Diese Zusammenschlüsse werden zunehmend als politische Akteure wahrgenommen und in Dialogrunden (zum Beispiel Islamkonferenz der Bundesregierung) in die politischen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland eingebunden.

Die Konzentration auf Migrantenselbstorganisationen hat die Forschung zur politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten jahrelang dominiert. In den letzten Jahren gibt es aber auch zu anderen Bereichen interessante Forschungsergebnisse. Als ein neuer und besonders interessanter Zweig kann die Forschung über das Wahlverhalten von »Neubürgern« angesehen werden. So geben gerade die Arbeiten von Wüst (2002) wichtige Aufschlüsse über das Wahlverhalten von Migranten. Ein besonders interessantes Ergebnis der Arbeiten ist, dass sich das politische Verhalten von Migranten über die Zeit an das Verhalten von Nicht-Migranten angleicht. Auch die Studie von Weidacher et al. (2000) in Bezug auf jugendliche Migranten und ihre politischen Einstellungen hält interessante Ergebnisse bereit. So wird hier betont, dass gerade die Schichtzugehörigkeit eine große Erklärungskraft für das politische Verhalten hat.

Wenig ausgeprägt ist die Forschung zur politischen Partizipation von Migranten über die deutschen Grenzen hinweg. Die deutsche Forschung hinkt hier der internationalen Forschung deutlich hinterher (insbesondere im Vergleich zum angelsächsischen Sprachraum). In Deutschland konzentriert sich die Diskussion immer noch vorrangig auf innenpolitische Fragestellungen, also z.B. welchen Einfluss die politische Partizipation und Orientierung von Migranten auf die »Integration« von Migranten hat. Studien, die sich mit der grenzüberschreitenden politischen Partizipation der in Deutschland lebenden Migranten auseinandersetzen, sind selten und werden interessanterweise überwiegend von ausländischen Forschern durchgeführt (z.B. Oestergaard-Nielsen 2001, Argun 2003). Die Relevanz der grenzüberschreitenden politischen Partizipation von Migranten insbesondere für die Außenpolitik der Aufnahmeländer ist gleichwohl hoch, wie man an den Ergebnissen der englischsprachigen Literatur sieht. Es ist zu erwarten, dass dieses Forschungsfeld in den nächsten Jahren auch in Deutschland an Bedeutung zunehmen wird, ähnlich wie dies im Forschungsfeld »Entwicklungspotenziale der Migration« zu beobachten ist, das in Deutschland wiederum vergleichsweise spät aufgegriffen wurde.

Ansätze zur Überwindung des »Demokratiedefizits«

Macht man sich darüber Gedanken, wie sich die politische Partizipation von Migranten in Deutschland verbessern lässt, lautet die erste Antwort auf diese Frage natürlich durch die weitere Öffnung der Staatsbürgerschaft bis hin zur doppelten Staatsbürgerschaft bzw. die Ausweitung des Wahlrechts auf Ausländer, wodurch die (bis-

herigen) Ausländer dann das allgemeine und freie Wahlrecht erhalten würden. Während jedoch die Ausweitung des Wahlrechts auf Ausländer (mit Ausnahme des Kommunalwahlrechts für EU-Bürger) seit Jahrzehnten an Verfassungsbedenken scheitert, wurde mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahre 2000 ein wichtiger Schritt in diese Richtung getan. Vor allem ein Großteil der Jugendlichen mit Migrationshintergrund hat dadurch einen rechtlichen Zugang zu den politischen Entscheidungsmechanismen in Deutschland bekommen. Dies ist eine Grundvoraussetzung für die gleichberechtigte politische Partizipation von Migranten.

Neuere Studien zeigen bereits, dass durch die wachsenden Einbürgerungszahlen Migrantinnen und Migranten auch stärker in den Fokus der Parteien rücken (vgl. Wüst 2002, Tietze 2008). So existieren inzwischen in fast allen Parteien Gremien und Arbeitsgruppen, die explizit Migranten in die Arbeit der etablierten Parteien einbeziehen wollen (z.B. das Deutsch-Türkische Forum in der CDU oder die AG »Grüne Muslime«). Ziel ist es dabei natürlich auch, Migranten (als potentielle Wähler) für die Parteibewegung zu gewinnen. Auch die zunehmende Rekrutierung von Politikern mit Migrationshintergrund in hohe Partei- und Staatsämter (bis hin zum Bundesvorsitz einer Partei und zu Ministerämtern) könnte als Indiz einer solchen Entwicklung gedeutet werden. Vor diesem Hintergrund wäre es wichtig, die Einbürgerung weiter zu forcieren.

Auch die klassischen Massenmedien tragen durch ihr Angebot zur politischen Partizipation der Bürger bei, in dem sie diese über politische Ereignisse informieren, sie in die politische Öffentlichkeit einbeziehen und dadurch politische Willensbildungsprozesse bei den Mediennutzern anregen. Hier stellte sich lange Zeit die Frage, inwiefern inländische Medien stärker auf die Themen und Bedürfnisse von Migranten eingehen sollten, um das Interesse am politischen Prozess in der Bundesrepublik Deutschland zu erhöhen bzw. zu wecken. Gerade wegen der Konkurrenz der Medien aus den Herkunftsländern spielte diese Frage lange Zeit eine zentrale Rolle. Im Zeitalter des Internet hat sich diese Debatte etwas verändert, da inländische wie ausländische Medien im Grunde immer und überall verfügbar sind. Heute steht mehr die Frage im Vordergrund, inwieweit das Internet selbst ganz neue Partizipationspotentiale, gerade auch für Migranten, in sich birgt. Dadurch, dass politische Angebote im Internet selbst einfacher zur Verfügung gestellt und zugänglich gemacht werden können, könnte das Internet auch zu einer Diversifizierung von Themen und Interessen beitragen, so dass gerade auch benachteiligte Gruppen ihre politischen Aktivitäten ausbauen. So können politische Themen angesprochen werden, die es sonst nicht auf die politische Agenda oder in den öffentlichen Diskurs geschafft hätten, da sie nur wenige betreffen. Dies trifft in besonderem Maße auf minderheitenspezifische Themen zu, die aufgrund geringer wahlpolitischer Relevanz, selten aufgegriffen und vertreten werden. Mit dem Internet steht nun ein Raum zur Verfügung, in dem diese Themen aufgegriffen und öffentlich diskutiert werden können. In einer Pilot-Studie

zur Internetnutzung von jungen Migranten türkischer Herkunft (vgl. Kissau/Hunger 2009) konnte gezeigt werden, dass gerade diese junge Generation das Internet nutzt, um sich über politische Themen zu informieren, auszutauschen und letztlich auch zu engagieren. Natürlich muss noch abgewartet werden, ob diese Themen bzw. selbst-produzierten Medien und Informationsseiten auch auf den zentralen, meist frequentierten Internetseiten angesprochen oder aufgegriffen werden und dann auch von der Mehrheitsöffentlichkeit »gehört« werden. Das politische Potential des Internet ist aber sicher groß und weitgehend unerschlossen. Dies zeigt, wie wichtig gerade die Förderung von Medienkompetenz (gerade auch bei Nutzern mit Migrationshintergrund) ist.

Damit ist der vielleicht wichtigste Aspekt der politischen Partizipation von Migranten angesprochen worden: Die Rolle der Bildung und der politischen Bildung für die Partizipationsbereitschaft und -fähigkeit der Bürger. In vielen Studien wurde immer wieder deutlich, wie entscheidend, die Sozialisationsbedingungen für die Entwicklung der politischen Einstellungen und der Bereitschaft zur politischen Partizipation sind. Allgemein kann gesagt, dass je höher der sozioökonomische Status, hier speziell der Bildungshintergrund ist, desto größer ist auch das politische Verständnis und Interesse. Da ein Großteil der Jugendlichen mit Migrationshintergrund unter sozial schwierigeren Verhältnissen aufwächst, wird dementsprechend ein geringeres Interesse und Bewusstsein für politische Zusammenhänge entwickelt, als dies zum Beispiel bei gleichaltrigen Jugendlichen ohne Migrationshintergrund der Fall ist. Die Unterschiede zwischen den politischen Orientierungen von Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund lösen sich aber bei Betrachtung der sozioökonomischen Hintergrundvariablen, neben dem Bildungsgrad spielt vor allem auch das Einkommen der Eltern eine Rolle, weitgehend auf. Bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die über eine höhere Bildung (mittlere Reife und höher) verfügen, gibt es kaum Unterschiede zu den politischen Einstellungen, Interessen und der Bereitschaft zur politischen Partizipation von Jugendlichen ohne Migrationshintergrund mit einem ähnlichen Bildungshintergrund. Allerdings spielen Sprachkenntnisse für die politische Partizipation und die politische Bildung eine entscheidende Rolle. Daraus ergibt sich, dass die Förderung von politischer Partizipation von Migranten vor allem eine Frage der Bildung und der Bildungsförderung ist. Hier bestehen nach wie vor die größten Defizite in der Integrationspolitik in Deutschland. Die Verbesserung der schulischen Situation von Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist der Schlüssel für die Integration generell und ist auch für die politische Partizipation von zentraler Bedeutung ist (vgl. hierzu auch Bundeszentrale für Politische Bildung 2010). Neben den formalen Zugangsvoraussetzungen, wie dem Wahlrecht, ist Bildung eine der wichtigsten inhaltlichen Voraussetzungen, um qualifiziert an den gesellschaftspolitischen Debatten, wie der gegenwärtigen um Zuwanderung und Integration, teilzunehmen.

Hinweis

Die vollständige Expertise ist im Internet abrufbar als [Download](#)

Literatur

Amman, B. (2001): Kurden in Europa, Ethnizität und Diaspora. Berlin: LIT.

Argun, B. E. (2003): Turkey in Germany: The Transnational Sphere of Deutschkei. New York/ London: Routledge.

Breitenbach, B. v. (1986): Ausländer-Vereine und Interessenvertretung. Funktionen der Selbstorganisation von Ausländern im Kommunalbereich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jahrgang 17, Nr. 2, S. 181-199.

Bundeszentrale für Politische Bildung (2010): Spezial: Schule, im Internet unter:

http://www.bpb.de/themen/A4BJoW,o,o,Schule_und_Integration.html (abgerufen am 25.05.2010).

Hunger, U. (2001): Party Competition and Inclusion of Immigrants in Germany, in: German Policy Studies, Nr. 3, S. 302-330.

Janßen, A./ Polat A. (2006): Soziale Netzwerke türkischer Migrantinnen und Migranten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. 1-2/2006, S.11-17.

Kissau K. / Hunger, U. (2009 e): Politische Sphären von Migranten im Internet. Neue Chancen im ‚Long Tail‘ der Politik. München: Nomos.

Koopmans, R. (2004): Migrant Mobilisation and Political Opportunities: Variation among German cities and a Comparison with the United Kingdom and the Netherlands, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, Jahrgang 30, Nr. 3, S. 449-470.

Ostergaard-Nielsen, E. (2003). The Politics of Migrants Transnational Political Practices, in: International Migration Review, Jahrgang 37, S. 760 - 787.

Ostergaard-Nielsen, E. (2005): Germany's changing citizenship policies and perceptions of migrants and diasporas. Im Internet unter: http://www.-grupcies-.com-/H-tml--/boletin/--docs/articulo_25_5.pdf (abgerufen am 13.07.2006).

Riesgo, V. (1999): Selbsthilfepotentiale nutzen und Migrantenvereine fördern: Das Beispiel der Spanier in Deutschland, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Integration und Integrationsförderung in der Einwanderungsgesellschaft, Bonn: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik (Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 91), S. 123-132.

Sen, F./ Jahn, G. (1985): Ausländische Selbstorganisationen als Mittler im politischen Entscheidungsprozess in der Bundesrepublik Deutschland, in: Ders. (Hrsg.): Wahlrecht für Ausländer Stand und Entwicklung in Europa, Nürnberg: Verlag Konstanze Freihold, S. 56-73.

Thränhardt, D. (1985): Die verfassungsrechtliche Notwendigkeit des kommunalen Wahlrechts für Ausländer in der Bundesrepublik, in: Sen, F./ Jahr, G. (Hrsg.): Wahlrecht für Ausländer. Stand und Entwicklung in Europa. Nürnberg: Verlag Konstanze Freihold, S. 13-29.

Tietze, K. (2008): Einwanderung und die deutschen Parteien, Akzeptanz und Abwehr von Migranten im Widerstreit in der Programmatik von SPD, FDP, den Grünen und CDU/CSU. Berlin: Lit.

Wüst, A. (2002): Wie wählen Neubürger? Politische Einstellungen und Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.

Autoren

PD Dr. Uwe Hunger ist zur Zeit Vertretungsprofessor am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Sprecher des Arbeitskreises »Migrationspolitik« der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW). Er ist Autor zahlreicher Bücher und Aufsätze zum Thema Migration und Integration in Deutschland und im internationalen Vergleich.

Menderes Candan M.A. ist Doktorand am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören die Migration, Diaspora- und Internetforschung.

Kontakt:

Email: hunger@uni-muenster.de

Email: m_cando1@uni-muenster.de

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de