



Abhandlungen

# Gesetzliche Vorgaben und die Möglichkeit politischer Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund

Überarbeiteter Vortrag bei dem Caritas-Kongress „Zuwanderung und Integration gestalten - Zukunft gewinnen“ in Berlin am  
29. September 2004

Professor Dr. Günter Renner

Dieses Dokument ist Teil des Angebots von:



Rungestraße 22-24  
10179 Berlin

[www.migrationsrecht.net](http://www.migrationsrecht.net)  
[office@migrationsrecht.net](mailto:office@migrationsrecht.net)

Telefon: +49 (30) 23 13 06 85  
Fax: +49 (30) 44 35 60 62

## Inhalt

- [1. Politische Partizipation](#)
- [2. Menschen mit Migrationshintergrund](#)
- [3. Bedeutung der Staatsangehörigkeit für die Partizipation](#)
- [4. Partizipation anderer Personengruppen und in anderen Formen](#)

Die politische Partizipation von Nichtdeutschen wie von Deutschen verdient besondere Aufmerksamkeit nicht nur aufgrund vordergründiger parteipolitischer Überlegungen, sondern aufgrund eines öffentlichen Interesses. Ohne eine wirksame Beteiligung der Bevölkerung können weder Demokratie und Rechtsstaat verwirklicht noch ein republikanisches Bewusstsein hervorgerufen und als Grundlage einer jeden Form moderner Demokratie verstärkt werden. So einfach und zustimmungsfähig solche Feststellungen auch klingen, nichts kann darüber hinwegtäuschen, dass nicht nur die Ziele und die Formen der politischen Teilhabe näherer Bestimmung bedürfen, sondern auch deren Voraussetzungen im Einzelnen, insbesondere der dafür ausersehene Personenkreis. Unter politischer Partizipation kann nicht jede beliebige Art von Beteiligung verstanden werden, und zu den Menschen mit Migrationshintergrund können auch nicht alle diejenigen gezählt werden, die selbst oder deren Vorfahren schon irgendwann einmal den Lebensmittelpunkt gewechselt haben.

Mit diesen Vorgaben werde ich meine Überlegungen näher einzugrenzen versuchen.

## **1. Politische Partizipation**

Politische Partizipation kann in vielfältiger Weise zugelassen und gefördert, organisiert und praktiziert werden. Sieht man einmal von der unmittelbaren Mitwirkung an der Staatswillensbildung durch Ausübung des Wahlrechts ab, kommen andere Beteiligungen an dem politischen Willensbildungsprozess in Betracht, aber auch die Betätigung in gesellschaftlichen Bereichen wie Bildung und Kunst, Beruf und Hobby, Sport und Freizeit, Betrieb, Verein oder Verband. Politische wie gesellschaftliche Partizipation kann ähnlich wie Integration in vollem Umfang oder aber nur in Teilbereichen des Lebens stattfinden, ohne dass dies jeweils schon für sich als unzureichend oder gar als misslungen bewertet werden müsste. Teilhabe ist jedoch ebenso wie Eingliederung kein einseitiger Vorgang mit vorgezeichnetem Ausgang. Beide - Partizipation und Integration - setzen vielmehr die Mitwirkung der jeweils anderen voraus. Beide erschöpfen sich nicht in Rechten und Ansprüchen,

sondern sind mit Pflichten und eigenen Anstrengungen zwingend verbunden. Beide lassen die Mehrheitsgesellschaft nicht unberührt, diese verändert sich vielmehr allein schon durch das Hinzutreten anderer Menschen in ihrem Verhalten innerhalb der eigenen Umgebung und im Verhältnis zu den zunächst Außenstehenden. Sehr anschaulich hat diesen Prozess Hans Magnus Enzensberger in einer Geschichte in „Die Große Wanderung“ (1992) dargestellt: Dort bildet das Eisenbahnabteil das Territorium, das trotz freier Plätze gegen jeden neuen Fahrgast verteidigt wird, in dem sich aber jeder Hinzugekommene sehr bald zusammen mit den anderen gegen den nächsten neuen Gast wendet.

## 2. Menschen mit Migrationshintergrund

Stellt man auf den allgemeinen Sprachgebrauch außerhalb von Wissenschaft und Statistik (auch letztere kann wissenschaftlich betrieben werden) ab, handelt es sich bei den Menschen mit ohne Migrationshintergrund um einen sehr jungen Versuch, die ganze Menschheit in zwei Gruppen zu teilen. Historisch betrachtet ist der wandernde Mensch die Regel und der lebenslang sesshafte die Ausnahme. Wanderung ist ein Menschheitsschicksal. Ohne sie wäre vermutlich nur ein einziger Kontinent unserer Erde bewohnt. Gerade im Zeitalter der Globalisierung brauchen wir den wandernden Menschen. Übrigens hatte dies ein CDU-Abgeordneter schon 1975 erkannt, allerdings nicht bei der Reformierung des Ausländerrechts, sondern in einer Bundestagsdebatte über ein Auswandererschutzgesetz! Trotz der allgemein gebilligten Wertschätzung von Wanderungen und Wanderern setzen Gesellschaft und Staat nicht in erster Linie auf den wandernden Menschen, sondern auf den einheimischen, der seine Heimat nie verlassen hat. Da im Allgemeinen nur ihm die maßgeblichen Mitwirkungsrechte zustehen, liegt es nahe, die andere Gruppe näher zu beschreiben

Bedenkt man den Zweck einer solchen Definition, müssen in erster Linie diejenigen erfasst werden, die aufgrund ihrer Wanderung benachteiligt und mehr oder weniger von der politischen Mitwirkung ausgeschlossen sind. Über diese Migranten hinaus bietet es sich aber an, auch die

Nachkommen von Migranten einzubeziehen, da auch sie oft von den Fernwirkungen des Migrationsschicksals betroffen werden. Ein weiteres Kriterium für die Zurechnung zur Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund könnte das Überschreiten der Grenzen des Heimatstaats sein. Dann wären Binnenwanderer ausgenommen. Mit Rücksicht auf den hier vor allem maßgeblichen Bezugspunkt der politischen Teilhabe in einem Staat sollte tatsächlich ein Migrationshintergrund nur dann angenommen werden, wenn der Heimatstaat verlassen worden ist. Damit sind allerdings viele Millionen von Wanderarbeitnehmern (z. B. in China) und von Flüchtlingen (weltweit) aus unserer Betrachtung ausgeschlossen.

Dennoch können in manchen Fallgruppen Zuordnungszweifel bestehen. Haben die Nachkommen der deutschen Auswanderer früherer Jahrhunderte nach USA und Russland einen Migrationshintergrund? Oder gewinnen letztere einen solchen erst durch die Aufnahme im Spätaussiedlerverfahren? Ist auch der hier geborene und voll integrierte Enkel eines Ende der 1950er Jahre angeworbenen italienischen Arbeiters erfasst? Und wie steht es mit dem 1946 aus amerikanischer Kriegsgefangenschaft nach Köln entlassenen Wehrpflichtigen aus Breslau? Wie verhält es sich mit dem Aussiedler aus den von Polen besetzten Gebieten im Jahre 1955? Da sich weitere Unterscheidungsversuche als sehr schwierig erweisen, soll hier ein verhältnismäßig weiter Begriff „Migrationshintergrund“ zugrunde gelegt werden. Einerseits wird nachfolgend allein auf das Verlassen des Heimatstaats abgestellt, andererseits werden die Nachfahren von Migranten einbeziehen.

### **3. Bedeutung der Staatsangehörigkeit für die Partizipation**

Die wesentlichen Mitwirkungsrechte setzen in Deutschland wie in anderen Staaten den Besitz der Staatsangehörigkeit voraus. Ohne sie kann grundsätzlich niemand, auch wenn er noch so lange in Deutschland lebt, an Wahlen teilnehmen. Wie die Ausnahme der in Deutschland lebenden Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten, die an den hiesigen

Kommunalwahlen teilnehmen dürfen, zeigt, sind freilich solche Partizipationsrechte nicht von vornherein ausgeschlossen. Sie kommen freilich dann nicht in Betracht, wenn sie über die kommunale Ebene hinausreichen oder wenn sie nicht auf Gemeinschaftsrecht beruhen. Dabei soll hier nicht weiter der Frage nachgegangen werden, ob die EU-Organe im Zuge der fortschreitenden Rechtsvereinheitlichung in Europa auch die Bundestags- und Landtagswahlen für alle Migranten oder zumindest für Unionsbürger öffnen könnte. Solche Pläne könnten vermutlich an der für die Staatsangehörigkeit und die Staatsorganisation aufrechterhaltene Souveränität der Mitgliedstaaten scheitern.

Es wäre allerdings ein schwerer Fehler, wenn man die Diskussion um bessere Teilhaberechte hier beendete und etwa annähme, der Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit sei auf Menschen ohne Migrationshintergrund beschränkt. Das Gegenteil ist der Fall. Der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit hat Migranten der unterschiedlichsten Herkunft schon immer offen gestanden. Die Möglichkeit der Einbeziehung in den deutschen Staatsverband war auch nicht etwa auf Deutschstämmige oder auf Menschen mit engeren Bindungen an das deutsche Volkstum und auch nicht auf das Mittel der Einbürgerung begrenzt.

Zunächst ist dabei an die deutschen Vertriebenen und Flüchtlinge während des Zweiten Weltkrieges und im unmittelbaren Anschluss daran zu denken, die entweder die deutsche Staatsangehörigkeit nicht besaßen oder sie nicht mehr nachweisen konnten. Sie alle erwarben mit ihrer Aufnahme in Deutschland den Deutschenstatus und damit die Gleichstellung mit deutschen Staatsangehörigen. Dieser Vorgang war zudem nicht auf die ersten Nachkriegsjahre und auf die Zeit der Vertreibungsmaßnahmen beschränkt, er setzte sich bei den Aussiedlern fort und dauert bei den Spätaussiedlern an - wenn der Gesetzgeber nicht eingreift, noch annähernd 100 Jahre lang.

Die Einbürgerung hat in Deutschland Tradition, sie war aber über viele Jahrzehnte hin nicht sonderlich erwünscht. Die nach 1960 allmählich und seit 1985 stärker ansteigenden Zahlen beruhten in manchen Jahren überwiegend auf der Einbürgerung von Statusdeutschen, also auf einer bloßen rechtlichen Umbuchung von der einen in die andere Kategorie von Deutschen. Dadurch wurde der Bestand von Deutschen und damit partizipationsberechtigten Menschen in Deutschland in keiner Weise verändert. Erst nach Einführung von Rechtsansprüchen auf Einbürgerung für jüngere sowie für längere Zeit in Deutschland lebende Ausländer im Jahre 1990 konnte die deutsche Staatsangehörigkeit vermehrt auf Antrag an Nichtdeutsche verliehen werden.

Ein weiterer wichtiger Schritt auf dem Wege zur Deckungsgleichheit von Wohnbevölkerung und Wahlvolk wurde mit der Staatsangehörigkeitsrechtsreform im Jahre 2000 getan. Die Erleichterungen für die Antragseinbürgerung und die vermehrte Hinnahme von Mehrstaatigkeit werden die Einbürgerungszahlen weder sprunghaft noch nachhaltig ansteigen lassen. Das Kontingent der in Deutschland lebenden Ausländer, welche die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben könnten und sie auch anstreben, hat naturgemäß in den letzten Jahren abgenommen und wird selbst bei gleich bleibender Zuwanderung weiter abnehmen.

Dazu trägt zunächst einmal die Einführung von *ius-soli*-Elementen in das deutsche Recht bei. Die Kinder ausländischer Eltern, die mit der Geburt in Deutschland Deutsche werden, wachsen nicht mehr wie frühere Jahrgänge junger Migranten als Ausländer in Deutschland auf, sondern als Deutsche, zumindest was ihre Staatsangehörigkeit und die damit verbundenen politischen und sozialen Rechte angeht. Darüber hinaus vererben sie diese Staatsangehörigkeit ebenso wie Kinder von Deutschen an ihre Nachkommen gleich welcher Stufe. Das Erklärungsverfahren für *ius-soli*-Deutsche nach Erreichen der Volljährigkeit und der Generationenschnitt für Auslandsdeutsche der zweiten Generation

werden hier nur in geringem Ausmaß und allenfalls auf längere Sicht korrigierend wirken können.

Außerdem wird der Drang nach der deutschen Staatsangehörigkeit auch deswegen nachlassen, weil die Aufenthalts- und Sozialrechte der Ausländer sowohl mit dem neuen Zuwanderungsrecht als auch im Zuge der noch bevorstehenden Umsetzung der EU-Richtlinie über das Daueraufenthaltsrecht gestärkt werden. Ohne dies im Einzelnen bewerten zu wollen, ist Migranten erfahrungsgemäß zunächst einmal daran gelegen, sich in beruflicher, wohnungsmäßiger und allgemein gesellschaftlicher Hinsicht in die hiesigen Lebensverhältnisse einzufinden. Das wesentlich darüber hinausgehende Interesse an einer politischen Partizipation setzt in aller Regel erst sehr viel später ein - und leider oft überhaupt nicht. Je stabiler der rechts- und Sozialstatus von Migranten ausgestaltet wird, desto weniger anziehend wirkt das staatliche Angebot einer Einbürgerung.

Zudem muss politische Beteiligung auch erstrebenswert erscheinen. Der geborene homo politicus ist bei Nichtdeutschen wie auch bei Deutschen die seltene Ausnahme. Und die Nichtbeteiligung einer erschreckend großen Anzahl von Deutschen an Wahlen weist unabhängig davon auf den misslichen Umstand hin, dass unser politisches System und die politischen Prozesse auf mindestens die Hälfte der Wahlbürger wenig attraktiv wirken. Allem Anschein nach wird diese Entwicklung von der Politik nicht so ernst genommen, wie sie ist. Sonst wäre es kaum zu erklären, dass sich alle Parteien regelmäßig als Gewinner sehen, auch wenn ihnen etwa die Hälfte der Wähler durch Wahlverweigerung ihr Misstrauen ausspricht und sie bei dem Rest der Wähler noch zusätzlich beträchtliche Stimmanteile verlieren. Wie kann man Ausländern vorhalten, von Einbürgerungsmöglichkeiten nicht ausreichend Gebrauch zu machen, wenn jeder zweite wahlberechtigte Deutsche von seinen Bürgerrechten keinen Gebrauch macht?

Schließlich ist die absolute Fixierung auf die Staatsangehörigkeit letztlich an einem überholten Verständnis von Migration ausgerichtet. Die Globalisierung fördert den wandernden Menschen. Flexibilität wird zunehmend zum wichtigsten Qualitätsmerkmal des sog. Humankapitals. Damit verliert die Staatsangehörigkeit nicht ihre Funktion der Zuordnung und Angrenzung. Sie büßt aber für viele Menschen, und zwar gerade für die wirtschaftlich, menschlich und kulturell gewandten, an Attraktivität ein, weil sie nicht mehr unbedingt für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Existenz benötigt wird. Die Entwicklung in Europa verdeutlicht diesen Trend recht anschaulich, und zwar bei Unionsbürgern wie bei Drittstaatsangehörigen. Über 250 Mio. Menschen aus 25 Staaten können ihren Lebensmittelpunkt innerhalb der Union frei wählen. Sie müssen nur einem dieser Staaten angehören. Sie müssen nicht 24 andere Staatsangehörigkeiten sammeln, um von ihrer Freizügigkeit Gebrauch zu machen. Sie dürfen umgekehrt in keiner Weise deswegen benachteiligt werden, weil sie nur eine einzige dieser Staatsangehörigkeiten besitzen. Drittstaatsangehörige genießen diese Inländerbehandlung nicht, sie werden aber mit dem Erwerb des EU-Daueraufenthaltsrechts ähnlich gesichert leben können und die deutsche Staatsangehörigkeit nur erwerben wollen, wenn sie den Ausschluss von den Wahlen und den sonstigen nur Deutschen zustehenden Bürgerrechten als Nachteil empfinden.

#### **4. Partizipation anderer Personengruppen und in anderen Formen**

Menschen mit Migrationshintergrund, die weder die deutsche noch eine andere EU-europäische Staatsangehörigkeit besitzen, sind von den wesentlichen politischen Rechten ausgeschlossen (anders z.B. Betriebsrat, Sozialversicherung). Unionsbürger können allerdings an Kommunalwahlen teilnehmen.

Partizipationsmöglichkeiten außerhalb von Wahlen stehen diesen Ausländern zur Verfügung. Teilweise sind ihnen Mitwirkungsmöglichkeiten auf kommunaler und auf Landesebene eingeräumt. Ausländerbeiräte, kommunale Kommissionen und Ausländerbeauftragte in Bund, Ländern und Gemeinden eröffnen ihnen für manche Felder Möglichkeiten zur Mitwirkung durch Beratung, Empfehlung oder zumindest Äußerung bei Anhörungen. Essentielle Gestaltungsmöglichkeiten sind damit freilich nicht verbunden. Hierzu fehlt es an verbindlichen Regelungen und an der Bereitschaft zu entsprechenden Verbesserungen. Ein wahrer *circulus vitiosus*. Weil Nichtdeutsche nicht wahlberechtigt sind, fühlt sich die Politik nicht für sie verantwortlich. Und weil die Politik ihre Interessen nicht besonders achtet, erhalten sie kein Wahlrecht.

Dennoch: Es verbleiben Gelegenheiten und Chancen der Mitwirkung und Gestaltung in allen sonstigen Bereichen der Zivilgesellschaft. Alle Felder der Integration stehen ihnen für Partizipation offen. Arbeit und Wohnen, Kultur und Bildung, Sport und Freizeit bieten Anlass für Mitarbeit und Mitsprache im Interesse eines gedeihlichen Zusammenlebens. Dies soll hier nicht weiter ausgeführt werden. Es kann nur zusammenfassend darauf hingewiesen werden, dass das gesamte Feld der Integration den Menschen mit Migrationshintergrund nicht nur offen steht, sondern Integration auf welchem Gebiet auch immer ohne deren wirksame Mitarbeit nicht gelingen kann.