

Bürgerschaftliches Engagement – Schlüssel zur Integration

Armin Laschet

Politische Partizipation ist ein wichtiger Teil gesellschaftlicher Teilhabe, und es gibt vielfältige Verbindungen zwischen den unterschiedlichen Partizipationsformen. Dennoch ist es richtig und wichtig, dass wir über neue und zusätzliche Formen der politischen Teilhabe in unserem Land nachdenken.

Wenn es darum geht, wie wir in unserem Einwanderungsland zusammenleben, ist in politischen Debatten immer wieder von Integration die Rede. Oftmals bleibt dabei unklar, was genau damit gemeint ist, wenn es heißt, Zuwandererinnen und Zuwanderer müssten integriert werden oder sich selbst integrieren. Klassische Einwanderungsländer wie England, die USA und Kanada verwenden in diesem Kontext eher Begriffe wie „Inclusion“ und „Participation“ - also Einbeziehung und Teilhabe. Als Integrationskonzept bedeutet das, dass Neulinge mitarbeiten, mitleben und irgendwann auch mitwählen können. *Partizipation ist das Gegenteil von Ausschluss und setzt das Mitwirken beider Seiten voraus:* Einerseits die Bereitschaft der Eingewanderten, sich in die Gesellschaft einzubringen. Und andererseits die Bereitschaft der Aufnahmegesellschaft, sich zu öffnen und die Eingewanderten teilhaben zu lassen.

Es stimmt, dass wir alles daran setzen müssen, die Demokratie lebendig zu halten. Wir haben in dieser Frage keinesfalls Grund zu Selbstzufriedenheit: Die geringe Wahlbeteiligung, der Mitgliederverlust der Volksparteien oder die in breiten Schichten herrschende Politikverdrossenheit sind Alarmsignale, die wir nicht überhören dürfen. Die Zahl von Funktionsträgern mit Zuwanderungsgeschichte in hohen politischen Ämtern ist in den letzten Jahren spürbar gestiegen, aber im Vergleich zum Bevölkerungsanteil der Zuwanderer ist sie weiterhin gering. Eine exakte numerische Abbildung der verschiedenen Migrantengruppen bei Mandatsträgern in Relation zu ihrer Bevölkerungsgröße ist natürlich kein Maßstab für politische Repräsentation und ist darüber hinaus nicht umsetzbar. Viele Interessengruppen in Deutschland sind etwa im Bundestag nicht gemäß ihrer

Population vertreten; dennoch üben sie genügend politischen Einfluss aus.

In den klassischen Bereichen freiwilligen, ehrenamtlichen Engagements – im Rettungswesen und in der Freiwilligen Feuerwehr, in den Wohlfahrtsverbänden, aber auch in der Jugend-, Kultur- oder Umweltarbeit – sind Menschen mit Zuwanderungsgeschichte jedoch nach wie vor deutlich unterrepräsentiert. Dort hingegen, wo Zuwanderer ihre eigene Kultur, das soziale Miteinander innerhalb der eigenen Gemeinschaft und ihren Glauben pflegen, sind sie weitaus häufiger engagiert. Allerdings werden oft Vorbehalte gegen dieses Engagement laut. Schnell wird gefragt, ob es sich nicht um eine ethnische Abschottung oder gar um die Etablierung von Parallelgesellschaften handle. Wir müssen uns selbstkritisch fragen, warum ein Seniorennachmittag in der katholischen Pfarrgemeinde freiwilliges Engagement, eine offene Teestube in der Moscheegemeinde aber die Etablierung von Parallelgesellschaft befördern soll.

Von einer Parallelgesellschaft kann keine Rede sein. Schließlich ist jeder zweite Muslim Mitglied in einem deutschen Verein; nur vier Prozent gehören ausschließlich einem herkunftsbezogenen Verein, beispielsweise einem türkischen Kulturverein, an. Da ist es nur folgerichtig, dass auch mal ein Deutscher mit Wurzeln in der Türkei Schützenkönig einer katholischen Schützenbruderschaft wird, wie der türkeistämmige Emin Özel 2007 in Paderborn. Seine Schützenausrüstung liegt inzwischen im „Haus der Geschichte“ in Bonn.

Bürgerschaftliches Engagement ist ein Weg zu gesellschaftlicher Teilhabe und Integration. Deshalb müssen wir Menschen mit Zuwanderungsgeschichte ausdrücklich ansprechen und stärken, sie zum Engagement ermutigen und unterstützen – und es nicht etwa unter Verdacht stellen.

Demokratie muss aber „gelebt werden“, wenn sie, wie Max Frisch es formulierte, allen „die Chance geben soll, sich in die eigenen Angelegenheiten einzumischen“. Ich denke vor allem an Menschen mit Zuwanderungsgeschichte. *Wenn wir sie davon überzeugen könnten, dass es sich lohnt, sich stärker in unser Gemeinwesen, in unsere Gesellschaft und in die Politik einzubringen, würde das der Vitalität unserer Demokratie einen enormen Schub verleihen.* Es könnte kaum einen wirksameren geben. Es ist daher ein Gebot der Stunde,

Menschen mit Zuwanderungsgeschichte größere Chancen einzuräumen, die öffentlichen Angelegenheiten in unserem Gemeinwesen mit zu gestalten.

Hinzu kommt, dass ihr Gewicht in unserer Gesellschaft stetig steigt. In Nordrhein-Westfalen hat rund ein Viertel der Menschen eine Zuwanderungsgeschichte. Bei den Kindern sind es in manchen Großstädten bereits mehr als die Hälfte.

Integration findet vor Ort statt. Zentraler Ort der Integration sind daher die Kommunen. Und die Kommunen stellen sich in vielfacher und anerkannter Weise dieser Herausforderung. Dabei spielt bürgerschaftliches Engagement eine große Rolle, denn Integration bedeutet ja in erster Linie Begegnung zwischen Menschen verschiedener Kulturen und Einbeziehung der Zuwanderer in die vorhandenen Strukturen. Es war daher höchste Zeit, dass Menschen mit Zuwanderungsgeschichte stärker in die kommunalen Entscheidungsprozesse eingebunden werden.

Das freiwillige Bürgerengagement von Zuwanderinnen und Zuwanderern und ihren Vereinen rückt als Thema der Integrationspolitik zunehmend in den Vordergrund. Bürgerschaftliches Engagement ist ein wichtiger Bereich der politischen Partizipation, in dem Migrantinnen und Migranten vielfältige Aktivitäten umsetzen. Diese Tätigkeit findet immer häufiger in übergreifender Kooperation zwischen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Sektoren statt. Wenn Menschen mit Zuwanderungsgeschichte sich zivilgesellschaftlich organisieren, nehmen sie an der aktiven Mitgestaltung gemeinschaftlichen Handelns teil.

Immer öfter schließen Städte projektorientierte Partnerschaften mit Migrantenorganisationen. Damit können Migrantenorganisationen an politischer Kompetenz und praktischem Einfluss gewinnen. Diese Entwicklung wird von den Integrationsbeauftragten wahrgenommen und als zusätzliche Partizipationschance für Personen mit Zuwanderungsgeschichte sowie wichtige künftige Steuerungsmöglichkeit in der Integrationspolitik begrüßt. Migrantenorganisationen sind traditionell in den Bereichen Kultur, Sport, Religion und Bildung bürgerschaftlich engagiert, wobei sich dieses Engagement lange Zeit überwiegend auf die Mitglieder der jeweils eigenen sprachlichen bzw. ethnischen Herkunftsgruppe konzentriert hat. Häufige Tätigkeitsbe-

reiche lagen bei der Pflege der Heimatkultur, der Förderung der Muttersprache und der Stärkung nationaler und religiöser Herkunftsidentitäten. Zuwanderinnen und Zuwanderer engagieren sich als Einzelpersonen auch in Organisationen, in denen Alteingesessene (Deutsche ohne Zuwanderungsgeschichte) die Mehrheit bilden. Häufig genannte Beispiele sind Sportvereine, Gewerkschaften, Elternbeiräte, Musikvereine, die Freiwillige Feuerwehr, Selbsthilfegruppen sowie Parteien und Bürgerinitiativen. Allerdings sind Zuwanderinnen und Zuwanderer in diesen Organisationen als Mitglieder und Funktionsträger regelmäßig unterrepräsentiert.

Migrantenorganisationen und „deutsche“ Organisationen, welche sich um die Belange von Personen mit Zuwanderungsgeschichte kümmern, geraten zunehmend in den Mittelpunkt der Integrationspolitik. Politische Partizipation basiert auf der Erfahrung, dass ich als Einzelne/r und als Vertreter/in einer politischen Interessensgruppe die gesellschaftliche Realität mitgestalten kann. Da viele junge Zuwanderinnen und Zuwanderer an dieser Erfahrung in Elternhäusern, die jahrzehntelang von Wahlen ausgeschlossen waren oder ihr politisches Engagement auf die Herkunftsländer beschränkten, nicht teilgenommen haben, bedarf es einer verstärkten politischen Bildung im Jugendalter. Die gängigen Formate zur politischen Bildung von Schülerinnen und Schüler sind eher auf junge Menschen aus Elternhäusern mit akademischer Vorbildung ausgerichtet. So genannte „bildungsferne“ Bevölkerungsgruppen mit und ohne Zuwanderungsgeschichte werden so kaum erreicht.

Politische Bildung sollte ein verstärktes Handlungsfeld kommunaler Integrationspolitik werden. Ziel der politischen Bildung sollte es sein, reflektiert und konstruktiv mit Unterschiedlichkeiten umzugehen und zugleich ein gemeinsames Wir-Gefühl zu stärken. Angezeigt ist nicht Belehrung, sondern Empowerment. Politische Bildung wird auch zunehmend von Migrantenorganisationen betrieben, was zu begrüßen ist. Aber auch das ist mir wichtig: Integration gelingt auf Dauer nur, wenn alle Beteiligten sich einbringen.

Eines ist allerdings auch klar: Die Stärkung der Integrationsgremien vor Ort durch das nordrhein-westfälische Gesetz zur Förderung der politischen Partizipation von 2009 und der Ausbau der Weiterbildung bedeuten noch längst nicht volle politische Teilhabe. Deutsche Staatsbürger haben weit mehr politische Partizipationsmöglichkeiten als

Zugewanderte ohne unsere Staatsbürgerschaft. *Das heißt aber auch, hier steht ein Tor offen, um zu voller politischer Teilhabe zu gelangen: die Einbürgerung. Ein großes Tor, keine schwer zu öffnende Pforte.* Wer eingebürgert ist, darf wählen, aber auch gewählt werden. Aus dieser Sicht war es ein folgenschwerer Fehler, Zuwanderinnen und Zuwanderern, die längst ihre Familien nachgeholt hatten, kaum Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit zu ermöglichen.

Darum gab es etwa im Jahr 1980 – 20 lange Jahre nach Beginn der Anwerbung aus der Türkei – gerade einmal 399 Einbürgerungen von türkischen Staatsangehörigen, obwohl bereits mehr als 1,5 Millionen türkeistämmige Zuwandererinnen und Zuwanderer in Deutschland lebten. Erst 1984 überschritt die Zahl der Einbürgerungen in Nordrhein-Westfalen die Schwelle von 1.000 Personen. Der Grund für die geringe Zahl der Einbürgerungen lag vor allem am einseitig an Abstammungsprinzipien orientierten deutschen Staatsangehörigkeitsrecht aus dem Jahr 1913.

Erst seit dem 1. Januar 2000 haben wir ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht, das sich von alten und einseitig ethnisch-nationalen Vorstellungen gelöst hat. Zentrale Elemente des so genannten „ius soli“ kamen ins Gesetz. In der Realität führt das Gesetz zu weitreichenden Folgen. So kommen heute in Deutschland kaum noch ausländische Kinder zur Welt: Neunzehn von zwanzig in Nordrhein-Westfalen geborenen Kindern sind deutsche Staatsangehörige. Nur jedes 20. Kind bekommt keinen deutschen Pass. *Die übergroße Mehrheit der Kinder von Zugewanderten hat dagegen von Geburt an alle staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten.* Wer hätte das vor zwanzig Jahren für möglich gehalten? Allerdings müssen sie sich bis zum 23. Lebensjahr für einen der beiden Pässe entscheiden. Bis 2008 hatten wir knapp 350.000 so genannte „Optionskinder“. Ihre Zahl wächst jedes Jahr um knapp 40.000.

Das deutsche Staatsangehörigkeitsgesetz akzeptiert doppelte Staatsangehörigkeit nach wie vor nicht generell. Doch die Behörden sind hier oft flexibel und pragmatisch: 2011 haben sie bei 54 Prozent der Einbürgerungen eine Mehrstaatlichkeit hingenommen. Im Vergleich zu 1997, als der Anteil der „Mehrstaatler“ bei 23,6 Prozent lag, ist das mehr als eine Verdoppelung. Das gilt allerdings nicht für die große Gruppe der türkeistämmigen Zuwanderinnen und Zuwanderer.

Leider sanken die Einbürgerungszahlen zwischen 2006 und 2008, obwohl ein großer Teil der in Nordrhein-Westfalen lebenden Ausländerinnen und Ausländer die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllte. Im Jahr 2008 erhielten bei uns nur noch 26.106 Ausländerinnen und Ausländer den deutschen Pass. Im Vergleich zum bisherigen Höchststand im Jahr 2000 mit fast 66.000 Einbürgerungen sind das fast sechzig Prozent weniger. Erfreulicherweise steigt die Zahl der Einbürgerungen seitdem wieder. Im Jahr 2011 gab es in Nordrhein-Westfalen 29.357 Einbürgerungen. In Deutschland stieg die Zahl auf 107.000.

Ich halte den Weg der Einbürgerung für den besten Weg, um die politische Partizipation von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte voranzubringen. Dagegen halte ich ein kommunales Ausländerwahlrecht für keinen sinnvollen Beitrag, die politische Beteiligung von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte zu stärken. Darüber habe ich in meiner Zeit als Minister mit der Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvertretungen in NRW (LAGA) und Tayfun Kelttek, ihrem Vorsitzenden, schon lebhaft diskutiert. Wesentlich ist nach meiner Einschätzung die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990, der zufolge das kommunale Wahlrecht für Zugewanderte aus Nicht-EU-Staaten unvereinbar ist mit dem Grundgesetz. Damit hat sich das Bundesverfassungsgericht keineswegs gegen die politische Partizipation von zugewanderten Menschen entschieden – im Gegenteil.

Karlsruhe hat damals ausdrücklich auf den Weg der Einbürgerung verwiesen, die das aktive und passive Wahlrecht und damit die volle Teilhabe an der politischen Willensbildung ermöglicht. Diese Auffassung vertrete auch ich. Deshalb führen meiner Meinung nach auch die immer wieder aufflackernden Debatten über das kommunale Ausländerwahlrecht letzten Endes nicht weiter. *Denn Einbürgerung bringt weit mehr Rechte als ein kommunales Ausländerwahlrecht je leisten könnte.* Warum sollten sich die Menschen mit Zuwanderungsgeschichte mit „halben Sachen“ zufrieden geben, wenn ihnen Einbürgerung doch die volle rechtliche Gleichstellung ermöglicht – die im Übrigen auch der Integration viel mehr dient als ein kommunales Ausländerwahlrecht.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass Einwanderinnen und Einwanderer auch ohne deutsche Staatsangehörigkeit in vielen Bereichen des

gesellschaftlichen Lebens und im politischen Willensbildungsprozess im weiteren Sinne durchaus beachtliche Partizipationsrechte genießen. Sie bleiben als nichtdeutsche Staatsbürger allerdings von der für demokratische Gesellschaften zentralen Beteiligung an allgemeinen politischen Wahlen, der politischen Willensbildung im engeren Sinne, dauerhaft ausgeschlossen. Im Augenblick öffnet allein die Einbürgerung den Zugang zur vollen politischen Teilhabe.