

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



Zusammenfassung der Studie

Wer darf was wo? Diese einfache Frage ist der Ausgangspunkt für ein neues Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung zu politischen Partizipationsmöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten. Dabei werden insbesondere die Handlungsmöglichkeiten der Bundesländer in den Blick genommen, in denen sich durchaus erhebliche Unterschiede in der Ausgestaltung der Integrationspolitik finden lassen.

Für das Gutachten haben die beiden Autoren **Prof. Dr. Roland Roth** und **Dr. Frank Gesemann** vom Berliner Institut für demokratische Entwicklung und soziale Integration (DESI) die zuständigen Landesministerien sowie Vertreter/innen von Integrationsbeiräten und Migrantenselbstorganisationen befragt. Zudem wurden bestehende Regelungen bzw. Gesetze auf Landesebene und die entsprechende Fachliteratur ausgewertet.

Zur Anlage der Studie:

Die Aussagen zur Integrationspolitik der Bundesländer stützen sich einerseits auf veröffentlichtes Material, andererseits auf eine schriftliche Umfrage bei den zuständigen Stellen in den Landesregierungen, die im Spätsommer und Herbst 2013 durchgeführt wurde. Parallel wurden aktive Migrantenselbstorganisationen und -vertretungen auf Bundes- und Länderebene um ihre Einschätzungen zur politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten gebeten. Wir danken allen Beteiligten für Ihre Bereitschaft, unsere Fragen zu beantworten.

Diese begrenzten empirischen Grundlagen geben der vorliegenden Studie einen explorativen Charakter. Es treten aber Konturen einer länderspezifischen, strategisch ausgerichteten Integrationspolitik hervor. Sie in ihren Schwerpunkten und Stärken kenntlich zu machen, ist Ziel dieser Studie. Gleichzeitig machen die Antworten deutlich, dass gerade die politische Partizipation von Migranten eine durchaus unterschiedliche Gewichtung in der Integrationspolitik der einzelnen Bundesländer erhält.

Zusammenfassung: Eckpunkte einer guten Landespolitik für die politische Partizipation von Zugewanderten (Seiten 7-11)

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 ein wichtiges Handlungsfeld 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 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 wil-

lens 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 Zuwanderer, 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 zur 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.

Die Studie steht ab dem 6.2.2014 unter www.fes-forumberlin.de zum Download zur Verfügung.

Kontakt:

Dr. Dietmar Molthagen
Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin
Projektleiter Integration und Teilhabe
Tel. 030/ 269 35 7322
Mail: dietmar.molthagen@fes.de