

Politische Partizipation & Repräsentation in der Einwanderungsgesellschaft

DOSSIER



Impressum

Herausgeber

Heinrich-Böll-Stiftung
Schumannstraße 8
10117 Berlin
www.boell.de

Das Online-Dossier wurde veröffentlicht auf www.migration-boell.de im Oktober 2011.

Direktlink: http://www.migration-boell.de/web/integration/47_2986.asp

V.i.S.d.P. Olga Drossou, MID-Redaktion, Heinrich-Böll-Stiftung

Dossier-Redaktion: Daniel Volkert und Cihan Sinanoglu

Daniel Volkert ist Diplom-Sozialwirt und Doktorand am Max-Planck-Institut für multireligiöse und multiethnische Gesellschaften in Göttingen. Cihan Sinanoglu ist Diplom-Sozialwirt und wissenschaftlicher Mitarbeiter ebendort.

Titelblatt: „Deutsch für Ausländer“ - Cartoon von Henning Studte (www.studte-cartoon.de)



Das gesamte Dossier und die einzelnen Beiträge stehen unter einer [Creative Commons Lizenz](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/de/).
Sie dürfen verbreitet, vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter folgenden Bedingungen:

- **Namensnennung** – Sie müssen den Namen des Autors/der Autorin und des Rechteinhabers (Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.
- **Keine kommerzielle Nutzung** - Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- **Weitergabe unter gleichen Bedingungen** - Wenn Sie das lizenzierte Werk verändern, dürfen Sie die daraufhin neu entstandenen Werke nur unter Verwendung von identischen oder vergleichbaren Lizenzbedingungen weitergeben.

Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Genehmigung des Rechteinhabers.

Kontakt: MID-redaktion@boell.de

Lesen Sie den ausführlichen Lizenzvertrag unter

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/de/legalcode>

Politische Partizipation & Repräsentation in der Einwanderungsgesellschaft

DOSSIER

Heinrich-Böll-Stiftung

Oktober 2011

Inhalt

Über das Dossier	3
I Formen politischer Teilhabe & Repräsentation	4
CIHAN SINANOGLU / DANIEL VOLKERT Politische Partizipation und die Präsenz von Menschen mit Migrationshintergrund in den Räten deutscher Großstädte: Vielfalt oder Einfalt?	5
CHRISTIANE BAUSCH Die politische Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund in Ausländer- und Integrations(bei)räten	10
SIMON GOEKE Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund innerhalb von Gewerkschaften und sozialen Bewegungen	16
II Politisches Engagement konkret	20
INTERVIEWS MIT DR. KARAMBA DIAMBY, ONUR OCAK UND NIOMBO LOMBA Zwölf Antworten auf vier Fragen: Sichtweisen und Erfahrungen von Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund	21
INTERVIEWS MIT BÜLENT BENGI, TATJANA FORNER UND ROBERT KATIANDA Fünfzehn Antworten auf fünf Fragen: Politisch Aktive über ihr Engagement	24
III Politische Partizipation in Europa	26
THOMAS SAALFELD Wahlbeteiligung und Parteiwahl von Personen mit Migrationsgeschichte in den Demokratien Europas	27
LAURE MICHON Immigrants in French politics	31
FLORIS VERMEULEN The political participation of immigrants in the Netherlands	37
BRAM WAUTERS / FLOOR EELBODE Political participation of ethnic minorities in Belgium: From enfranchisement to ethnic vote	41

Über das Dossier

„Integration ist sinnlos ohne Teilhabe an der Macht.
Wenn ich von Integration spreche, dann meine ich ...
eine wirkliche Aufteilung von Macht und Verantwortung.“
(Martin Luther King)

Die Gesellschaften in Europa werden durch zunehmende Mobilität und fortgesetzte Einwanderung immer vielfältiger. Nicht zuletzt aufgrund der wachsenden Anzahl der MigrantInnen in Folge des demografischen Wandels ist ihre soziale sowie ihre politische Integration durch gleichberechtigte Teilhabe an den politischen Entscheidungsprozessen eine Herausforderung für die Legitimität der europäischen Demokratien.

Im Hinblick auf die politische Inklusion der EinwanderInnen finden sich in den EU-Staaten sehr unterschiedliche institutionelle Arrangements, die sich auf das Ausmaß der Beteiligung und der Einflussnahme von MigrantInnen mehr oder weniger förderlich auswirken. Parallelen, aber auch gravierende Unterschiede bestehen nach wie vor bei der Einräumung von demokratischen Grundrechten wie dem Wahlrecht. Während das allgemeine Wahlrecht, mit wenigen Ausnahmen, generell den eigenen StaatsbürgerInnen vorbehalten ist, genießen BürgerInnen aus EU-Mitgliedsländern das kommunale Wahlrecht in allen anderen EU-Ländern. Hingegen sind in einigen EU-Ländern EinwanderInnen aus Drittländern immer noch vom Kommunalwahlrecht ausgeschlossen. Deutschland gehört dazu.

Demokratische Wahlrechte sind für die Teilhabe und Integration von MigrantInnen elementar. Auch Deutschland wird sich hier bewegen müssen. Die Koppelung von Wahlrechten an die Staatsangehörigkeit kann in den Einwanderungsgesellschaften des 21. Jahrhunderts nicht mehr als Prinzip gelten. Bereits heute hat jeder fünfte in Deutschland lebende Mensch einen Migrationshintergrund; in mehreren Großstädten sogar jedes zweite Kind. Viele von ihnen besitzen nicht die Staatsbürgerschaft. Sollen sie ausgeschlossen bleiben?

Politik und Gesellschaft, aber auch die Wissenschaft haben sich bislang wenig mit diesem Thema auseinandergesetzt. Die eklatante Diskrepanz jedoch zwischen dem Anteil der MigrantInnen an der (Wahl-)Bevölkerung und ihrer unterdurchschnittlichen Präsenz in Stadträten

Olga Drossou
Heinrich Böll Stiftung

und Parlamenten deutet auf einen Handlungsbedarf, der allmählich anerkannt wird. Auch die politischen Parteien reagieren darauf: Die Ernennung von türkischstämmigen Ministerinnen in Niedersachsen oder Baden-Württemberg oder die jüngste Diskussion über die Einführung von innerparteilichen Quoten zur Förderung von MigrantInnen in der SPD und den Grünen sind Indizien für ein wachsendes Problembewusstsein.

Die politische Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund, mit und ohne Wahlrecht, ist keinesfalls auf den Gang zur Wahlurne beschränkt. Sie engagieren sich in unterschiedliche Organisationen, nutzen vielfältige institutionalisierte und zivilgesellschaftliche Wege und Formen, um sich Gehör zu verschaffen. Sie gestalten tagtäglich diese Republik mit.

Dieses Dossier beleuchtet Aspekte der politischen Partizipation und Inkorporation von Menschen mit eigener oder familiärer Migrationsgeschichte. Welche Möglichkeiten haben sie, ihre Interessen politisch zur Geltung zu bringen und wie nutzen sie sie? Welche Potentiale und welche Sichtweisen bringen sie ein? Welche Hindernisse stellen sich ihrer Beteiligung entgegen und wie können sie beseitigt werden?

Im ersten Teil geht es um die Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund Gremien und Organisationen wie Stadträte, Ausländer- und Integrations(bei)räte und Gewerkschaften.

In zweiten Teil kommen politisch Aktive selbst zu Wort und beantworten Fragen nach ihren Beweggründen, ihrem Selbstverständnis sowie ihren Erfahrungen und Wünschen.

Im dritten Teil wird der Blick auf die Policies und Erfahrungen europäischer Nachbarländer zugunsten der Partizipation und Repräsentation vom Menschen mit Migrationshintergrund geworfen.

Daniel Volkert und Cihan Sinanoglu
Dossier Redaktion

I Formen politischer Teilhabe & Repräsentation

Politische Partizipation beginnt und endet nicht an der Wahlurne. Viele Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland - mit oder ohne Wahlrecht - nutzen vielfältige Möglichkeiten, ihre Interessen zu vertreten und sich bei der politischen Willensbildung einzubringen. Sie engagieren sich in Parteien, Gewerkschaften, in sehr unterschiedlichen sozialen Organisationen und Bewegungen, sie nehmen teil an Demonstrationen oder organisieren gewerkschaftliche Aktivitäten mit. Auf kommunaler Ebene sind viele MigrantInnen in Ausländer- und Integrations(bei)räten aktiv, die als Beratungsgremien der Kommunalparlamente für die Interessenvertretung der migrantischen Bevölkerung von besonderer Bedeutung sind.

In diesem Abschnitt werden Formen der politischen Partizipation und Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland vorgestellt. In welchem Ausmaß und auf welche Weise bringen sie sich ein? Welche Faktoren fördern ihr Engagement? Und welche Herausforderungen ergeben sich daraus für die Zukunft der Demokratie?

Daniel Volkert und **Cihan Sinanoglu** widmen sich der politischen Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund in den Räten deutscher Großstädte. Sie geben eine Bestandaufnahme ihrer Präsenz und stellen zudem die soziodemografischen Merkmale, Motivationen sowie positiven und negativen Erfahrungen der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund dar.

Christiane Bausch gibt einen Überblick über die Rolle und Funktion von Ausländer- und Integrations(bei)räten in Deutschland, und diskutiert Potenziale und Risiken der gruppenspezifischen Repräsentation am Beispiel dieser Gremien.

Simon Goeke rekonstruiert das Engagement der MigrantInnen in den gewerkschaftlichen Aktionen und Streiks der vergangenen Jahrzehnte sowie die Beteiligung von migrantischen Selbstorganisationen und Einzelpersonen in sozialen Bewegungen wie der Studierenden, Mieterstreiks oder der Hausbesetzungen.

Cihan Sinanoglu / Daniel Volkert

Politische Partizipation und die Präsenz von Menschen mit Migrationshintergrund in den Räten deutscher Großstädte: Vielfalt oder Einfalt?

Die politische Teilhabe von Personen mit Migrationshintergrund und ihre parlamentarische Präsenz rücken erst langsam in die Wahrnehmung der Öffentlichkeit. Beispiele für dieses neue Problembewusstsein sind die aktuelle Debatte über die Einführung einer Migrantenquote bei der SPD oder die Ernennung von Bilkay Öney zur ersten Integrationsministerin.

Doch warum ist ausgerechnet die politische Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund in den Parlamenten wichtig? Nimmt man die normative Basis einer inklusiven Demokratie als Grundvoraussetzung, dann gilt sicherlich, dass die Legislative in etwa eine Widerspiegelung der Gesellschaft sein sollte. Eine Demokratie sollte also den Anspruch haben, Menschen mit Migrationshintergrund, die etwa ein Viertel der deutschen Bevölkerung ausmachen, auch in den gewählten Versammlungen adäquat zu repräsentieren.

Des Weiteren ist die Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund ein Indiz für die Chancengleichheit in einer funktionierenden Demokratie. Vor allem aber kann die Präsenz von Menschen mit Migrationsbiographie zu einer höheren Anerkennung unter BürgerInnen führen, die eine solche Biographie teilen und sich nun besser vertreten fühlen. Es kann also ein Gefühl des Vertrauens und der Identifikation mit den Institutionen entstehen, welche fundamental für eine Demokratie sind.

Die politische Präsenz von Menschen mit Migrationshintergrund ist in diesem Zusammenhang gerade auf kommunaler Ebene von zentraler Bedeutung. Nicht selten gilt die Kommune als „Schule der Demokratie“; also als der Ort, an dem erste Kontakte und ein Austausch zwischen BürgerInnen und politischen Organen stattfinden. Auch finden hier politische Karrieren nicht selten ihren Anfang.

Vor diesem Hintergrund haben wir¹ erstmals untersucht, in welchem Ausmaß Menschen mit Migrations-

hintergrund in den Räten deutscher Städte vertreten sind. Darüber hinaus haben wir nach den Selbstverständnissen, Erfahrungen und Identifikationen der Ratsmitglieder gefragt. Im Folgenden werden wir einige zentrale Ergebnisse unserer Untersuchungen präsentieren und abschließend Handlungsbereiche aufzeigen, in denen für eine stärkere politische Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund gekämpft werden muss.

Starke Unterrepräsentation- dringender Handlungsbedarf

Betrachtet man die aktuelle Situation in den deutschen Stadträten, so ist die Unterrepräsentation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund nicht zu übersehen. Nicht einmal jedes 25. Ratsmitglied hat einen Migrationshintergrund. Im Vergleich dazu sollte ins Bewusstsein gerufen werden, dass mindestens jede vierte in Deutschland lebende Person über eine eigene oder familiäre Migrationsgeschichte verfügt.

Doch lassen sich auch erste Anzeichen einer Verbesserung der Repräsentationssituation ausmachen. So stieg die Anzahl der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund über die letzten zehn Jahre von 116 auf 198 an. Dies entspricht einem Anstieg von immerhin 69 %. Darüber hinaus konnte über die Hälfte aller deutschen Großstädte einen Zuwachs an Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund verzeichnen. Auch haben 62 von 77 Großstädten mindestens eine migrantische Vertreterin bzw. einen migrantischen Vertreter.

Die positive Entwicklung bei immer noch starker Unterrepräsentation ist Ursache für die relativ großen Unterschiede zwischen den Städten. Die Spanne der Anzahl der migrantischen Ratsmitglieder reicht von 0 bis 15. Spitzenreiterin der deutschen Großstädte ist Frankfurt am Main mit 15 Gewählten, gefolgt von Offenbach mit neun und Düsseldorf, Duisburg sowie Stuttgart mit jeweils acht. Am anderen Ende der Skala lassen sich immer noch 15 Großstädte ausmachen, in denen es

¹ Unter Leitung von Prof. Dr. Karen Schönwälder am Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften, in Kooperation mit der Hein-

rich-Böll Stiftung und unterstützt durch die Stiftung Mercator.

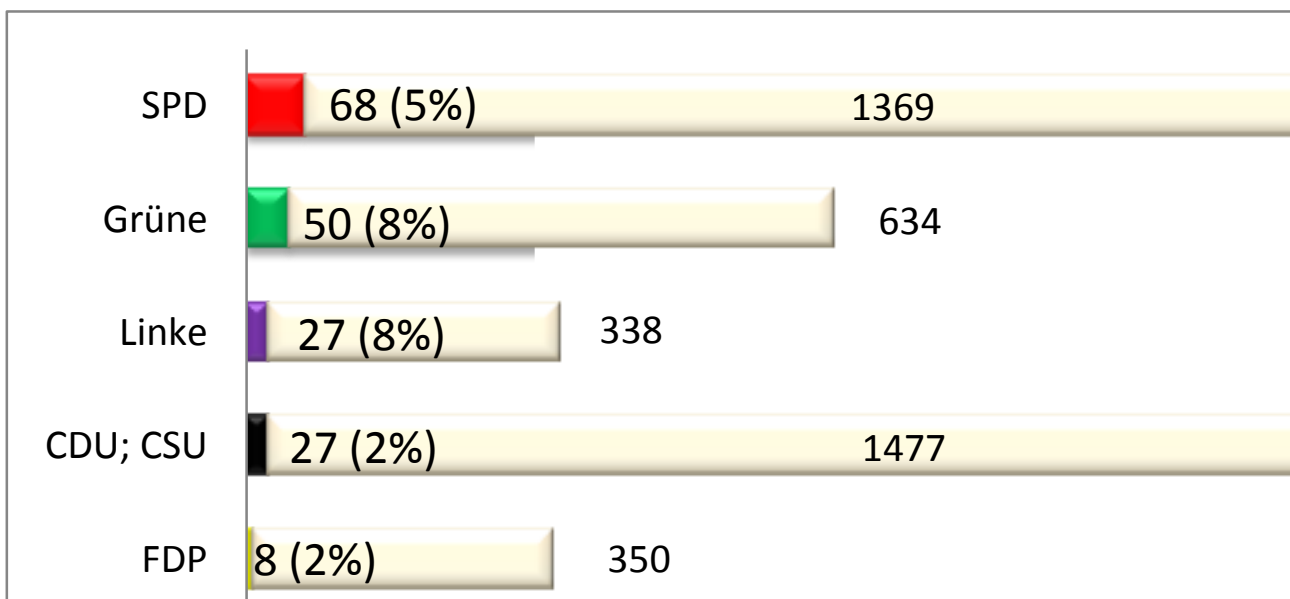
kein Ratsmitglied mit Migrationshintergrund gibt. Hierbei fallen insbesondere Hagen, Heilbronn, Ingolstadt, Mannheim und Pforzheim auf, in denen zwar sehr viele Menschen mit Migrationshintergrund leben (bis zu 40 %), jedoch erstaunlicherweise keine migrantischen Ratsmitglieder anzutreffen sind.

Auch wenn zwischen den genannten Orten zum Teil große Unterschiede bestehen, dürfen sich selbst jene Städte, die im Verhältnis gut abschneiden, nicht aus ihrer Verantwortung stehlen. Denn auch sie sind von einer Repräsentation der Menschen mit Migrationshin-

tergrund im Rat, die deren Bevölkerungsanteil entsprechen würde, noch weit entfernt.

Dominanz des Mitte-links Parteienspektrums

Die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund verteilen sich nicht gleichmäßig auf die etablierten Parteien. Grundsätzlich haben zwar alle großen Parteien migrantische VertreterInnen; deren Zahl unterscheidet sich jedoch erheblich. Die SPD ist in absoluten Zahlen mit 68 migrantischen Ratsmitgliedern führend unter den deutschen Parteien. Ihr folgen die Grünen mit 50 und die Linken mit 27 Mitgliedern. Schlusslicht bildet die FDP mit nur acht Gewählten.



Quelle: MPI-MMG Migr-KomStudie

Setzt man die Anzahl der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund ins Verhältnis zu der Gesamtzahl der gewonnenen Mandate einer Partei, so ergibt sich eine geänderte Rangfolge. Hier schneiden die Grünen und die Linken mit einem Anteil von jeweils 8 % am besten ab, gefolgt von der SPD mit 5 %. Bei CDU/CSU und der FDP haben nur knapp 2 % der städtischen Ratsmitglieder einen Migrationshintergrund.

Erwähnenswert ist auch, dass längst nicht mehr alle Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund nur für die etablierten Parteien im Rat sitzen. Vielmehr gibt es inzwischen 18 Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund, die für unterschiedliche Wählergruppen oder kleinere Parteien angetreten sind. Beispiele sind die *Bürger Initiative Gelsenkirchen* (BIG) und das *Bündnis für Frieden und Fairness* (BFF). Zwar gibt es noch keinen generellen Trend zum Engagement für ‚Migrantenlisten‘- d.h. Listen, bei denen ein erheblicher Anteil der Kandidaten und Kandidatinnen einen Migrati-

onshintergrund hat. Doch lässt sich zumindest für einzelne Städte wie beispielsweise Frankfurt, Bonn oder Mannheim festhalten, dass eine große Anzahl an Menschen mit Migrationshintergrund nicht mehr ausschließlich für die etablierten Parteien antritt, sondern eigene Listen bildet. Zumeist erreichen diese jedoch nicht die notwendige Stimmenanzahl. Doch von einem dauerhaft schlechten Abschneiden sollten die etablierten Parteien in Zukunft nicht ausgehen. Eine zunehmende Professionalisierung, Vernetzung und Verankerung in den Wahlkreisen der ‚Migrantenlisten‘ könnte sich auf lange Sicht durchaus in den Stimmsergebnissen etablierter Parteien negativ niederschlagen.

Vielfältigkeit der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund

Eines steht fest: Es gibt nicht den typischen Kommunalpolitiker oder die typische Kommunalpolitikerin mit Migrationshintergrund. Diese Menschen repräsentieren

vielfältige Lebensläufe und haben unterschiedliche politische Erfahrungen gemacht. Zu nennen ist z.B. die politische Karriere eines italienischen Gastarbeiters, der schon in den 60er Jahren der SPD beitrug und erst 24 Jahre später, nach Einführung des Kommunalwahlrechts für EU-Ausländer, in den Rat gewählt wurde. Eine Frau floh mit 19 Jahren vor politischer Verfolgung aus dem Iran nach Deutschland und zog nach dem Medizinstudium für die Grünen in den Stadtrat. Ein in Deutschland geborenes Kind türkischer Eltern wurde mit Mitte zwanzig in ihren Stadtrat gewählt.

Auffällig ist der relativ hohe Frauenanteil unter den Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund: 40 Prozent der migrantischen Ratsmitglieder sind weiblich. Zum Vergleich: Bei den Gewählten ohne Migrationshintergrund liegt der Anteil nur bei rund 33 Prozent. Bei den Grünen ist das Engagement von Frauen mit Migrationshintergrund besonders hoch. Hier sind über die Hälfte aller migrantischen Ratsmitglieder weiblich. Dies widerlegt Darstellungen, nach denen Migrantinnen als besonders schlecht integriert gelten.

Betrachtet man die nationale Herkunft der Ratsmitglieder, so sticht die große Anzahl an Deutsch-Türkinnen und Deutsch-Türken hervor. 38 Prozent der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund stammen aus der Türkei. Ihr Anteil an der in Deutschland lebenden Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist vergleichsweise niedriger liegt bei 16 %. Als Gründe für die vergleichsweise starke Repräsentanz, die sich auch in den Niederlanden zeigt (vgl. Vermeulen in diesem Dossier), können unter anderem die starke Vernetzung, die hohe Politisierung der türkeistämmigen Community sowie die Bereitschaft der Parteien, türkeistämmige Personen aufzustellen, angeführt werden.

Daneben sind die EU-Europäer eine dominierende Gruppe. Insgesamt 72 Ratsmitglieder stammen aus einem Mitgliedsstaat der europäischen Union. Hierunter stechen insbesondere die ehemaligen Gastarbeiterländer Italien mit 19 Ratsmitgliedern und Griechenland mit 14 Ratsmitgliedern hervor. Mehr als jede/r zehnte EU-EuropäerIn stammt aus dem heutigen Polen. Auch gibt es eine Reihe afrikanisch- und arabischstämmige Ratsmitglieder.

Weit unterrepräsentiert unter den Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund sind jedoch Gewählte aus dem ehemaligen Jugoslawien. Darüber hinaus lässt sich keine Repräsentation insbesondere für die südostasiatischen Staaten (wie z.B. Vietnam) feststellen.

Motivationen, Karrierewege und Erfahrungen

Doch wie äußern sich die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund selbst zu ihren politischen Laufbahnen? Was waren ihre Motive für ihr politisches Engagement in einer Partei? Welche Erfahrungen bringen die Ratsmitglieder in ihren politischen Alltag mit ein? Auf welche Hürden sind sie gestoßen? Welche Karrierewege haben sie eingeschlagen?

Erster Kontakt mit Parteien

75 % der Ratsmitglieder sind in eine Partei eingetreten, um vor allem Einfluss auf die Politik zu nehmen. Fast zwei Drittel der Befragten geben als Motiv an, aus Spaß an der politischen Arbeit in eine Partei eingetreten zu sein. Den Willen, Verantwortung als Bürger(in) zu übernehmen, nennen mehr als die Hälfte der Ratsmitglieder. Die aktive Gestaltung der Gesellschaft ist somit ein entscheidendes Motiv für den Parteieintritt der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund.

Die ersten Erfahrungen der Ratsmitglieder mit und in einer politischen Partei sind sehr vielfältig. Fremdheitserfahrungen kommen häufig, aber keineswegs immer vor. Ein Ratsmitglied berichtet:

Auf jeden Fall kam ich da rein, ein Haufen ältere Leute, ach du bist der, nimm dein Parteibuch und setz dich erst mal. Im Prinzip nahmen die nicht mal wahr, dass du da warst, die haben sich mit ihrer Sache beschäftigt, du kanntest da ja keinen, keiner versucht groß, auf dich zuzukommen.

Doch inwieweit sind solche Erfahrungen migrantenspezifisch? Diese Frage sollte nicht vorschnell beantwortet werden. Es ist davon auszugehen dass es für alle Neulinge schwer ist, sich an eine fremde Umgebung zu gewöhnen sowie kommunalpolitischen und bürokratischen Abläufen zu folgen. Auch müssen sich Neumitglieder mit einer bestimmten Art der Kommunikation und Sprache innerhalb der Parteien vertraut machen. Nichtsdestotrotz darf nicht außer Acht gelassen werden, dass seitens der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund von migranten- oder herkunftsspezifischer Distanz und Skepsis berichtet wird. Dieses Gefühl der Distanz und Skepsis ist gelegentlich als konkretes Erlebnis beschrieben worden: „Du wirst so schief angeguckt, da kriegst du keine Unterstützung, also ich war fremd, weil du schwarze Haare hast und Bart, du bist und bleibst immer Ausländer“ oder „Was will denn der Schwarzkopf hier?“. Oft jedoch wurden derartige

Vorbehalte als diffuses, nicht fassbares Phänomen wahrgenommen.

Wege zum Ratsmandat

Erst in den letzten fünf Jahren übernahmen die meisten von uns Befragten ihr Ratsmandat. Etwa ein Fünftel von ihnen sitzt bereits seit zehn und mehr Jahren im Rat, der Rekordhalter seit 1977. Die Erfahrungen, die die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in ihre Ratstätigkeit mit einbringen, sind sehr vielfältig. So gibt es einige Ratsmitglieder, die schon vor ihrem Mandat in ihren Herkunftsländern politisch aktiv waren, sei es in Studentenorganisationen oder in Gewerkschaften. Die Mehrheit der migrantischen Ratsmitglieder war allerdings nur in Deutschland politisch engagiert.

Einer der Karrierewege zum Stadtratsmandat führt über das Engagement in einem Ausländer- oder Integrationsbeirat. Diesen schlugen mehr als ein Drittel der Gewählten mit Migrationshintergrund ein. Die viel kritisierten Ausländerbeiräte nehmen hier eine bislang übersehene Funktion ein, da sie zur politischen Sozialisation von EinwanderInnen in den politischen Strukturen deutscher Städte und zur Herausbildung einer Gruppe auch zu parteipolitischen Aktivitäten bereiter Personen beitragen. Des Weiteren scheinen sich Netzwerke zwischen kommunal verankerten Ausländer- oder Integrationsbeiräten und den Parteien vor Ort zu bilden, die den Weg in die Stadtparlamente erleichtern. Eine Interviewpartnerin erzählte uns, wie sie diesen Wechsel als „Aufstieg“ erlebte:

Ich habe nie in der 2. Liga gespielt, dann habe ich gesagt, nee, dann muss man [in die] 1. Liga ... wenn man was verändern möchte, dann muss man da rein.

Viele MigrantInnen waren, bevor sie ihr Ratsmandat erwarben, in unterschiedlichen politischen Gruppen wie Gewerkschaften oder Bürgerinitiativen aktiv. Ein politisches Engagement vor dem Ratsmandat ist aber nicht zwingend notwendig, so ist jeder sechste ein „Direkt-einsteiger“, das heißt, das Ratsmandat ist der Beginn ihrer politischen Karriere.

Migrationshintergrund – na und?

Welche Rolle spielt der Migrationshintergrund für die Fremdwahrnehmung, aber auch das Selbstverständnis der Ratsmitglieder? Das Thema Fremd- und Eigenwahrnehmung war ein zentraler Bestandteil der von uns geführten Interviews. In den öffentlichen Debatten wird der Migrationshintergrund oft instrumentalisiert. Er dient

als Hilfskonstruktion, um das in sich komplexe soziale Verhalten von Menschen überschaubar und erklärbar zu machen. Hierdurch fühlen sich Menschen stigmatisiert, die sich auf diesen Begriff reduziert und damit ihrer Individualität beraubt sehen. Unser Ziel war es, die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund selbst zu ihren Identifizierungen und Wahrnehmungen zu befragen. Ob und wie der Migrationshintergrund bei der politischen Praxis eine Rolle spielt, sollten die Ratsmitglieder reflektieren.

Die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund wollen etwas für die eingewanderte Bevölkerung erreichen, sehen sich aber durchaus nicht vorwiegend als deren Sprachrohr. Die eigene Herkunft aus einem anderen Land als Deutschland ist für einen Teil der Ratsmitgliedern wichtig (knapp ein Drittel), aber fast ebenso viele bezeichnen dies als völlig irrelevant. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass auch Ratsmitglieder, für die die eigene Herkunft nicht so wichtig ist, unter Umständen besonders an MigrantInnen gerichtete Wahlkampfaktivitäten unternehmen. Ein starkes Herkunftsbewusstsein und die Mobilisierung der Herkunftsgruppe oder der MigrantInnen insgesamt sind also nicht zwingend verknüpft.

Die klare Mehrheit der Ratsmitglieder meint, dass sie in ihrer Partei als ExpertInnen für migrationspolitische Fragen gesehen werden. Eine große Minderheit von ca. einem Drittel sieht sich hierauf beschränkt. Die Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund glauben, dass ihnen für andere Themen die Anerkennung als ExpertInnen verwehrt wird. Diese Rollenzuschreibung und Erwartungen der Parteien, dass Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund zwangsläufig auch Migrations- und Integrationspolitik machen, wird häufig kritisiert. Ein Ratsmitglied dazu:

Ich möchte nicht auf diesen Hintergrund beschränkt werden. Das leugne ich nicht. Das gehört zu mir, aber es kann nicht sein, dass ich dafür zuständig bin ausschließlich.

Die einseitige Zuschreibung löst bei den Ratsmitgliedern einerseits die Sorge aus, aus dem politischen Feld der Migrations- und Integrationspolitik nicht mehr heraus zu kommen und mit dieser Spezialisierung in der Partei nicht wirklich aufsteigen zu können. Sie wird somit als eine Art Sackgasse wahrgenommen. Offenbar glaubt man, dass dieses Thema keine zentrale Bedeutung für die Politik hat. Andererseits wird eine Spezialisierung auf Migrations- und Integrationspolitik von manchen als hilfreich für den Einstieg in die Politik empfunden. Eini-

ge Ratsmitglieder wählen bewusst dieses Politikfeld, da sie ihre Kompetenz in diesem Bereich nutzen können.

Negative Erfahrungen?

Wir wollten von den Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund wissen, ob und inwiefern sie Erfahrungen der Ausgrenzung, der Abwertung oder auch direkt feindseliger, rassistischer Angriffe in ihrem politischen Alltag machen. Hierbei konnten wir feststellen, dass sich die Ratsmitglieder in den deutschen Parlamenten durchaus akzeptiert fühlen. Dennoch wird dieses generell positive Bild dadurch eingeschränkt, dass fast zwei Drittel der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund schon einmal in irgendeiner Art und Weise ausgegrenzt oder diskriminiert wurden. Um nur ein Beispiel zu nennen: schon allein 31% der Ratsmitglieder geben an, dass man ihnen aufgrund ihres Migrationshintergrunds weniger zutraut, als anderen Ratsmitgliedern.

Derartige negative Erfahrungen sind weit verbreitet – unter Angehörigen aller Parteien, Männern wie Frauen, Personen unterschiedlicher nationaler Herkunft - also nicht nur bei Türkeistämmigen oder den sichtbaren Minderheiten.

Nachsitzen der Parteien in der Schule der Demokratie

Betrachtet man die erreichte Stufe der politischen Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund in den deutschen Räten deutscher Städte, erkennt man dringenden Handlungsbedarf. So hält die Kommune als ‚Schule der Demokratie‘ nicht das, was sie verspricht. Von einer zufriedenstellenden Anerkennung und Einbeziehung von Menschen mit Migrationshintergrund in den politischen Betrieb, d.h. von einem Teilen von politischer Macht und Gestaltungsmöglichkeiten, sowie von einem Sorgen für echte Chancengerechtigkeit, sind die Großstädte in Deutschland noch weit entfernt.

Gerade die politischen Parteien, die aufgrund ihrer Rekrutierungsfunktion in diesem Prozess eine tragende Rolle spielen, müssen sich den neuen Realitäten stellen und sich verstärkt öffnen. Das Aufbrechen alter Strukturen innerhalb der Parteien, d.h. das Auflösen festgefahrener Macht- und Verteilungsansprüche, sowie die aktive Ansprache und Einbeziehung politisch Aktiver mit Migrationshintergrund müssen dabei Hand in Hand

gehen. Gezielte interkulturelle Schulungen und Informationsveranstaltungen innerhalb der Parteien könnten hier einen Anfang bilden.

Dabei ist es wichtig, dass eine echte Gleichberechtigung auch die Vermeidung von einseitigen Zuschreibungen umfasst: Eine Reduzierung auf das Politikfeld ‚Integration und Migration‘ sowie eine Rollenzuschreibung als Migrant*innen stehen nicht selten einer echten Gleichberechtigung entgegen. Gleichzeitig sind jedoch auch die Migrant*innen selbst gefordert. Sie müssen sich aktiv in diesen Prozess einmischen, indem sie ihre Ansprüche und Interessen formulieren und die Konfrontation mit verkrusteten Strukturen und Zuschreibungsmechanismen nicht scheuen.

Bei all diesen Handlungsanweisungen dürfen die tieferliegenden strukturellen Ursachen für die Unterrepräsentation nicht vergessen werden. So sind Menschen mit Migrationshintergrund oftmals Neuankömmlinge in diesem Land, die häufig über eingeschränkte politische Rechte verfügen und mit dem politischen System nicht vertraut sind. Des Weiteren gehören sie nicht selten einem sozio-ökonomisch schwächeren Teil der Bevölkerung an, der nicht in ausreichendem Maße über die in der Politik wichtigen Ressourcen wie Zeit, Geld und Humankapital verfügt, was eine politische Laufbahn erschwert. Inwieweit eine Erhöhung der Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund in Zukunft gelingen wird, hängt somit auch vom politischen Gestaltungswillen in diesen Problemfeldern ab. So sind letztlich Parteien sowohl in struktureller als auch in politisch-gestalterischer Hinsicht besonders in der Verantwortung.

Cihan Sinanoglu ist Diplom-Sozialwirt und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für multiethnische und multiethnische Gesellschaften in Göttingen. Sein Promotionsprojekt beschäftigt sich mit der Rolle von Ethnizität in der politischen Praxis von Politiker(inne)n mit Migrationshintergrund.

Daniel Volkert ist Diplom-Sozialwirt und Doktorand am Max-Planck-Institut für multiethnische und multiethnische Gesellschaften in Göttingen. Er setzt sich insbesondere mit der Frage auseinander, wie in unterschiedlichen nationalen Kontexten mit einwanderungsbedingter Vielfalt innerparteilich umgegangen wird.

Christiane Bausch

Die politische Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund in Ausländer- und Integrations(bei)räten

Integrationsräte: Abhilfe für eine unzulängliche politische Inklusion von MigrantInnen?

Sich selbst mündig fühlen, anerkannt werden, die Interessen der eigenen Gruppe zur Geltung bringen, sich für politische Gleichheit einsetzen, eine Brücke zur Mehrheitsgesellschaft bauen – all dies sind Motive, mit denen MigrantInnen ihr politisches Engagement in Ausländer- bzw. Integrations(bei)räten begründen. Doch welche Rolle spielen diese Gremien für die politische Partizipation von MigrantInnen?

Im Zuge der in Deutschland kontrovers geführten Integrationsdebatte ist die Frage der politischen Teilhabe von Personen mit Migrationshintergrund verstärkt in den Fokus öffentlicher und medialer Debatten gelangt und wird zunehmend auch in der Politikwissenschaft diskutiert (Schönwälder 2010). Immer wieder wird in diesem Zusammenhang die im Verhältnis zum Anteil an der bundesdeutschen Gesamtbevölkerung unterdurchschnittliche Präsenz von MigrantInnen in den Stadträten und den Parlamenten herausgestellt. Mittlerweile haben auch die politischen Parteien auf die bestehenden Diskrepanzen reagiert: Die CDU in Niedersachsen überraschte 2010 mit der Ernennung von Aygül Özkan zur ersten türkeistämmigen Ministerin. Im neu gewählten baden-württembergischen Kabinett hat die ebenfalls türkeistämmige SPD-Politikerin Bilkay Öney die Leitung des dort erstmalig eingerichteten Integrationsministeriums übernommen und der SPD-Vorstand preschte nach dem abgewendeten Ausschluss des von Teilen der Partei ungeliebten Mitglieds Thilo Sarrazin gar mit dem ambitionierten Vorschlag vor, innerhalb der Partei eine MigrantInnenquote von 15% einführen zu wollen, womit sie allerdings auf ein geteiltes Echo stieß.

Wenngleich diese aus unterschiedlichen Gründen herausragenden Beispiele zeigen, dass sich im Bereich der politischen Inklusion von Menschen mit Migrationshintergrund durchaus etwas bewegt, ist die politische Teilhabe immer noch vergleichsweise gering. Fest steht auch, dass zahlreiche Nicht-EU-AusländerInnen, selbst wenn sie bereits seit Jahrzehnten in Deutschland leben und arbeiten, vom Wahlrecht gänzlich ausgeschlossen sind, womit ihre Partizipationsmöglichkeiten deutlich

eingeschränkt sind. Mit demokratischen Grundsätzen ist dies nur schwer in Einklang zu bringen.

Die auf der kommunalen Ebene institutionalisierten Ausländerbeiräte, die mittlerweile in einigen Bundesländern zu Integrationsräten reformiert wurden, sollen eine Möglichkeit bieten, die Perspektiven und Interessen von Personen mit Migrationshintergrund zur Geltung zu bringen und ihnen damit zumindest eine gewisse politische Teilhabe zu garantieren. In diesem Beitrag gebe ich Einblick in die Entstehung von Ausländerbeiräten und Integrationsräten und nehme ihre Wirkungsweise genauer in den Blick. Letztere verdeutliche ich vor allem am Beispiel der Integrations(bei)räte von Solingen und Essen anhand der Fragen, wer in den Gremien eigentlich wen vertritt und welche Themen verhandelt werden. Zunächst gehe ich jedoch auf einige theoretische Positionen ein, die das Für und Wider von Sondergremien wie den Ausländer- und Integrations(bei)räten diskutieren.

Potenziale und Risiken der Gruppenrepräsentation

Ausländer- und Integrations(bei)räte stellen Formen gruppenspezifischer Repräsentation dar. Diese bringt – je nach konkreter institutioneller Ausgestaltung mehr oder weniger außerhalb des allgemeinen kommunalpolitischen Geschehens – Vorteile, aber auch Risiken mit sich. Auf diese wird bereits in der Theorie sogenannter deskriptiver Repräsentation, also der politischen Vertretung von Frauen durch Frauen oder von MigrantInnen durch MigrantInnen, verwiesen.

BefürworterInnen deskriptiver Repräsentation argumentieren, strukturell benachteiligten Gruppen müssten u.a. im Hinblick auf die politische Repräsentation Sonderrechte eingeräumt werden. Die staatsbürgerliche Gleichheit garantiere keineswegs, dass alle gesellschaftlichen Gruppen eine Chance erhielten, ihre Perspektiven und Belange in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einzubringen. Vorteile der deskriptiven Repräsentation sehen deren BefürworterInnen zum Beispiel in der thematischen Erweiterung der politischen Agenda. Sie gehen also davon aus, dass ein Zusammenhang zwischen der Präsenz

und der inhaltlichen Repräsentation bestimmter Gruppen besteht. Auch von einer symbolischen Wirkung sichtbarer Repräsentation von MigrantInnen kann ausgegangen werden, da sie vermutlich die Akzeptanz der Demokratie unter den Mitgliedern der entsprechenden Gruppen vergrößert.

Kritiker der Gruppenrepräsentation hingegen bemängeln, diese sei mit einem anti-essentialistischen Verständnis von Gruppen nicht zu vereinbaren und führe zwangsläufig zum Ausschluss von Subgruppen oder Individuen, die in irgendeiner Form von den übergeordneten Gruppenmerkmalen abweichen. So kritisiert etwa Susanne Baer (2010) unter dem Stichwort des „Gruppismus“, grundsätzlich, dass gruppenbezogene positive Maßnahmen, die auf kategorialen Unterscheidungen basieren, der Mehrdimensionalität von Ungleichheiten nicht gerecht werden.

Der Kritik an der Gruppenrepräsentation hält Iris Marion Young (2000) ein starkes Argument entgegen; ihr zufolge geht es nicht darum, dass Gruppen dieselben Interessen oder Meinungen teilen, sondern gemeinsame Perspektiven, die sich aus ihrer sozialen Positionierung ergeben. Sie meint, dass strukturell benachteiligte Gruppen spezifische Herangehensweisen an und gemeinsame Perspektiven auf bestimmte Themen und Fragestellungen verbindet. Diese Perspektiven könnten von Nicht-Gruppenmitgliedern kaum eingenommen und somit auch nicht mit der gleichen Vehemenz vertreten werden. Damit diese Perspektiven also in den politischen Prozess einfließen, sei die Präsenz von entsprechenden Gruppenmitgliedern erforderlich.

Doch inwiefern kommen in den Ausländer- und Integrations(bei)räten Gruppenperspektiven zur Geltung und wie ist es um die Inklusion von Subgruppen bestellt? Haben diese Gremien Einfluss?

Von den Ausländer- zu den Integrations(bei)räten

Die ersten Ausländerbeiräte wurden in Deutschland bereits zu Beginn der 1970er Jahre angesichts der zunehmenden Anzahl von ArbeitsmigrantInnen und ihrer Familien eingeführt. Problematisch erwies sich dabei bereits in der Anfangsphase der Ausländerbeiräte die politische Unerfahrenheit der migrantischen VertreterInnen. So herrschte Lutz Hoffmann zufolge in den frühen Ausländerbeiräten, denen neben den ausländischen Mitgliedern auch VerwaltungsmitarbeiterInnen, KommunalpolitikerInnen, VertreterInnen von Verbänden

und der Kirchen angehörten, mitunter ein „klassischer Kolonialstil“: Die inhaltliche Arbeit dominierten Personen ohne Migrationshintergrund, die die größtenteils überforderten ausländischen Mitglieder bevormundeten und zurechtwiesen (Hoffmann 1989). In den ersten Jahren stand indes auch gar nicht die Interessenvertretung im Vordergrund, sondern die Information und Beratung der deutschen Behörden und Entscheidungsorgane hinsichtlich bestehender sozialer Probleme der ausländischen EinwohnerInnen.

Mit dem sogenannten „Kühn-Memorandum“, das im Jahr 1979 vom ersten Ausländerbeauftragten der Bundesregierung veröffentlicht wurde, erlangten die Ausländerbeiräte dann auch eine politische Funktion. Zu Beginn der 1990er Jahre wurde die Bildung von Ausländerbeiräten schließlich in einigen Gemeindeordnungen gesetzlich verankert. Während deren Einrichtung in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz von nun an zumindest in Kommunen mit einem größeren Ausländeranteil vorgeschrieben war, überließ man deren Gründung in anderen Kommunen dem Ermessen der Gemeinde. In Sachsen und Schleswig-Holstein wurde die Möglichkeit der Einrichtung von „Sonstigen Beiräten“ in den Gemeindeordnungen eingeräumt. Durch diese Sondergremien sollen bis heute in zahlreichen Bundesländern die Interessen von Personen mit Migrationshintergrund zur Geltung gelangen.

Die klassischen Ausländerbeiräte sind jedoch auf den Prüfstand geraten. Vor allem der drastische Rückgang der Wahlbeteiligung – in einigen Kommunen lag diese zuletzt bei unter 10 Prozent – hat die demokratische Legitimität dieser Beiräte in Frage gestellt. Manche KritikerInnen bezeichnen sie als reine Alibi-Gremien, die politisch nichts bewirken können. In einigen Bundesländern wurden die Beiräte zu Integrationsräten reformiert, die sich durch eine engere institutionelle und personelle Anbindung an den Stadtrat sowie erweiterte Kompetenzen auszeichnen, aber nichtsdestotrotz beratende Gremien ohne Entscheidungskompetenz bleiben. Durch die Reform sind nun auch Ratsmitglieder der im Stadtrat vertretenen Fraktionen in die Gremien eingebunden und dort auch stimmberechtigt.

Eine weitere entscheidende Veränderung besteht darin, dass nicht mehr ausschließlich EinwohnerInnen mit ausländischer Staatsangehörigkeit wahlberechtigt sind, sondern auch Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit sowie Eingebürgerte. Nicht die ausländische Staatsbürgerschaft, sondern der Migrationshintergrund wird damit zum entscheidenden Kriterium. Da nicht nur

den Ländern, sondern auch den einzelnen Kommunen bei der konkreten Ausgestaltung der Gremien ein großer Spielraum zugestanden wird, unterscheiden sich die Integrationsräte hinsichtlich ihrer Kompetenzen, ihrer Zusammensetzung und ihrer Wahlordnungen von Gemeinde zu Gemeinde stark voneinander. So variiert zum Beispiel das Verhältnis von Ratsmitgliedern und MigrantInnenvertreterInnen.

Vor allem muss aber zwischen gewählten und berufenen Integrationsräten unterschieden werden. Die Stadt Stuttgart hat beispielsweise angesichts der geringen Wahlbeteiligung einen beratenden Internationalen Ausschuss eingerichtet und MigrantInnen, können sich um die Mitgliedschaft in ihm bewerben. Der Gemeinderat entscheidet schließlich über die Besetzung des Gremiums; die MigrantInnen sind somit nicht unmittelbar demokratisch legitimiert. Durch dieses Verfahren verspricht man sich u.a. eine höhere Fachkompetenz auf Seiten der MigrantInnenvertreterInnen. Auch der Hannoveraner Integrationsrat ist ein Beispiel für ein durch den Gemeinderat berufenes Gremium. In diesen Fällen hat sich also die Rolle des Integrationsrates vom demokratisch gewählten Interessenvertretungsorgan hin zum Vermittler von Expertise verschoben. Wenn man sich die langfristige Entwicklung der Gremien anschaut, kann in dieser Hinsicht eine gewisse Parallele zu den frühen Ausländerbeiräten festgestellt werden.

In Nordrhein-Westfalen wurden bundesweit mit die ersten reformierten Modelle eingeführt. Inzwischen hat man dort die Bildung von Integrationsräten in der Gemeindeordnung gesetzlich geregelt. Alternativ zu den Integrationsräten kann der Stadtrat aber auch beschließen, einen Integrationsausschuss einzuführen. In diesem müssen dann aber die Ratsmitglieder die Mehrheit bilden und den Vorsitzenden stellen. Die Integrationsräte wiederum setzen sich aus einem Drittel Stadtratsmitgliedern und zwei Dritteln MigrantInnenvertreterInnen, die von Personen mit Migrationshintergrund gewählt werden, zusammen. Diese Form der Integrationsräte werde ich im Folgenden genauer beleuchten.

Wer repräsentiert, wer wird repräsentiert?

Wie in den Ausländerbeiräten kandidieren auch in den Integrationsräten von MigrantInnen aufgestellte VertreterInnen in Listen um die Sitze in den Gremien. Grundsätzlich lassen sich hier ethnische, ethnisch-übergreifende und parteinahe Listen unterscheiden. Schaut man sich beispielsweise den Essener Integrationsrat an, so finden sich dort aktuell Listen von der

„Allianz der Essener Türken“ und dem „Libanesischen Zedernverein“ über die „Demokratische Liste“, in der VertreterInnen unterschiedlicher Herkunftsgruppen sitzen, bis hin zu den Listen von CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen – um nur einige zu nennen. In vielen Kommunen bilden die türkeistämmigen MigrantInnen die Mehrheit in den Gremien. Vor allem aufgrund ihrer ausgeprägten Organisation in Vereinen, gelingt es ihnen, ihre WählerInnen zu mobilisieren.

Generell gehen die in den Gremien vertretenen Listen häufig aus Migrantenselbstorganisationen hervor. Die türkischen Listen sind beispielsweise oft eng an die Moscheevereine angebunden. In vielen Fällen sind die gewählten Mitglieder überhaupt erst über ihr Engagement in Vereinen auf die Beteiligungsmöglichkeit in Ausländer- bzw. Integrations(bei)räten aufmerksam gemacht worden. Über Erfahrung in politischen Ämtern verfügen daher die wenigstens bei ihrem Eintritt in die Gremien. Viele befragte MigrantInnenvertreterInnen erklärten, sie hätten eher zufällig von dem Gremium erfahren und seien dann wider Erwarten hinein gewählt worden.

Die Dominanz der türkischen Listen wird oftmals von Mitgliedern anderer ethnischer Gruppen, aber auch von türkeistämmigen MigrantInnen selbst, bemängelt. Insgesamt bleiben zahlenmäßig kleine Herkunftsgruppen oftmals unterrepräsentiert. Der Münchener Ausländerbeirat etwa hat deshalb in seiner Satzung zum Schutz von Minderheiten festgelegt, dass je zwei Sitze für die Herkunftsregionen Afrika, Asien sowie Mittel- und Südamerika reserviert sind. Zudem müssen sich die stimmberechtigten gewählten Mitglieder je zur Hälfte aus Frauen und Männern zusammensetzen. Dies hängt zum einen sicher damit zusammen, dass es ethnisch-gemischten Listen schwerer fällt, das Interesse von potentiellen WählerInnen auf sich zu ziehen, und liegt zum anderen daran, dass gut integrierte, zahlenmäßig kleinere Gruppen gar keine Notwendigkeit sehen, sich in einem solchen beratenden Gremium zu engagieren, das überdies oftmals von einer einzigen Gruppe dominiert wird. Das Interesse der EU-AusländerInnen, die seit Anfang der 1990er Jahre über das kommunale Wahlrecht verfügen, sich in Ausländerbeiräten oder Integrationsräten zu engagieren, ist mitunter stark zurückgegangen.

Die Tendenz, dass die Parteien ebenfalls verstärkt Listen bilden, die um Sitze in den MigrantInnenvertretungen kandidieren, wird von MigrantInnenvertreterInnen teilweise kritisch gesehen. So befürchten einige, darüber würde sich der Einfluss der Parteien,

denen es vor allem um die Vertretung der Parteiinteressen gehe, zum Nachteil für die MigrantInnen vergrößern.

Neben den Ratsmitgliedern und den gewählten MigrantInnen sind in der Regel auch VertreterInnen von Vereinen, Flüchtlingsorganisationen, Wohlfahrtsverbänden, vom Deutschen Gewerkschaftsbund oder in Essen auch von der Polizei als BeraterInnen in die Gremien eingebunden. Auch ihnen bieten diese eine Möglichkeit, sich politisch zu artikulieren. So hat sich beispielsweise die Vertreterin von Pro Asyl/Flüchtlingsrat im Essener Integrationsbeirat in der Wahlperiode 2005-2009 stark für die Interessen von Flüchtlingen eingesetzt und die Arbeit in diesem Bereich entscheidend geprägt.

Ferner ist im Hinblick auf die Zusammensetzung des Essener Integrationsrats bemerkenswert, dass Migrantinnen deutlich unterrepräsentiert sind: Unter 17 gewählten Mitgliedern ist gerade eine Frau. Auch im Solinger Integrationsrat ist das Missverhältnis derzeit mit zwei weiblichen gewählten Mitgliedern im Vergleich zu 14 männlichen ähnlich eklatant. In der Wahlperiode 2005-2009 waren im Essener Integrationsbeirat 4 von 27 gewählten Mitgliedern weiblich; im Solinger Zuwanderer- und Integrationsrat waren es 2 von 10. In Anbetracht einer solchen Ungleichverteilung stellt sich die Frage, inwiefern die Perspektiven von Migrantinnen durch die Gremien überhaupt vertreten werden. Die von mir befragten weiblichen Mitglieder gaben an, sie sähen sich in erster Linie als Repräsentantinnen der Migrantinnen. Dies wurde aber weniger mit dem Anliegen begründet, spezifische Interessen von Frauen mit Migrationshintergrund auf die Tagesordnung setzen zu wollen, als mit der symbolischen Bedeutung einer Präsenz von Frauen in diesen Gremien. So erklärte eine Migrantinnenvertreterin aus Essen, die Gremien würden seitens der Öffentlichkeit meistens mit männlichen Mitgliedern assoziiert.

Dass die Themen Frauen und Gender letztlich auf den politischen Agenden der untersuchten Gremien eine geringe bis gar keine Rolle spielen, könnte einerseits mit dem beschriebenen Selbstverständnis der Frauen, andererseits aber auch mit ihrer quantitativen Unterrepräsentanz zusammenhängen. So spricht Anne Phillips, die einschlägig zur Bedeutung politischer Selbstvertretung gearbeitet hat, auch lediglich von der *Wahrscheinlichkeit*, dass eine höhere Präsenz von Frauen auch zu einer verbesserten inhaltlichen Repräsentation führt (Phillips 1995). Empirische Studien aus den USA haben dahingehend ergeben, dass sich weibliche Abge-

ordnete durchaus verstärkt für frauenpolitische Anliegen einsetzen und substantziell einen Unterschied machen (Swers 1998, Dodson 2001). Insofern wäre eine größere Anzahl von weiblichen Mitgliedern in MigrantInnenvertretungen sicher wünschenswert.

Vielfalt der Aufgaben und Themenfelder

Die Mitglieder der Ausländer- und Integrations(bei)räte selbst verstehen die Aufgaben und Ziele der Gremien mitunter sehr unterschiedlich. Während die einen die soziale Unterstützung von MigrantInnen im Alltag als ihre Hauptaufgabe erachten, andere die Organisation interkultureller Veranstaltungen in den Mittelpunkt stellen, geht es wiederum anderen vor allem um die Verbesserung der politischen Partizipation und Gleichberechtigung. Diese Vielfalt an Anliegen und Zielen spiegelt sich auch in der Arbeit der Gremien wider. Rein rechtlich gesehen, können sich die klassischen Ausländerbeiräte ausschließlich mit Themen befassen, die die ausländische Bevölkerung direkt betreffen – wo immer diese auch beginnen beziehungsweise enden mögen.

Die nordrhein-westfälischen Integrationsräte hingegen haben die Möglichkeit, sich mit allen Angelegenheiten, die in den Selbstverwaltungsbereich der Gemeinde fallen, zu beschäftigen. Die Tagesordnungen werden zum einen von der Verwaltung und zum anderen durch Anträge oder Anfragen der gewählten Mitglieder sowie der entsandten RatsvertreterInnen bestimmt. Auch Vereine haben die Möglichkeit, ihre Arbeit vorzustellen und können Förderanträge für Veranstaltungen oder Projekte stellen. Den Integrationsräten obliegt es wiederum, Anträge an die Verwaltung oder direkt an den Stadtrat zu richten. Letzteres ist bei den Ausländerbeiräten nur über die/den Vorsitzende/n möglich, wodurch dieser/m eine tragende Rolle zukommt. Auch können VertreterInnen als sachkundige EinwohnerInnen in die Ratsausschüsse und Bezirksvertretungen entsandt werden, wo sie allerdings in der Regel nicht stimmberechtigt sind.

Einige Ausländer- bzw. Integrations(bei)räte haben Informations- und Beratungsstellen für Personen mit Migrationshintergrund eingerichtet. Bei Bedarf bieten beispielsweise einzelne Mitglieder an, MigrantInnen bei Behördengängen zu begleiten. Auch die Organisation sogenannter interkultureller Wochen oder Tage gehört zum Standardprogramm von Ausländer- und Integrations(bei)räten und bietet Gelegenheit, sich einer breiteren Öffentlichkeit zu präsentieren.

Darüber hinaus ist das Spektrum der Themen, die in den Ausländer- und Integrations(bei)räten verhandelt werden, breit angelegt. Zumeist sind die Themen stark durch die spezifischen Verhältnisse in den einzelnen Kommunen geprägt. In Essen, wo eine der bundesweit größten Gruppen von LibanesInnen lebt, deren Aufenthaltsstatus zum großen Teil unsicher ist, bildet die Situation dieser EinwohnerInnen ein zentrales Thema.

In jüngerer Zeit stellte das Engagement für das Kommunale Wahlrecht für Nicht-EU-AusländerInnen einen wichtigen Schwerpunkt dar, bei dem auf Seiten der Migrant*innenvertreterInnen Konsens besteht. Dass sich seit langer Zeit in dieser Hinsicht wenig bewegt, hat bei vielen Mitgliedern zu Frustration und genereller Infragestellung der Gremien geführt. Die Einbindung der RatsvertreterInnen in den Integrationsräten hat indessen zur Folge, dass politische Konflikte, die die allgemeine Kommunalpolitik prägen, sichtbar werden. So haben sich beispielsweise die drei von der CDU entsandten Ratsmitglieder im Solinger Integrationsrat klar gegen das kommunale Wahlrecht für Nicht-EU-AusländerInnen positioniert. Dass sich die Gremien nun dergestalt näher an den Konfliktlinien der Kommunalpolitik bewegen, ist positiv zu bewerten, weil sie dadurch an Relevanz gewinnen.

Durch die engere Anbindung an den Stadtrat und den erweiterten Zuständigkeitsbereich werden zudem Querschnittsthemen verstärkt behandelt. So wird beispielsweise über Schulentwicklungspläne oder Stadtplanungskonzepte diskutiert. Themen, die nicht nur, aber eben auch Personen mit Migrationshintergrund betreffen. Die Einarbeitung in diese unterschiedlichen Fachgebiete erfordert von den ehrenamtlich tätigen Migrant*innenvertreterInnen ein erhebliches Engagement und ist sehr zeitaufwendig. Einerseits sind viele damit schlicht überfordert. Dies führt dann dazu, dass die Diskussionen über Verwaltungsvorlagen mitunter von Ratsmitgliedern bestimmt werden, was auf Seiten der Migrant*innenvertreterInnen oftmals das Gefühl auslöst, übergangen zu werden. „Sobald einer von den Migrant*innen was gesagt hat, da kriegt der schon einen drauf“, so beschreibt ein Mitglied des Solinger Integrationsrats die Interaktion. Andererseits bietet die Einbindung für diejenigen, denen es gelingt, sich in die unterschiedlichen Themenbereiche einzuarbeiten, auch die Chance, politische Fachkompetenzen weiterzuentwickeln und damit womöglich auch für Parteien interessant zu werden, deren VertreterInnen schließlich auch in die Gremien eingebunden sind.

Auch wenn zunehmend Themen behandelt werden, die alle EinwohnerInnen angehen, spielen auch weiterhin gruppenspezifische Interessen und Bedürfnisse in den Integrationsräten und Ausländerbeiräten eine Rolle. Dies sind beispielsweise in Bezug auf vorschulische Erziehung, Schule und Religionsausübung konkrete Anliegen wie muttersprachlicher Unterricht, Schulbefreiung an muslimischen Festtagen oder die Beachtung religiös bedingter Essgewohnheiten an Ganztagschulen.

Die Verbesserung der Bildungschancen für Kinder aus Migrant*innenfamilien ist wiederum ein zentrales Anliegen, bei dem alle Migrant*innenvertreterInnen an einem Strang ziehen. Aufgrund ihrer persönlichen Erfahrungen und ihres unmittelbaren Einblicks in die Migrant*innengemeinschaften können diese VertreterInnen die Problemlagen mit einiger Wahrscheinlichkeit besser erfassen. Hier zeichnet sich m.E. eine Gruppenperspektive ab, die möglicherweise von Personen ohne Migrationserfahrung nicht gleichermaßen eingenommen werden kann.

Integrationsräte: Anfangspunkt einer gleichberechtigten politischen Teilhabe?

Betrachtet man die Kommunen als „Moderatoren sozialer Integration“ (Michael Bommes), so muss die Bedeutung der Partizipation von Migrant*innen auf dieser Ebene als besonders wichtig eingeschätzt werden. Über ihren unmittelbaren Zugang zur den einzelnen Communities, können Migrant*innen auf Potenziale und Problemlagen aufmerksam machen, die sonst vielleicht nicht aufgedeckt würden. Ihre Teilhabe gewährleistet die Aufrechterhaltung von Kommunikationsnetzen in die Bevölkerung mit Migrationshintergrund hinein und kann mitunter gerade auch diejenigen Migrant*innen erreichen, die weniger gut integriert sind.

Der von Susanne Baer nachdrücklich kritisierte „Gruppismus“ scheint sich allerdings empirisch für die untersuchten Fälle zu bestätigen. So hat die Auswertung der geführten Interviews ergeben, dass sich in den Gremien Ratsmitglieder wie Migrant*innenvertreterInnen ihrer spezifischen Rollen bewusst werden. Das findet dann beispielweise Ausdruck darin, dass sich ‚die Migrant*innen‘ von ‚den Ratsmitgliedern‘ bevormundet fühlen. Teilweise führt dies dazu, dass die kollektive Gruppenidentität der Migrant*innen bestärkt und als der Mehrheitsgesellschaft gegenüberstehend wahrgenommen wird. Diese Tendenz scheint auch durch die starke Anbindung an den Stadtrat nicht gebannt: Zwar sind in den Integrationsräten die tatsächlichen Einflusschancen

größer, jedoch trägt hier ein empfundenes Ungleichgewicht zwischen Ratsmitgliedern und Migrant*innenvertreter*innen mitunter zur Festschreibung von Gruppenidentitäten bei.

Das Spannungsverhältnis zwischen eingeschränktem Gestaltungsspielraum auf der einen Seite und dem Anspruch, als demokratisch gewählte Repräsentant*innen Anerkennung zu finden auf der anderen, tritt hier umso deutlicher hervor und führt mitunter zu Statuskonflikten. Ob die oben genannten berufenen Gremien hier effektiver sind, bleibt abzuwarten. Letztendlich muss das Ziel darin gesehen werden, die Festschreibung einer Differenz zwischen Migrant*innen und Mehrheitsgesellschaft zu überwinden. Langfristig – da sind sich auch die Mitglieder der von mir untersuchten Gremien weitestgehend einig – muss die politische Partizipation deshalb vor allem über die Parteien gewährleistet werden. Die Tatsache, dass sich diese nun stärker in den Gremien engagieren, könnte in dieser Hinsicht ein wichtiger Schritt sein.

Literatur

Baer, Susanne (2010): Chancen und Risiken Positiver Maßnahmen: Grundprobleme des

Antidiskriminierungsrechts. In: Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.): [Positive Maßnahmen. Von Antidiskriminierung zu Diversity](#). Dossier, S. 11–20.

Dodson, Debra L. (2001): Acting for Women. Is What Legislators Say, What They Do? In: Carroll, Susan J. (Hrsg.): *The Impact of Women in Public Office*. Bloomington, S. 225-242.

Hoffmann, Lutz (1989): Partizipation auf kommunaler Ebene. Ausländerbeiräte auf dem Weg zu Volksgruppenvertretungen?, In: Sieveking, Klaus (Hrsg.): *Das Kommunalwahlrecht für Ausländer*, Baden-Baden, S. 43-68.

Phillips, Anne (1995): *Politics of Presence*, Oxford.

Schönwälder, Karen (2010): Einwanderer in Räten und Parlamenten, In: *APuZ* 46-47, S. 29-35.

Swers, Michele L. (1998): Are Women More Likely to Vote for Women's Issue Bills than Their Male Colleagues? In: *Legislative Studies Quarterly* 23 (3), S. 435–448.

Young, Iris M. (2000): *Inclusion and Democracy*, Oxford.

Christiane Bausch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Sonderforschungsbereich „Fremdheit und Armut“ an der Universität Trier. Ihre Forschungsschwerpunkte sind politische Repräsentation, Demokratietheorie, Migration und Gender.

Simon Goeke

Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund innerhalb von Gewerkschaften und sozialen Bewegungen

Ausstellungen, Zeitungsartikel, Festreden, Theaterinszenierungen, ein Kinofilm und sogar Denkmäler widmen sich in diesem Jahr insbesondere der Migration aus der Türkei und vor allem den Menschen, die in der Bundesrepublik geblieben sind. Hintergrund ist das 50-jährige Jubiläum der deutsch-türkischen Anwerbevereinbarung. In Festreden und Artikeln wird betont, wie sehr die MigrantInnen die bundesdeutsche Gesellschaft geprägt und verändert haben. Doch worin besteht dieser Wandel konkret? Nicht selten werden Veränderungen im Konsumverhalten genannt. Mit Pizza und Döner wurde demnach die Gesellschaft der Bundesrepublik verändert. Das politische und gewerkschaftliche Engagement, die Forderungen und der Protest der MigrantInnen gelten nur selten als Faktoren des Wandels.

Partizipation unter Vorbehalt

Die Anwerbung von Arbeitskräften im Ausland seit 1956 war vor allem bei der deutschen Arbeiterschaft und damit auch bei den Gewerkschaften mit einigen Ängsten verbunden. So erklärte der DGB noch 1954, dass „keine Gewerkschaft eines Landes sich mit dem Hereinströmen von Arbeitskräften aus dem Ausland einverstanden erklären“ könne, „solange im eigenen Lande noch eine nicht unbeträchtliche Zahl von Arbeitnehmern arbeitslos ist oder Kurzarbeit leistet.“ Man sei deshalb davon überzeugt, „daß zumindest für absehbare Zeit der Einsatz ausländischer Arbeitskräfte in Deutschland nicht erforderlich ist“ (Die Quelle 1955:37).

Trotz dieser klaren Ablehnung der Ausländerbeschäftigung nahm der DGB unmittelbar mit der ersten Anwerbung durch die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV) die Organisations- und Betreuungstätigkeit unter den MigrantInnen auf. Damit waren die Gewerkschaften die erste Organisation, die für sich in Anspruch nehmen konnte, die Interessen der MigrantInnen in der Bundesrepublik zu vertreten. Für die meisten MigrantInnen waren die stark in das politische System integrierten und legal arbeitenden deutschen Gewerkschaften Neuland. Die gewerkschaftlichen Erfahrungen der MigrantInnen aus Spanien und Portugal kamen aus der Illegalität und aus dem Kampf gegen faschistische Diktaturen. Die MigrantInnen aus Griechenland waren teilweise im Bürgerkrieg

aktiv gewesen und organisierten von Deutschland aus den Widerstand gegen die Militär-Junta, die sich seit 1967 gewaltsam an der Macht hielt. In der Türkei kämpften die Gewerkschaften um die Legalität und gegen staatliche Verfolgung. In Italien hingegen war die kommunistische Partei die zweitstärkste Fraktion im Parlament, und es wurde oft gestreikt.

Es ist also wenig verwunderlich, dass viele MigrantInnen ein anderes Verständnis von gewerkschaftlichem Engagement hatten als die Konzentration auf Tarifverhandlungen, bei denen die starke Verhandlungsmacht wenn nötig mit angekündigten Streiks unterstrichen wird. Die Betreuungs- und Beratungstätigkeit sowie die organisatorische Integration der MigrantInnen durch die Gewerkschaften diente deshalb auch zunächst weniger der tatsächlichen Interessenvertretung als vielmehr der Kontrolle. Die organisatorische Einbeziehung der MigrantInnen stellte für die Gewerkschaften sicher, dass die sozial- und tarifrechtliche Gleichstellung mit den deutschen ArbeitnehmerInnen nicht unterlaufen wurde und die MigrantInnen nicht eine eigene, vom DGB unabhängige und wesentlich radikalere „Gastarbeitergewerkschaft“ gründen würden. Die Angst vor den radikalen Einflüssen der „Gastarbeiter“ ging sogar soweit, dass der DGB eine Studie über die „Infiltration ausländischer Gastarbeiter in der Bundesrepublik“ in Auftrag gab. Diese wusste jedoch 1965 zu berichten, dass „durch [die] Tätigkeit radikaler politischer Gruppen unter den Gastarbeitern die Sicherheit der Bundesrepublik nicht akut gefährdet“ sei (Archiv der sozialen Demokratie Bonn: 5/DGAI000012).

Obwohl von den Gewerkschaften immer wieder die Einheit der Arbeiterklasse beschworen wurde, deckte sich die Interessenlage der ausländischen ArbeitnehmerInnen nicht immer mit der der deutschen. Der systematischen Unterschichtung des Arbeitsmarktes durch die MigrantInnen hatten sowohl Gewerkschaften als auch MigrantInnen lange Zeit nichts entgegenzusetzen. Für viele deutsche Gewerkschaftsmitglieder ermöglichte diese Unterschichtung sogar einen betrieblichen Aufstieg, und viele MigrantInnen hatten nicht geplant, sich über mehrere Jahre, oder sogar für den Rest ihres

(Erwerbs-)Lebens, in einem Lohnarbeitsverhältnis in der Bundesrepublik zu befinden.

Zu Beginn der 1970er Jahre wurden die Unterschichtung und die besondere Situation der MigrantInnen in der Bundesrepublik jedoch häufiger von den Betroffenen in Arbeitskämpfen und Protesten thematisiert. Nicht selten entstanden diese Proteste und Streikaktionen unabhängig von der zuständigen Gewerkschaft oder sogar gegen sie. 1973 streikten laut dem Redaktionskollektiv „express“ mindestens 275.000 ArbeiterInnen und Angestellte in rund 335 Betrieben spontan und losgelöst von den Gewerkschaften. Diese „wilden Streiks“ wurden oft von MigrantInnen initiiert. Gemeinsam waren diesen migrantischen Arbeitskämpfen die Forderungen nach linearen Lohnerhöhungen, verlängerten Pausen und der Möglichkeit, mehr Urlaub an einem Stück nehmen zu können. Die meisten MigrantInnen waren in der Industrie in den unteren Lohngruppen angestellt und verrichteten die körperlich anstrengendsten Arbeiten am Fließband. Von den relativen Lohnzuwächsen, die die Gewerkschaften in Tarifverhandlungen durchsetzten, profitierten sie am wenigsten. Die Geschwindigkeit des Fließbandes und die Anzahl der kurzen Erholungspausen waren ausschlaggebend für den Arbeitsalltag der MigrantInnen. Lange Reisen mit dem Auto zur Familie in die Herkunftsländer verkürzten den Erholungsurlaub.

Den bekanntesten unter diesen wilden Streiks von MigrantInnen, wenn nicht sogar den bekanntesten Streik in der Geschichte der Bundesrepublik überhaupt, stellt der Ford-Streik im August 1973 dar. Mehrere türkische Arbeiter waren zu spät aus dem Urlaub in den Betrieb zurückgekehrt, was die Betriebsleitung mit einer fristlosen Kündigung quittierte. Die verbliebenen Arbeiter in der Endproduktion mussten die fehlende Arbeitskraft ausgleichen. Das Band wurde schneller geschaltet. Hinzu kam eine allgemeine Unzufriedenheit unter den Arbeitern mit dem letzten Ergebnis der Tarifverhandlungen, denn die Lohnerhöhungen waren mittlerweile durch die starke Inflation nichtig geworden. Über mehrere Tage legten vor allem türkische Beschäftigte die Arbeit nieder und besetzten den Betrieb Tag und Nacht, um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen. Betriebsrat und IG Metall versuchten den Streik zu beschwichtigen, doch die Streikenden wählten eine unabhängige Streikleitung, die mit der Betriebsleitung verhandeln sollte. Durch einen gewalttätigen Einsatz von Polizei, Werkschutz und Meistern in dem Betrieb wurde der Streik dann letztendlich gebrochen. Mehrere

am Streik Beteiligte wurden entlassen oder kündigtgen freiwillig (vgl. Huwer 2007: 233-250).

Statt die Eskalation zum Anlass zu nehmen, das Gespür bei den deutschen Mitgliedern für die besondere Lage ihrer ausländischen KollegInnen und deren daraus resultierenden Bedürfnissen zu schärfen, sah die IG Metall ihre Aufgabe eher darin, die Informationsarbeit bei den ausländischen ArbeiterInnen zu verstärken (Kleff 1984: 155ff.). Dennoch blieben die Kämpfe der MigrantInnen in und mit den Gewerkschaften nicht ergebnislos. Vor allem über die steigenden Mitgliederzahlen konnten die MigrantInnen immer mehr ausländische Vertrauensleute, Dolmetscher und Funktionsträger in den Gewerkschaften etablieren.

Eine tatsächliche Vertretung für die gesonderten Interessen der MigrantInnen führte erstmalig die IG Metall ein, als sie 1983 die Personengruppe „Ausländische Arbeiter“ schuf. Die Gewerkschaft ver.di führte eine solche Personengruppe erst in den letzten Jahren ein. Die erste BundesmigrantInnenkonferenz fand im Mai diesen Jahres (2011) statt. Personengruppen in Gewerkschaften (in denen Frauen und Jugendliche eine eigene Personengruppe bilden) können in alle Bezirks- und Landesvorstände ihre eigenen Delegierten entsenden und haben ihre eigenen Landes – und Bundeskonferenzen. Zurückblickend war es die IG Metall, die bereits in den 1960er Jahren eine intensive Bildungsarbeit bei den MigrantInnen begann, um so die Quote der ausländischen Vertrauensleute und Betriebsräte zu verbessern. 1972 erhielten MigrantInnen aus Nicht-EU-Staaten erstmalig auch das passive Wahlrecht bei den Betriebsratswahlen, was maßgeblich auf den Druck der Gewerkschaften zurückzuführen ist. Seither steigt der Anteil der ausländischen Beschäftigten in Betriebsräten und Vertrauenskörpern, liegt aber bis heute noch meistens unter dem Ausländeranteil an allen Beschäftigten.

Studentenrevolte und Migrationsbevölkerung

Auch die Studentenbewegung hatte in den Anfangsjahren ein eher funktionales Verhältnis zu den migrantischen ArbeiterInnen. Im Vordergrund standen die ausländischen Studierenden, die oft aus Regionen kamen, in denen anti-koloniale Befreiungsbewegungen höchste Konjunktur hatten. Stark politisiert hatten diese ausländischen Studierenden einen bislang weit unterschätzten Einfluss auf die Dynamik der Neuen Linken. Rudi Dutschke bezeichnete beispielsweise die Proteste gegen den Staatsbesuch des Putschisten Moïse Tschombé, der für den Mord am kongolesischen Minis-

terpräsidenten Patrice Lumumba verantwortlichen war, als „Beginn unserer Kulturrevolution“ (So oder So 2004: S.15). Neben dem Sozialistischen Deutschen Studentenbund (SDS) waren auch der Afrikanische Studentenbund und der Lateinamerikanische Studentenbund an den Protesten beteiligt (Seibert 2008: S. 27ff). Die ausländischen Studierenden hatten nicht nur ihren festen Platz in der Studierendenbewegung, sondern waren nicht selten sogar InitiatorInnen von Protesten und Positionspapieren.

Ab 1967, als die Studierendenbewegung größere Ausmaße annahm, verloren die Arbeitskreise ausländischer Studierender zunehmend an Bedeutung. Das Interesse der Studierendenbewegung an den ausländischen Studierenden und vor allem an den ausländischen ArbeiterInnen nahm jedoch eher zu. So forderte Rudi Dutschke auf dem Vietnam-Kongress 1968 dazu auf „zu diesen [ausländischen] Arbeitern zu gehen, zu erklären, [und] zu organisieren [...]“ (Dutschke 1968: 144). Er sah in den ArbeiterInnen eine „disponible Reservearmee des westdeutschen Kapitalismus“, die subversiv sei, weil sie die „lebendige internationale materialistische Basis der Revolution für Europa konkret vermittelt“.

In vielen Städten bauten Studierende Arbeiterbasis-Gruppen auf. Teilweise legten diese Gruppen einen Schwerpunkt auf die multinationale Betriebs- und Stadtteilarbeit, da sie wie Rudi Dutschke in den MigrantInnen ein besonders subversives Potenzial sahen. Nach Ansicht der Studierenden hatten die ausländischen ArbeiterInnen ganz objektiv am wenigsten zu verlieren und am meisten Interesse an einer Umwälzung der gesellschaftlichen Verhältnisse. Außerdem meinte man, sich bei der Agitation auf eine „kämpferische“ und „radikal-demokratische Tradition“ des Mittelmeerraumes stützen zu können. Tatsächlich gelang es Gruppen wie der Arbeitersache in München oder dem Arbeiterkampf in Hamburg, in Kontakt mit den MigrantInnen zu kommen und auch einige Aktionen durchzuführen. Die Hoffnung, die ausländischen ArbeiterInnen könnten zur zukünftigen Avantgarde der Klassenkämpfe werden, zerstreute sich jedoch weitestgehend. Dennoch entstand über die betriebliche Agitation und das gesteigerte Interesse der Studierenden an den ausländischen ArbeiterInnen oftmals ein intensiver Austausch, der auch bei den späteren sozialen Bewegungen, wie der Friedensbewegung und der ökologischen Bewegung, nicht abriß.

MigrantInnenselbstorganisation: Zwischen Exilpolitik und sozialer Bewegung

Die Proteste von MigrantInnen im öffentlichen Raum jenseits von Arbeitskämpfen waren lange Zeit durch exilpolitische Themen bestimmt. Schon in den 1960er Jahren fanden immer wieder Demonstrationen von Exilorganisationen und Vereinen von MigrantInnen statt, die beispielsweise gegen das Franco-Regime in Spanien mobilisierten, oder die Situation im Iran thematisierten. Die rechtliche und soziale Situation in der Bundesrepublik wurde in den 1960er Jahren vor allem während Arbeitskämpfen aufgegriffen. Zu Beginn der 1970er Jahre änderte sich dies. Viele MigrantInnen lebten nun schon seit mehreren Jahren in der Bundesrepublik oder waren zum zweiten oder dritten Mal eingereist. Sowohl die Situation auf dem Wohnungsmarkt als auch die diskriminierenden Bestimmungen des Ausländergesetzes gerieten immer öfter in den Fokus migrantischer Proteste.

Überteuerte Mieten für heruntergekommene Wohnungen und die massive Wohnraumspekulation waren der Anlass für Mieterstreiks und Besetzungen im Frankfurter Westend - bis dahin in Deutschland nicht sehr bekannte Protestformen. Die ersten besetzten Häuser waren dabei vor allem von MigrantInnen bewohnt. Der Beginn der langjährigen „Häuserkämpfe“ in Frankfurt ging also zurück auf die Selbstorganisation von MigrantInnen (Bojadžijev 2008: 206).

Als die Bundesregierung 1974 ankündigte, das Kindergeld für Deutsche zu erhöhen und im Gegenzug dasjenige für MigrantInnen, deren Kinder im Ausland lebten, zu streichen bzw. zu kürzen, gründeten sich in mehr als 19 deutschen Städten sogenannte multinationale Kindergeldkomitees. Die bundesweiten Proteste entwickelten sich vielerorts zu einer radikaldemokratischen Bewegung, die auch das Wahlrecht für MigrantInnen einforderte. Diese Kämpfe entzogen sich dem gewerkschaftlichen Einfluss und wiesen eine besondere Sprengkraft für die Gesellschaft auf. Die faktische Einwanderung und die damit einhergehenden Ansprüche der MigrantInnen auf Gleichberechtigung führten in zahlreichen Gemeinden zur Gründung von Ausländerbeiräten, die viele kommunale Verwaltungen in Fragen der Ausländerpolitik noch heute beraten. Da sich die Forderungen nach einem Wahlrecht für MigrantInnen in den 1970er Jahren häuften, müssen diese Ausländerbeiräte auch als eine Befriedungsstrategie der migrantischen Proteste gelesen werden. Bis heute ist ein tatsächliches Wahlrecht noch nicht einmal auf

kommunaler Ebene für alle EinwanderInnen durchgesetzt.

Neue Herausforderungen - neue Kämpfe

Seit dem absoluten Anwerbestopp 1973 stieg die Zahl der undokumentiert eingereisten MigrantInnen und irregulären Aufenthalte. Arbeitskämpfe und soziale Proteste im Bereich der illegalisierten Migration erfolgreich zu führen, erfordert Mut und starke PartnerInnen. Die Gewerkschaft ver.di hat diese Herausforderung angenommen, indem sie illegalisierten MigrantInnen die Mitgliedschaft in der Organisation ermöglicht und in mehreren Städten Beratungsstellen für diese ArbeiterInnen aufgebaut hat. In Hamburg klagte bereits eine illegalisierte Hausarbeiterin mit Hilfe von ver.di ihren Lohn ein. MünchnerInnen mit und ohne Migrationshintergrund haben sich seit 2007 in der Initiative Zivilcourage zusammengetan. Zunächst kämpfte diese Initiative erfolgreich vor Gericht und in der Öffentlichkeit gemeinsam mit den Betroffenen gegen den Lohnbetrug gegenüber türkischen Werkvertragsarbeitern auf Baustellen. Seit 2010 arbeitet die Initiative eng mit ArbeiterInnen aus den neuen EU-Staaten zusammen, die noch keine Arbeitsgenehmigung in Deutschland haben.

Fazit

Die Verweigerung des allgemeinen und zum Grossteil auch des kommunalen Wahlrechts, sowie die nach wie vor sondergesetzlichen Regelungen des Ausländerrechts, haben die politische Aktivität von MigrantInnen nicht verhindern können. MigrantInnen artikulierten und artikulieren ihre Interessen in bestehenden, eigenen, oder ganz ohne Organisationen. Die in vielen Punkten mit der besonderen Lebenssituation in Verbindung stehenden gesonderten Interessen verlangen auch oft eine autonome Organisationsform oder autonome Strukturen in den bestehenden politischen Organisationen. Diese Notwendigkeit autonomer Strukturen ist erst spät und bis heute nicht in allen Bereichen der Gesellschaft akzeptiert worden. Der Einfluss der migrantischen Kämpfe und des Engagements von MigrantInnen wird dabei oft unterschätzt. Oftmals waren es MigrantInnen die gesellschaftliche Missstände thematisierten oder sich gegen extreme Arbeitsbedingungen zur Wehr setzten und damit auch die Gewerkschaften und andere politische Organisationen zum Umdenken zwangen.

Literatur

Archiv der sozialen Demokratie Bonn (5/DGAI000012): Bericht über die „Infiltration ausländische Gastarbeiter in der Bundesrepublik Deutschland“.

Bojadžijev, Manuela (2008): Die windige Internationale. Rassismus und Kämpfe der Migration, Münster.

Die Quelle (1955): Stellungnahme des DGB zur Frage ausländischer Arbeitskräfte, in der Sendung „Aus der Welt der Arbeit“ des NWDR Hamburg am 04.12.1954. Auszugsweise abgedruckt: Eine Stellungnahme des DGB, Jg. 6, 1955, S. 37.

Dutschke, Rudi (1991): Die Geschichtlichen Bedingungen für den internationalen Emanzipationskampf (Rede auf dem Internationalen Vietnam-Kongress in West-Berlin, Februar 1968), in: Ders.: Geschichte ist machbar, Texte über das herrschende Falsche und die Radikalität des Friedens, Neuausg., Berlin, S. 105-121, hier S. 114 f.

Hunger, Uwe: Wie kann die politische Partizipation von MigrantInnen gefördert werden? http://www.migration-boell.de/web/integration/47_2637.asp (Zugriff 10.08.2011).

Huwer, Jörg 2007: "Gastarbeiter" im Streik: Die spontane Arbeitsniederlegung bei Ford Köln im August 1973. In: Geschichte im Westen, Jg. 22, S. 223–250.

Nowak, Peter: „Ver.di berät die Papierlosen“, TAZ vom 23.02.2009: www.taz.de/!30896/ <http://www.taz.de/!30896/> (Zugriff 10.08.2011).

Kleff, Hans Günther (1984): Vom Bauern zum Industriearbeiter: Zur kollektiven Lebensgeschichte der Arbeitsmigranten aus der Türkei, Ingelheim.

Redaktionskollektiv "express". Zeitung für sozialistische Betriebs- und Gewerkschaftsarbeit (Hrsg.): Spontane Streiks 1973. Krise der Gewerkschaftspolitik (Reihe Betrieb und Gewerkschaften), Offenbach 1974, S. 3.

Seibert, Niels (2008): Vergessene Proteste. Internationalismus und Antirassismus 1964 – 1983, Münster

So oder So (2004): „Der Beginn unserer Kulturrevolution“: Vor 40 Jahren: Studentischer Protest gegen den Kongolesischen Staatspräsident Moïse Tschombé. Nr. 14 (2004) S. 15.

Simon Goeke promoviert in München über die politische Aktivität von und für MigrantInnen in den 1960er und 1970er Jahren. Er war 2009 am Ausstellungs- und Forschungsprojekt „ Crossing Munich. Orte Bilder und Debatten der Migration“ konzeptionell und mit einem eigenen Forschungsbereich zu Arbeit und Widerstand beteiligt und ist Mitglied im Netzwerk Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung.

II Politisches Engagement konkret

Ob in Stadträten, Selbstorganisationen, Integrationsbeiräten, Gewerkschaften oder sozialen Bewegungen - Menschen mit Migrationshintergrund mischen sich in diesem Land auf vielfältige Weise ein. Sie vertreten ihre Interessen und gestalten die Gesellschaft mit. Doch wie denken diese Menschen über ihr eigenes politisches Engagement? Welche Bedingungen finden sie in den Organisationen und Institutionen vor, in denen sie sich engagieren? Wo finden sie Unterstützung und welche Hindernisse müssen sie überwinden?

Politisch aktive Personen aus unterschiedlichen Bereichen kommen hier zu Wort und machen sichtbar, wer sich hinter Zahlen und Statistiken verbirgt:

Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund beantworten Fragen im Hinblick auf ihre Motivation, sich in einer politischen Partei zu engagieren, auf ihre positiven und negativen Erfahrungen in ihrer politischen Karriere sowie hinsichtlich ihrer Vorstellungen, wie mehr Menschen mit Migrationshintergrund sich in die Politik einmischen können.

Engagierte MigrantInnen verschiedener Professionen sprechen über die Beweggründe ihres Engagements in sozialen Organisationen und Gewerkschaften, sowie über ihre Erfahrungen und die Themen, die ihnen besonders am Herzen liegen.

Zwölf Antworten auf vier Fragen: Sichtweisen und Erfahrungen von Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund

Die folgenden Interviews stehen exemplarisch für die vielfältigen Lebenswege von gewählten KommunalpolitikerInnen mit Migrationshintergrund, die sich ehrenamtlich in der Kommunalpolitik engagieren. Drei von ihnen beantworten hier Fragen nach ihren Beweggründen, sich in ihrer und für ihre Stadt zu engagieren, nach ihren besonderen Erfahrungen als Angehörige einer ethnischen Minderheit oder People of Color, nach den Zielen, die sie mit ihrer Arbeit verfolgen, sowie nach ihrer Einschätzung, wie die Repräsentation und aktive politische Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund verbessert werden könnte.

Dr. Karamba Diaby

ist seit 2009 für die SPD im Stadtrat von Halle (Saale). Der promovierte Chemiker und Geoökologe wurde 1961 in Senegal geboren und lebt seit 1986 in Deutschland und leitet hauptamtlich den Bereich Migration und Integration in einer Jugendeinrichtung der Stadt.

Onur Ocak

ist 2009 für die Partei Die Linke in den Bielefelder Stadtrat gewählt worden. Mit 21 Jahren ist er das jüngste Ratsmitglied mit Migrationshintergrund in einer deutschen Großstadt. Er studiert Rechtswissenschaften in Bielefeld und arbeitet als studentische Hilfskraft am Lehrstuhl. Der in Istanbul geborene Onur kam im Alter von 2 Jahren nach Deutschland mit seinen Eltern, die aus politischen Gründen das Land verlassen mussten.

Niombo Lomba

ist seit 2009 gewählte Stadträtin im Stuttgarter Stadtrat. Die studierte Politologin war von 2000 bis 2002 Mitglied im Bundesvorstand von Bündnis 90/Die Grünen und anschließend als Beraterin für Public Affairs & Relations bei der Agentur PRGS - ECCO Berlin tätig. Seit 2011 ist sie Leiterin der Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im Staatsministerium von Baden-Württemberg.

Was waren ihre Motive für ihr politisches Engagement in einer Partei?

Dr. Karamba Diaby: Politisch aktiv bin ich schon seit meinem 14. Lebensjahr, damals noch im Senegal in der Schule, später nach meiner Ankunft in Deutschland an

der Hochschule in Halle an der Saale. Seit 3 Jahren bin ich Mitglied der SPD und seit 2 Jahren Mitglied des Stadtrates. Meine Motive für mein Engagement sehe ich in den Möglichkeiten, eigene Ideen und Vorstellung umzusetzen und Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen zu können. Als Mitglied einer Partei erhalte ich Einblicke in Strukturen und gewinne praktische Erfahrungen im demokratischen Willensbildungsprozess, die auch für das Einbringen und die Durchsetzung von eigenen Themen wichtig sind. Nicht zu unterschätzen ist neben den vielen Informationen, die ich bekomme, auch der persönliche Kontakt zu vielen Menschen. Denn Politik wird von Personen bestimmt.

Onur Ocak: Ich bin in einem politisch interessierten Haushalt aufgewachsen. Meine Eltern waren in der Türkei selber politisch aktiv, so dass Politik bei uns in der Familie immer ein Thema war. So habe ich relativ früh erfahren müssen, dass einem in dieser Gesellschaft nichts geschenkt wird und man sich seine Rechte, Ansprüche und Interessen erkämpfen und erstreiten muss. Ich habe lernen müssen - insbesondere in der Schule, dass man sich zwar alleine durchkämpfen kann, aber man nur wirklich erfolgreich ist, wenn man sich gemeinsam mit Gleichgesinnten organisiert, um seine Interessen durchzusetzen. Anlass für meine Politisierung waren die schreienden Ungerechtigkeiten in der Gesellschaft. Die Einführung der Hartz IV Gesetze (von denen meine Familie und ich betroffen waren) und insbesondere der Irak- und Afghanistankrieg haben mich stark politisch beeinflusst. Mir ist klar geworden, dass weder soziale Gerechtigkeit noch eine klare Friedenspolitik („Nie wieder Faschismus. Nie wieder Krieg“) in der bestehenden Wirtschaftsordnung garantiert sind. Ich bin in die Partei Die Linke eingetreten, um eine solidarische, friedliche und demokratische Gesellschaft zu erkämpfen, in der die Wirtschaft sich nach den Bedürfnissen der Menschen richtet und nicht nur nach dem Profit. Ich nenne diese Gesellschaftsform den demokratischen Sozialismus.

Niombo Lomba: Ich komme aus einer sozial und ökologisch engagierten Familie und hatte immer mitbekommen, dass es sich lohnt, für etwas zu arbeiten, an was man/frau glaubt. Dazu gehören in meinem Fall Werte wie Freiheit, Ökologie, Gerechtigkeit. Ich habe während der Uni-Zeit festgestellt, dass es sich lohnt

sich zu engagieren. Dann wurde mir klar, dass ich das auch in der Politik machen wollte.

Welche förderlichen bzw. hinderlichen Bedingungen finden Sie in ihrem politischen Alltag vor?

Dr. Karamba Diaby: Förderlich sind die vielen Erstinformationen, das Bestimmen und Platzieren von Themen, die einem wichtig sind. Das Gefühl zu haben mitzubestimmen ist enormer Motor für mein Engagement. Als hinderlich empfinde ich manchmal die Überschneidung von Kompetenzbereichen – es ist nicht immer leicht zu unterscheiden, ob ein Thema kommunale, Länder- oder Bundessache ist. Hier empfinde ich manchmal, dass die kommunale Ebene einen zu engen Handlungsspielraum hat, der nicht zuletzt von akuten Haushaltszwängen bestimmt wird.

Onur Ocak: Innerhalb meiner Partei hat man es sehr einfach, als junger Student mit Migrationshintergrund an irgendeine Posten oder verantwortungsvollen Ämter zu gelangen. Problematisch ist höchstens, dass man schnell „verheizt“ wird, wenn man all die Angebote und Möglichkeiten annimmt, die einem die Partei bietet. An Unterstützung und Fördermöglichkeiten fehlt es nicht. Ich habe im Rahmen der Parteiarbeit keine hinderlichen Bedingungen erfahren. Außerhalb der Partei, insbesondere im Rat, muss man sich erst mal etwas Respekt verschaffen. Man muss also einigen Alteingesessenen auch mal „so richtig an den Karren fahren“, damit sie einen ernst nehmen. Aber das ist kein Problem für mich. Das sind aber eher Hindernisse, die mit dem Alter verbunden sind. Hindernisse aufgrund meines Migrationshintergrundes sind eher unterschwellig. Neulich wurde mir von einem Zuschauer im Rat gesagt: „Oh, sie sprechen aber gut Deutsch!“. „ Sie aber auch!“ ist meine klassische Antwort auf solche zwar nett gemeinten, aber unterschwellig doch schon diskriminierenden Aussagen.

Niombo Lomba: Ich habe ein Umfeld an Parteifreundinnen und -freunden, das mich unterstützt. Das hilft, ebenso wie das Mentoringprogramm, an dem ich teilgenommen habe, mir geholfen hat, ein eigenes Netzwerk aufzubauen. In der Kommunalpolitik, wie sie in Stuttgart stattfindet, ist es schwer, wenn die Stadträte und -rätinnen nicht flexibel genug sein können. Die Erwartungen und Belastungen, die mit diesem Ehrenamt verbunden sind, sind sehr hoch. Die Anzahl an Sitzungen, Terminen, E-Mails, Einladungen steigen mit

der Zeit. Dafür müssen die Stadträte und Stadträtinnen erst einmal viel Zeit investieren. Das ist schwer.

Haben Sie negative Erfahrungen im Laufe ihres politischen Engagements gemacht? Wenn ja welche?

Dr. Karamba Diaby: Natürlich gibt es latente, nicht ausgesprochene Vorbehalte bei vielen Menschen, auch gegenüber meiner Person. Doch ich habe immer dagegen gearbeitet. Ich führe hauptamtlich regelmäßig interkulturelle Trainings für alle gesellschaftlichen Gruppen durch, die darauf zielen, die Menschen über interkulturelle Themen aufzuklären und zu sensibilisieren. Als Mitglied in vielen Gremien, Netzwerken und Ausschüssen bin ich an gesellschaftlichen Gestaltungsprozessen beteiligt und kann mich aktiv einbringen. Die ehrenamtliche parteipolitische Arbeit ist daher nur ein Arbeitsfeld unter vielen.

Onur Ocak: Abgesehen von ausländerfeindlichen Sprüchen an Infoständen oder verächtlichen Äußerungen über meine politische Gesinnung, habe ich glücklicherweise keine negativen Erfahrungen gemacht.

Niombo Lomba: Sicherlich habe ich die ein oder andere negative Erfahrung gemacht. Dazu gehört beispielsweise, dass ich in Zeitungsartikeln Hinweise auf meine Hautfarbe gelesen habe. Das hat aber in Interviews oder in meiner Art, Politik zu machen, gar keine Rolle gespielt. Im Großen und Ganzen kann ich mich aber über negative Erfahrungen nicht beklagen.

Was sollten die Parteien tun, um die Repräsentation der Menschen mit Migrationshintergrund in Parlamenten zu verbessern?

Dr. Karamba Diaby: Gerade in meiner Partei wird das Thema der interkulturellen Öffnung sehr stark diskutiert. Aber es darf nicht bei gutgemeinten Absichtserklärungen bleiben. Der Prozess der interkulturellen Öffnung der Partei muss auch praktisch umgesetzt werden. Ich hoffe sehr, dass uns das gelingt. Da die Parteien als Repräsentantinnen der Gesellschaft gelten, sollte sich der Anteil von Bürger und Bürgerinnen mit Migrationshintergrund auch in der Zusammensetzung der Partei und in der Besetzung parteiinterner Ämter sowie in der Besetzung der Wahllisten widerspiegeln. Der Weg dahin ist noch lang, aber wenn beide Seiten, die MigrantInnen und die Parteien, aufeinander zugehen, kann sich die Tendenz ins Positive wandeln.

Onur Ocak: Parlamente sollen die politischen Mehrheitsverhältnisse der Bevölkerung widerspiegeln. Dazu gehört auch, dass sich sowohl die Geschlechter, wie auch die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen (soziale und ethnische) widerspiegeln. Wir haben bei der Aufstellung unserer Liste für die Kommunalwahl gerade auf solche Kriterien Wert gelegt. So besteht unsere Fraktion nicht nur zur Hälfte aus Frauen, sondern auch zur Hälfte aus Migranten und Migrantinnen. Selbstverständlich geht das nur, wenn man auch entsprechend Migranten in der Partei organisieren kann. Der Repräsentation der Migranten in den Parlamenten muss jedoch die Repräsentation der Migranten in der Zivilgesellschaft vorausgehen. Da gibt es jedoch strukturelle und geistige Barrieren, die eingerissen werden müssen. Das geht vom konsequenten Antifaschismus über ein egalitäres Bildungssystem bis hin zu einem grundlegenden Politikwechsel. Denn man muss erst die sozialen Bedingungen für Teilhabe und politisches Engagement schaffen. Leider bedeutet Migrationshintergrund gleichzeitig viel zu oft auch Armut. Deshalb ist Migrationspolitik Bestandteil einer umfassenden Sozialpolitik. Letztendlich ist diese Aufgabe eine Herausforderung für die kommenden Jahrzehnte. Ich bezweifle, ob Parteien der Motor für diesen Wandel sein können, ich halte nichts von Stellvertreterpolitik. Parteien können aber helfen, die Selbstorganisation der Migranten zu unter-

stützen und zu fördern. Letztendlich gilt: Man muss seine Interessen gemeinsam erkämpfen, es wird einem nichts geschenkt.

Niombo Lomba: Das ist eine gute Frage. Im Grunde geht es im ersten Schritt, wahrzunehmen, dass hier Menschen leben, die eine andere Geschichte haben, eine Einwanderungsgeschichte. Man muss erkennen, dass sie aufgrund dieser Besonderheit all zu oft diskriminiert werden und nicht die gleichen Chancen haben, gesellschaftlich aufzusteigen. Die Parteien sollten sich für diese Menschen öffnen und sie bewusst fördern, wobei ich hoffe, dass es auch ohne die Einführung von Quoten gelingt. Darüber hinaus müssen Menschen, die länger hier leben und keine deutsche Staatsbürgerschaft besitzen, das Wahlrecht bekommen. Es ist wichtig, dass sie als Teil der Gesellschaft wahrgenommen werden, und dass sie das alle Rechte erhalten, sie mitzugestalten. Schließlich muss die Bildungs- und Integrationspolitik verändert werden, damit die Migrantenkinder bessere Chancen haben, in allen gesellschaftlichen Bereichen zu partizipieren – auch in der Politik.

Die Interviews führte Cihan Sinanoglu im September 2011.

Fünfzehn Antworten auf fünf Fragen: Politisch Aktive über ihr Engagement

Was verbinden Personen mit eigener Migrationsgeschichte mit ihrem Engagement? Drei MigrantInnen mit unterschiedlichen Interessengebieten beantworten Fragen über ihre Erfahrungen, Ziele und Wünsche. Ihre Antworten lassen insbesondere erkennen, dass sie sich einmischen, um gesellschaftliche Kluften zu überwinden, Verantwortung zu übernehmen und damit die Gesellschaft mitzugestalten. Ihre Vorschläge zielen darauf, die Lage der Menschen unabhängig von ihrer Herkunft zu verbessern. Zugleich verknüpfen sie mit ihrem Engagement das Gefühl nicht länger Objekt sondern Subjekt der Politik zu sein und durch Anerkennung auch ihren Platz in dieser Gesellschaft gefunden zu haben.

Bülent Bengi

ist seit 1985 Mitglied der IG Metall in Baden Württemberg und Sprecher des bezirklichen Migrationsausschusses. Er arbeitet bei Bosch in Reutlingen und ist dort Betriebsrat und stellvertretender Vertrauenskörperlleiter.

Tatjana Forner

ist Mitbegründerin und Geschäftsführerin des MigrantInnenvereins ‚Club Dialog‘, der 1988 gegründet wurde. In 1992 gründete sie den „Verband der Initiativgruppen in der Ausländerarbeit Berlin und Brandenburg“ (heute Verband der interkulturellen Arbeit) mit. Seit 2003 ist sie Mitglied des Berliner Landesbeirats für Integration und Migrationsfragen. Für ihr Engagement erhielt sie das Bundesverdienstkreuz.

Robert Katianda

ist Vorsitzender des Vereins AfroDeutsche e.V. Der studierte Betriebswirt ist Berater der Kommission für Integration der Stadt Nürnberg sowie Mitglied des Bayerischen Integrationsrates.

Warum ist es Ihnen wichtig, politisch aktiv zu sein?

Bülent Bengi: Mein politisches Engagement ist mir wichtig, da wir nur mit einer aktiven Beteiligung vieler Menschen eine bessere Zukunft schaffen können. Darüber hinaus will und kann ich nicht länger mit ansehen, wie die Kluft zwischen Arm und Reich in Deutschland

immer größer wird. Als Gewerkschaftler versuche ich deshalb, die Rechte der Beschäftigten zu stärken.

Tatjana Forner: Politisches Engagement ist aus meiner Sicht wichtig, da man damit Verantwortung für die gesellschaftliche Entwicklung übernimmt und vom Objekt zum Subjekt der Politik wird.

Robert Katianda: Für mich ist es wichtig, politisch aktiv zu sein, da wir als afrikanische Migrantinnen und Migranten selbst mit einem akademischen Abschluss und einem deutschen Pass oft ausgegrenzt bleiben. Darüber hinaus ist es mir wichtig, die Interessen der Menschen aus Afrika bei wichtigen Debatten in unserer Kommune zu vertreten. Gehör und einen Platz in der Kommune zu finden, ist meiner Ansicht nach entscheidende Voraussetzung für eine Eingliederung der afrikanischen Migrantinnen und Migranten vor Ort.

Welche Erinnerungen verbinden Sie mit dem Beginn Ihres politischen Engagements?

Bülent Bengi: Ich bin seit 1985 Mitglied der IG Metall und seit 1992 aktiv in der Migrationsarbeit engagiert. Es ist immer ein gutes Gefühl, gemeinsam mit den Kolleginnen und Kollegen bei einer Tarifrunde auf der Straße zu stehen und die Stärke der Solidarität zu spüren.

Tatjana Forner: Ich kann mich an gespaltene Gefühle in Bezug auf meine Beteiligung im Integrationsbeirat erinnern. Einerseits hatte ich eine gewisse Skepsis hinsichtlich der zu erwartenden Ergebnisse, andererseits war ich an der Zusammenarbeit mit Kolleginnen aus anderen Communities neugierig.

Robert Katianda: Mit meinem politischen Engagement verbinde ich das positive Gefühl, einen Platz in dieser Gesellschaft gefunden zu haben, dass auch hier die Afrikanerinnen und Afrikaner präsent sind und wahrgenommen werden. Zudem fühlte ich mich mit der offiziellen Begrüßung durch die Präsidentin des Bayerischen Landtages und den Integrationsbeauftragten der Bayerischen Landesregierung respektiert und akzeptiert. Auch erinnere ich mich an unseren Versuch, Leitlinien des Zusammenlebens zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zu entwickeln. Das war damals eine Premiere in Bayern.

Was bedeutet Ihnen Ihr politisches Engagement heute im Alltag?

Bülent Bengi: Heute ist das ehrenamtliche Engagement wichtiger denn je. Es freut mich einfach, wenn ich Menschen helfen kann. Ich bin kein Mitglied einer Partei. Die IG Metall ist meine politische Heimat. Ich versuche immer wieder, neue Mitstreiterinnen und Mitstreiter für unsere Sache zu gewinnen.

Tatjana Forner: Ich betrachte die alltägliche Arbeit in Migrant*innenorganisationen, zu denen ich auch unsere Organisation zähle, an sich als politische Arbeit. Denn es geht um die soziale und berufliche Integration von Migrant*innen, um entwicklungspolitische Fragen sowie um antirassistische bzw. Antidiskriminierungsarbeit geht.

Robert Katianda: Im politischen Alltag sehe ich mich als Brückenbauer zwischen den hier lebenden Afrikanerinnen und Afrikanern und den Deutschen. Dadurch trage ich eine besondere Verantwortung. Darüber hinaus will ich Vorbild sein und anderen Menschen Mut machen, sich auch für die Gesellschaft aktiv zu engagieren.

Welche politischen Themen liegen Ihnen besonders am Herzen?

Bülent Bengi: Besonders am Herzen liegt mir die Gleichstellung von Migrant*innen und Migranten im Betrieb wie auch in der Gesellschaft. Sie sollten in allen sozialen Schichten der Gesellschaft vertreten sein.

Tatjana Forner: Es gibt eine Reihe wichtiger Themen, die nicht unbedingt mit meinem Herzen zu tun haben, sondern vielmehr mit realen Problemen, die es noch zu lösen gilt. Vor allem das Forcieren einer gleichberechtigten Teilhabe der Migrant*innen und Migranten in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, d.h. im Bereich der Arbeit, Bildung sowie Politik. Daraus müssen

konkrete Schritte resultieren, wie zum Beispiel die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse, die Überwindung struktureller Diskriminierung in der Verwaltung, auf dem Arbeitsmarkt und in allen anderen Lebensbereichen.

Robert Katianda: Besonders wichtig ist mir die Entwicklung von Strategien, die eine Parallelgesellschaft verhindern bzw. eine echte Integration fördern. So müssen wir Antworten darauf finden, wie wir alle Bevölkerungsgruppen ins Boot holen können, so dass sie als Bereicherung für Deutschland gesehen werden. Außerdem müssen Lösungsstrategien gefunden werden, um Konflikte zwischen Mehrheit und Minderheiten in diesem Land zu entschärfen.

Was wäre Ihre erste konkrete Amtshandlung, wenn Sie Bundeskanzlerin bzw. Bundeskanzler wären?

Bülent Bengi: Unter vielen denkbaren Maßnahmen würde ich die Leiharbeit verbieten, da diese menschenunwürdig und respektlos ist. Ferner würde ich das Renteneintrittsalter herabsetzen, eine Reichensteuer einführen sowie die Banken an den Kosten der Finanzkrise beteiligen.

Tatjana Forner: Diese Gefahr droht mir zum Glück nicht.

Robert Katianda: Ich würde einen Ausschuss einrichten, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der deutschen Bevölkerung und Migrant*innenvertreterinnen und -vertretern. Dieser Ausschuss hätte die "Zweite Deutsche Einheit" strategisch und praktisch vorzubereiten.

Die Interviews führte Daniel Volkert im September 2011.

III Politische Partizipation in Europa

Nicht allein in Deutschland hat sich die gesellschaftliche Realität durch Einwanderungsprozesse verändert. So sind viele europäische Staaten nicht nur durch die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften, sondern auch durch ihre Kolonialgeschichte stark von Einwanderung geprägt. Es lässt sich demnach fragen, wie es um die politische Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in diesen Ländern bestellt ist: Welche förderlichen und hinderlichen Faktoren der politische Beteiligung lassen sich ausmachen? Welchen Einfluss haben diese auf das Ausmaß und die Qualität der politischen Aktivität von MigrantInnen? Und vor welchen Herausforderungen stehen diese Länder?

Thomas Saalfeld untersucht die Wahlbeteiligung und Parteipräferenzen von MigrantInnen in unterschiedlichen europäischen Ländern und bietet verschiedene Erklärungsansätze für die niedrige Wahlbeteiligung sowie für die linke Parteienpräferenz von MigrantInnen.

Laure Michon befasst sich mit der politischen Repräsentation von MigrantInnen auf der Ebene der Kommunal- und Regionalparlamente sowie der Nationalversammlung in Frankreich und nennt Gründe für ihre bisweilen nicht ausreichende Beteiligung.

Floris Vermeulen gibt einen Überblick über das Ausmaß unterschiedlicher Partizipationsformen von MigrantInnen in den Niederlanden, von der Beteiligung in Selbstorganisationen über Wahlen bis hin zur politischen Repräsentation auf lokaler und nationaler Ebene und bewertet das erreichte Partizipationsniveau als nach wie vor unbefriedigend.

Bram Wauters und **Floor Eelbode** zeichnen die langwierige Diskussion in Belgien über ein allgemeines Wahlrecht für die ausländische Bevölkerung sowie dessen unzulängliche Einführung nach und zeigen, dass sich dennoch erste positive Entwicklungen insbesondere bei der migrantischen Repräsentation in den kommunalen Parlamenten abzeichnen.

Thomas Saalfeld

Wahlbeteiligung und Parteiwahl von Personen mit Migrationsgeschichte in den Demokratien Europas

Seit Jahrzehnten steigt in den meisten europäischen Demokratien die Zahl der StaatsbürgerInnen mit Migrationsgeschichte. Wegen der fortgesetzten Zuwanderung und anderer demographischer Entwicklungen (Fertilitätsraten und Altersstruktur) ist absehbar, dass der Anteil dieser Bevölkerungsgruppen in den nächsten Jahrzehnten weiter wachsen wird. Damit werden sowohl die Chancen als auch die Bereitschaft dieser Bevölkerungsgruppen zur Beteiligung am politischen Prozess immer bedeutsamer für die Legitimität politischer Entscheidungen in den Aufnahmeländern.

Im vorliegenden Beitrag sollen nicht die im internationalen Vergleich stark variierenden Restriktionen erörtert werden, denen EinwanderInnen beim Erwerb der Staatsbürgerschaft und des Wahlrechts in den europäischen Aufnahmeländern unterliegen. Vielmehr sollen zentrale Befunde über die Ausübung des Wahlrechts durch EinwanderInnen und ihre Nachkommen erörtert werden.

Während zu dieser Thematik im nordamerikanischen Kontext seit langem relativ umfassend geforscht wird (vgl. den Überblick bei Schönwälder 2009), ist das Wissen über Europa noch lückenhaft. Insbesondere wird die in Europa bestehende Vielfalt institutioneller Arrangements und Einwanderergruppen kaum genutzt, um durch kontrollierte Vergleichsstudien abzuschätzen, wie das Wählerverhalten von StaatsbürgerInnen mit Migrationsgeschichte durch unterschiedliche Formen der politischen Inkorporation, der politischen Gelegenheitsstrukturen, der Integrationspolitiken oder der Mobilisierungskontexte beeinflusst wird. Zwar wurden insbesondere in vergleichenden Studien zur Beteiligung von EinwanderInnen in Großstädten große Fortschritte erzielt (vgl. z.B. Garbaye 2005; Berger/Koopmans 2004; Morales/Giugni 2011), doch bleibt die Forschung zum Wählerverhalten auf gesamtstaatlicher Ebene unterentwickelt.

Diese Defizite haben vor allem methodische Gründe und hängen mit der geringen Zahl von Personen mit Migrationsgeschichte in den Stichproben repräsentativer Bevölkerungsumfragen zusammen, so dass (sofern Migrantenstatus überhaupt erhoben wird) beispielsweise

keine statistisch gesicherte Differenzierung nach Herkunftsland, sozialem Status, Bildung, Einwanderergeneration, Religionszugehörigkeit und ähnlichen Merkmalen möglich ist. Ausreichend große Umfragen unter Angehörigen ethnischer Minderheiten und Personen mit Migrationsgeschichte wie beispielsweise die Ethnic Minority British Election Survey (EMBES) von 2010 sind selten.

Wahlbeteiligung

Die politische Integration von EinwanderInnen und Personen mit Migrationsgeschichte wird oft am Ausmaß ihrer Beteiligung an Wahlen gemessen. Ein kürzlich veröffentlichter Überblick über den Forschungsstand in zehn europäischen Demokratien und Kanada (Wüst et al. 2011b: 57) kommt zu dem Ergebnis, dass die Wahlbeteiligung unter StaatsbürgerInnen mit Migrationsgeschichte in den behandelten europäischen Demokratien zumindest in der „ersten Generation“ insgesamt geringer ist als in der autochthonen Mehrheitsbevölkerung. Allerdings können keine direkten Vergleiche zwischen den Ländern angestellt werden, da die Befunde auf verschiedenen Erhebungsmethoden und Gebietebenen beruhen. In einigen Ländern (z.B. Skandinavien) erlaubt ein systematischer Abgleich der Wahlregister Aufschlüsse vor allem bei Kommunalwahlen, wo EinwanderInnen auch ohne Staatsbürgerschaft schon nach wenigen Jahren stimmberechtigt sind.

Verschiedentlich (z.B. in Deutschland und Großbritannien) wurde versucht, das Problem geringer Fallzahlen in Repräsentativbefragungen zur Wahlabsicht durch die Kombination mehrerer Umfragen („Kumulation“) zu umgehen. Nur in Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und Österreich wurden bisher gesonderte Umfragen unter StaatsbürgerInnen mit Migrationsgeschichte durchgeführt, wodurch eine statistisch aussagefähige Differenzierung nach Ethnizität oder Ursprungsland, Alter, Geschlecht, Bildung, Beruf, Einwanderergeneration oder ähnlichen Merkmalen möglich wird (Wüst et al. 2011b: 57).

Dennoch ist unbestritten, dass sich in den zehn europäischen Demokratien (Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Norwegen,

Österreich, Schweden und Spanien) der Metaanalyse von Wüst und seinen KoautorInnen (2011b) Personen mit Migrationsgeschichte in geringerem Umfang an Wahlen beteiligen als die Wahlberechtigten der autochthonen Mehrheit. Dies gilt nicht nur für die gesamtstaatliche Ebene, sondern auch für Regional- und Kommunalwahlen (siehe auch Messina 2007: 197-203). Befunde für Kanada (Wüst et al. 2011b: 25-28) und die USA (vgl. u.a. Ramakrishnan 2005) deuten in dieselbe Richtung. Kurzum, die geringere Wahlbeteiligung von BürgerInnen mit Migrationsgeschichte ist weder ein spezifisch „deutsches“ Problem, noch kann sie einer bestimmten ethnischen oder religiösen Gruppe zugeschrieben werden.

Wie können diese Unterschiede erklärt werden? Zunächst zeigen verschiedene Untersuchungen zur politischen Beteiligung von EinwanderInnen und ihren unmittelbaren Nachkommen in Großbritannien (Heath et al. 2011) und den USA (vgl. z.B. Wong et al. 2005), dass erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen bestehen. Überdies sind für diese Bevölkerungsgruppen die klassischen, auf individuelle „Ressourcen“ der BürgerInnen (z. B. Bildung und Einkommen) zurückgreifenden Modelle zur Erklärung von Wahlbeteiligung und anderen Formen politischer Beteiligung weniger erklärungskräftig, als dies für die Mehrheitsbevölkerung der Fall ist.

Um die Beteiligung von Personen mit Migrationsgeschichte zu erklären, werden andere Modelle benötigt. Unter anderem scheint gesichert, dass die geringere Beteiligung vor allem von BürgerInnen der ersten Einwanderergeneration nicht bloß Ergebnis eines im Durchschnitt geringeren Bildungsniveaus ist, sondern sich auf die besondere Situation von EinwanderInnen zurückführen lässt (z.B. persönliche Lage im Herkunftsland oder politische Erfahrungen im Aufnahmeland). Auch zeigen Heath und seine KoautorInnen (2011) für Großbritannien, dass beispielsweise Kenntnisse des Englischen – eine der wichtigsten persönlichen „Ressourcen“ klassischer Modelle der politischen Partizipationsforschung – bei der britischen Unterhauswahl von 2010 in den meisten Minderheitsgruppen keinen signifikanten Einfluss auf die Wahlbeteiligung hatten.

In der (wegen der großen Fallzahl der Studie besonders aussagekräftigen) Erklärung von Heath und seinen Koautoren spielen zwei Variablen eine wichtige Rolle: Erstens sind die Beteiligungsunterschiede bei denjenigen Personen besonders stark, die selbst eingewandert sind („erste“ Einwanderergeneration), während die

Kinder und Enkel dieser Personen sich im Hinblick auf die Wahlbeteiligung statistisch kaum noch von der Mehrheitsbevölkerung unterscheiden (Heath et al. 2011; für Deutschland 2009 legt Wüst [im Erscheinen] – wenn auch auf schmalere Datenbasis – ähnliche Befunde vor).

Zweitens zeigt sich ebenso deutlich, dass es eher gruppenbezogene Faktoren sind, die bei Personen mit Migrationsgeschichte zu geringerer Beteiligung führen als individuelle „Ressourcen“ wie Bildung, Einkommen und gute Kenntnis der Landessprache des Aufnahmelandes. Personen mit Migrationsgeschichte, die in Wahlkreisen mit einem hohen Anteil von Personen gleicher Ethnizität leben, weisen sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien eine deutlich höhere Wahrscheinlichkeit der Wahlbeteiligung auf als vergleichbare Personen, die außerhalb solcher Gebiete leben. Dieser Effekt bleibt auch dann stabil, wenn eine Vielzahl anderer sozio-ökonomischer Faktoren statistisch konstant gehalten werden (vgl. Heath et al. 2011; Wüst, im Erscheinen).

Diese Ergebnisse scheinen in eine ähnliche Richtung zu weisen wie die Befunde von Jacobs und seinen KoautorInnen (2006) oder Tillie (2004), die in Brüssel bzw. Amsterdam ein höheres Maß lokaler politischer Beteiligung bei solchen Gruppen ermittelten, die über ihre Mitgliedschaft in freiwilligen (insbesondere ethnisch geprägten) Organisationen gut vernetzt waren. Damit liefern die Ergebnisse der Wahlforschung weitere Hinweise darauf, dass die Einbindung in dichte soziale Netzwerke – vor allem innerhalb der eigenen ethnischen Gruppe – für die Beteiligung an Wahlen wichtiger sein könnte als individuelle Merkmale der WählerInnen.

Parteiwahl

Mit wenigen Ausnahmen (z.B. die deutschen AussiedlerInnen) zeichnen sich europäische EinwanderInnen durch eine klare Präferenz für Parteien links von der Mitte wie SozialistInnen, SozialdemokratInnen und Grüne aus (vgl. Wüst et al. 2011a). Messina (2007: 209) erklärt diese Affinität in erster Linie als rationale Wahl von EinwanderInnen, die sich in ihren Interessen am besten von Linksparteien repräsentiert fühlten. Die sozialstrukturelle Verankerung von EinwanderInnen (z.B. in der Arbeiterschicht) spiele dagegen eine geringere Rolle. Auch hier stellt sich die Frage, inwieweit diese Verhaltensmuster mit dem wirtschaftlichen und sozialen Aufstieg vieler Kinder und Enkel von EinwanderInnen abgebaut werden.

Zunächst ist wiederum festzuhalten, dass ein Migrationshintergrund keinen einförmigen Einfluss auf die Parteiwahl hat. Vielmehr haben die Bedingungen sowohl im Herkunftsland als auch im Aufnahmeland der EinwanderInnen große Bedeutung. So findet Wüst (im Erscheinen) in seiner Untersuchung der Bundestagswahl 2009, dass aufgrund der ihnen zu Gute kommenden besonderen Integrationsmaßnahmen „privilegierte“ EinwanderInnen in Deutschland (AussiedlerInnen und SpätaussiedlerInnen) eine klare Präferenz für die CDU/CSU aufweisen, während alle anderen „nicht privilegierten“ Einwanderergruppen in der ersten Generation ganz überwiegend nicht für die Union stimmen.

Der Vorsprung der Union unter „privilegierten“ Einwanderergruppen verschwindet aber bereits bei den unmittelbaren Nachkommen dieser Gruppe, die sich nicht mehr signifikant von der Mehrheitsgesellschaft unterscheiden. Bei den Nachkommen „nicht privilegierter“ EinwanderInnen, insbesondere bei den Nachfahren von EinwanderInnen mit türkischen oder muslimischen Wurzeln, bleibt dagegen in Deutschland die weit unterdurchschnittliche Stimmabgabe für die Union auch in der zweiten Generation relativ stabil.

Wie im Zusammenhang mit der Wahlbeteiligung sind auch die Ursachen dieser klaren Präferenz für Linksparteien unklar. Man könnte beispielsweise vermuten, dass die Differenzen zwischen EinwanderInnen und autochthonen Bevölkerungsteilen letztlich durch die Klassenlage von Personen mit Migrationsgeschichte bestimmt werden, die zumindest in der ersten Generation überwiegend ArbeiterInnen waren, einen hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad aufwiesen und überdurchschnittlich stark auf Leistungen der europäischen Wohlfahrtsstaaten angewiesen waren.

Analysen für Deutschland (Wüst, im Erscheinen) und Großbritannien (Heath et al. 2011) deuten allerdings darauf hin, dass die Variable „Migrationsgeschichte“ auch bei statistischer Kontrolle sozio-ökonomischer Variablen (Bildung, Einkommen, etc.) einen signifikanten und starken statistischen Einfluss auf die Parteiwahl behält, jedenfalls für die Generation von Personen mit eigener Migrationserfahrung („erste Generation“). Außerdem zeigt die britische Studie von Heath und seinen MitverfasserInnen (s.o.), dass je nach Herkunftsland unterschiedliche kausale Mechanismen wirksam sein können.

Unter britischen Wahlberechtigten mit afrikanischem oder karibischem Hintergrund ist die Labour Party nach wie vor die bei weitem stärkste Partei und erhält etwa vier Fünftel der abgegebenen Stimmen, und zwar weitgehend unabhängig vom sozio-ökonomischen Status der Befragten. Anders sieht die Analyse für BritInnen mit südasiatischem Erbe aus. Zwar ist auch hier die Labour Party mit einem Anteil von rund zwei Dritteln insgesamt die weitaus stärkste Partei, doch für die zweite und dritte Generation werden – wie bei der autochthonen Mehrheit – klassische Prädiktoren des Wahlverhaltens wie Einkommen und Bildung wesentlich erklärungskräftiger.

Das trifft auch auf muslimischen WählerInnen aus der Region zu. Heath und seine MitautorInnen fanden weder bei der Wahlbeteiligung noch bei der Parteiwahl Belege für die Existenz einer stabilen muslimisch-nichtmuslimischen Konfliktlinie unter den britischen WählerInnen. Unabhängig davon, ob alle britischen Befunde verallgemeinerungsfähig sind, stützen sie die Ergebnisse Wüsts, der für Deutschland eine deutliche Angleichung des Wahlverhaltens bei der zweiten Generation fand.

Zusammenfassend lässt sich trotz der unbefriedigenden Datenlage verallgemeinernd sagen, dass die Wahlbeteiligung und Parteiwahl europäischer BürgerInnen mit Migrationsgeschichte nach wie vor stark von besonderen, auf die jeweilige Einwanderungsgeschichte bezogenen Faktoren im Herkunfts- wie im Aufnahmeland beeinflusst werden. Diese dominieren gegenüber sozialstrukturellen Faktoren wie sozialer Klassenlage oder Bildung, die allgemein in der Wahlforschung als Determinanten längerfristiger Parteibindungen angesehen werden.

In Studien mit ausreichender Fallzahl werden überdies oft starke Generationeneffekte gefunden, wobei die NachfahrInnen von EinwanderInnen sowohl bei der Wahlbeteiligung als auch der Parteiwahl zunehmend den WählerInnen der autochthonen Mehrheit gleichen. Obwohl es nicht möglich ist, einen allgemeinen Trend zu extrapolieren, deutet daher vieles darauf hin, dass die besonderen statistischen Zusammenhänge zwischen Migrationsgeschichte und Wahlverhalten primär einen Generationeneffekt darstellen.

Literatur

Berger, Maria/Koopmans, Ruud (2004).
Bürgerschaft, ethnische Netzwerke und die politische Integration von Türken in Amsterdam und

- Berlin. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 17, S. 70-79.
- Garbaye, Romain (2005). *Getting into Local Power: The Politics of Ethnic Minorities in British and French Cities*. Oxford: Blackwell.
- Heath, Anthony Francis et al. (2011). Ethnic Heterogeneity in the Social Bases of Voting at the 2010 General Election. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, Jg. 21, H. 2, S. 255-277.
- Jacobs, Dirk et al. (2006). Political Participation and Associational Life of Turkish Residents in the Capital of Europe. *Turkish Studies* Jg. 7, S. 145-161.
- Messina, Anthony M. (2007). *The Logics and Politics of Post-WWII Migration to Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morales, Laura/ Giugni, Marco, Hrsg. (2011). *Social Capital, Political Participation and Migration in Europe: Making Multicultural Democracy Work?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ramakrishnan, S. Karthick (2005). *Democracy in Immigrant America: Changing Demographics and Political Participation*. Stanford: Stanford University Press.
- Schönwälder, Karen (2009). Einwanderer als Wähler, Gewählte und transnationale Akteure. *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 50, H. 4, S. 832-849.
- Tillie, Jean. 2004. Social Capital of Organisations and their Members: Explaining the Political Integration of Immigrants in Amsterdam. *Journal of Ethnic and Migration Studies* Jg. 30, H. 3, S. 529-541.
- Wong, Janelle, Lien, Pei-Te/Conway, M. Margaret (2005). Group based resources and political participation among Asian Americans. *American Politics Research*, Jg. 33, H. 4, S. 545-756.
- Wüst, Andreas M. (im Erscheinen). Dauerhaft oder temporär? Zur Bedeutung des Migrationshintergrunds für Wahlbeteiligung und Parteiwahl bei der Bundestagswahl 2009. *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 45* (Hrsg. Rüdiger Schmitt-Beck).
- Wüst, Andreas M. et al. (2011a). Party choices among immigrants and visible minorities in comparative perspective. In: Karen Bird, Thomas Saalfeld und Andreas M. Wüst (Hrsg.): *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, parties and parliaments in liberal democracies*. London: Routledge, S. 66-106.
- Wüst, Andreas M. et al. (2011b). Voter turnout among immigrants and visible minorities in comparative perspective. In: Karen Bird, Thomas Saalfeld und Andreas M. Wüst (Hrsg.): *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, parties and parliaments in liberal democracies*. London: Routledge, S. 25-65.

Thomas Saalfeld ist Professor für Vergleichende Politikwissenschaft an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.

Laure Michon

Immigrants in French politics

Researching political integration in France: A difficult undertaking

“Première, deuxième, troisième génération, nous sommes tous des enfants d’immigrés” (“First, second, third generation, we all are immigrants’ children”) is an often-heard slogan in French demonstrations against racism, government restrictions of immigration or harsh measures facing immigrants. Indeed, many people in France are immigrants, immigrants’ children or grandchildren. It is estimated that at least a quarter of the population has parents or grandparents born abroad (Tribalat 2004). How many immigrant descendants France precisely has is not clear, because of the legislation that does not allow to register information on people’s origins. On the basis of national censuses we know how many foreigners there are (3.8 million people in 2007) and how many immigrants (foreign-born, 5.3 million in 2007)², but the size of the second or third generation of migration can only be estimated through survey-data.

The lack of data raises problems for those who are interested in investigating processes of integration. How can such processes be studied if one cannot register people’s origins? Furthermore, the lack of a general understanding of the role of immigration in France leads politicians, policy-makers and researchers to use different references to various groups. Therefore, comparisons – whether over time, between French cities or with other countries – are difficult to make.

Despite the lack of data and consensus on definitions with regard to immigrants in France, my contribution will present figures on one aspect of immigrant integration: their political integration. After a brief overview of the different fields of political integration, I will focus on the political representation of immigrants. Their low presence in elected assemblies at the national, regional and local levels will be specified and the reasons for the relative closure of the French political system will be explored.

² See Insee <http://www.insee.fr/fr/default.asp>

The diversity of studies of immigrant political participation

Different studies have looked at voting behaviour. They have focused on specific immigrant groups, in particular voters of North-African origin, and have used different methods such as the study of election registers or surveys.³ Various questions have been addressed by these studies. As it is necessary to register as voter in France in order to be able to vote, some have looked at the extent to which immigrants and their descendants register as voters. It appears that they register to a lesser extent than the native population which impedes their political weight (Pan Khé Shon 2004). Other studies have investigated to what extent immigrants cast their votes. Results are inconclusive in this regard but the most recent analysis (Maxwell 2010) shows that the first and second generation of immigrants participate less in elections than the natives do.

Another relevant question with regard to the political participation of immigrants concerns the parties and political values that they favour. Studies have shown that immigrants are inclined to vote for left-wing parties and that their left-wing inclination is stronger than that among natives (Kelfaoui 1996; Brouard/ Tiberj 2005). These outcomes with regard to voting patterns of immigrants in France are parallel the results of studies conducted in other Western European countries (Bird et al 2010).

France also has a history of unconventional mobilisation of immigrants, like the well-known ‘Marche des Beurs’ exemplifies. In 1983, young people of immigrant origin, more particularly of North African origin, marched from Marseille, Lyon and other parts of France to Paris. More recently, the 2005 riots in the French ‘banlieues’

³ The study of election registers allows to investigate the rate of registration and to measure the turnout of the electorate, as in the registers, it is noted whether voters have turned up at election day. When using election registers, researchers usually determine the origin of voters on the basis of their name. Surveys used to measure turnout, but also party choice and other features of electoral behavior, are usually exit-poll surveys. On election day, voters coming out of a polling station are asked to fill in a questionnaire, in which they can give information on their nationality, their country of birth and/or the country of birth of parents, so as to determine their origin.

have been analysed by some as a mobilisation against social and political exclusion (see f.i. Bonelli 2005).

The indecisive figures of immigrant political representation

Also there is an ongoing debate about if and how certain groups should be represented in politics, few of us would think of a parliament in which only white, middle-aged men with a high level of education would have seats as being representative (Pitkin 1972). In terms of the legitimacy of political decisions, there is a general consensus that the diversity of society should be made visible in some way elected assemblies. This is why I now focus on the figures of immigrant political representation at the different levels of government in France.

Low levels of representation at the national level

When it comes to levels of representation of immigrants, France does poorly from an international perspective, especially at the national level. After the 2007 legislative elections, three of the 555 Members of Parliament elected in districts in metropolitan France (excluding the overseas territories) are first or second generation immigrants and one was born in the French Antilles. In the Senate, the situation is slightly better but still by no means representative of the diversity of the French population. Five senators out of 305 have foreign origins.

Without advocating the idea that only immigrants can represent immigrants or that each group in society should be represented equally in Parliament, this underrepresentation of immigrants and their descendants in the French Parliament raises concerns with regard to the legitimacy of the political process. Theorists of political representation have pointed out that the absence of representatives of groups that are underprivileged and historically or structurally discriminated, may lead to distrust of political institutions among these groups (Pitkin 1972; Mansbridge 1999). From this point of view, it is worrying that not one Member of Parliament is of North African origin, while an estimated three million persons in France share that origin.

Some exceptions do exist to the rule that immigrants are badly represented in French politics. The appointment of a Minister of Justice of Moroccan-Algerian origin in 2007, Rachida Dati, was seen as an important symbolic decision by President Nicolas Sarkozy. At the time, he also appointed two secretaries of state of foreign origin. It is important to note that they were ap-

pointed, not elected. In other words, their position and thus their political power fully depended on the newly elected president. Other examples exist in the recent history of France of people from the former colonies or the overseas territories having gained entrance to the highest levels of French politics. Clearly however, these are exceptions to a more general rule: in French national politics, immigrants hold marginal positions.

The lack of political representation of immigrants is again less salient at lower levels of government in French politics, as these are the levels where in some contexts immigrants are present in growing numbers. This might indicate that the electoral system – the rules according to which people get elected – has some effect on the presence of immigrants. The French Parliament is elected via a two-round election with single-member district. Only one person – the one who wins the majority of the votes – is elected in each of the 577 French districts. This electoral system entails a severe competition for nominations and is therefore rather closed to politicians who do not enjoy the full support of their party. The representation of women is very low at this level (Sineau 2001). The Senators are not directly elected by the electorate but by local and regional councillors. It gives a large advantage to rural areas, in which immigrants do not have a strong political presence. Both electoral systems are not favourable to the access of immigrants to politics. On the other hand, regional and local elections are elections in which party lists compete. There is a two-round (and thus majority) vote but with limited proportionality⁴, that allows the presence of minority groups in the local and regional councils.

Hopeful representation rates at the regional level

It is estimated that 5.3 percent of all regional councillors in France are either immigrants (first or second generation) or come from the overseas territories. I will use the term ethnic minority representatives for these groups. There are, however, important differences between the 22 regional councils: most of them have no or only a

⁴ If a list wins a majority of the votes in the first ballot, it automatically wins half of the seats on the council. The other half are allocated by a system of proportionality among all of the lists which won at least five percent of the votes (including the list with a majority of the votes). If a second round is necessary, all lists that won at least 10 percent of the votes go through to the second round. The list with the most votes wins this ballot, and automatically gets half of the seats on the district council. The other half of the seats is divided as set out above (Bécet 2001).

few ethnic minority councillors, while the region of Ile-de-France (the region of Paris) has 14.4 percent of ethnic minorities elected in its council. Furthermore, figures concerning the share of ethnic minorities holding an executive position in the regional councils show

again important disparities. Again, most councils do not have ethnic minorities in their executive, and again the region Ile-de-France (together with the region Bourgogne) distinguishes itself with 20 percent of its executives having an ethnic minority background.

Region	Total number of councillors	Ethnic minorities in council	As % of total	Ethnic minorities in executive	As % of executive
Alsace	47	3	6,4	0	0
Aquitaine	85	1	1,2	0	0
Auvergne	47	3	6,4	1	7,1
Bourgogne	57	5	8,8	3	20,0
Bretagne	83	3	3,6	0	0
Centre	77	3	3,9	0	0
Champagne-Ardenne	49	1	2,0	0	0
Corse	51	0	0,0	0	0
Franche-Comté	43	2	4,7	0	0
Ile-de-France	209	30	14,4	3	20,0
Languedoc-Roussillon	67	2	3,0	0	0
Limousin	43	1	2,3	0	0
Lorraine	73	2	2,7	0	0
Midi-Pyrénées	91	3	3,3	0	0
Nord-Pas de Calais	113	3	2,7	1	6,7
Basse-Normandie	47	0	0,0	0	0
Haute-Normandie	55	2	3,6	1	9,1
Pays de la Loire	93	3	3,2	0	0
Picardie	57	3	5,3	0	0
Poitou-Charrentes	55	2	3,6	1	7,1
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	123	9	7,3	0	0
Rhône-Alpes	157	9	5,7	2	13,3
total	1722	90	5,2	12	4,4

Table 1: Ethnic minorities in regional councils after the 2010 elections (Source: Keslassy 2010, calculations by the author)

The region of Ile-de-France is, indeed, by its composition, the most likely candidate for an important presence of immigrant representatives. It counted 1.9 million immigrants (first generation) in 2004 that represent 17 percent of the population (Ferré 2006). Half of these immigrants come from African countries (North-African or Sub-Saharan African countries), representing some 8 percent of the population of the region. These are the groups of immigrants most discriminated against and whose presence in elected assemblies is most important in terms of the representation of ethnic minorities. Their share of the population is much higher in the region of Paris than in other parts of France.

Nevertheless, the composition of the population cannot fully account for the presence of immigrants in the different regional councils: regions with a high share of

immigrants among their population lag behind in terms of the presence of immigrants in the regional councils and executives. In the region of Lyon (Rhône-Alpes), 3.5 percent of the population are first-generation immigrants from African countries, and in the region of Marseille (Provence-Alpes-Côte d'Azur) 4.4 percent of the population are first generation immigrants from African countries. This is more or less half of the share of immigrants from African countries in the region of Paris, while in this region, three times more regional councillors are ethnic minorities than in Rhône-Alpes and in Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

In other words, the composition of the population has some importance but does not explain the extent to which ethnic minorities are elected to regional councils. Comprehensive studies of the mechanisms through

which political arenas have opened up to minorities only exist at the local level, so clues to the process of the political integration of immigrants will have been found at this level.

A diverse representation of immigrants at the local level

It is difficult to give an overall impression of the situation in the 36,000 French municipalities, even more so be-

cause only few councils have been studied with regard to the issue of the presence of ethnic minorities in councils. Figures are known, however, for the ten biggest cities after the 2008 local elections. A great diversity of situations was found: the variation in the share of ethnic minorities in the ten biggest French cities ranged between 4.6 percent in Nantes and 13.8 percent in Strasbourg (Keslassy 2009).

	Total number of councillors	Ethnic minority councillors	As % of total	Ethnic minorities in executive	As % of execu- tive
Paris	163	16	10	8	22
Marseille	101	6	6	1	3
Lyon	73	6	8	1	6
Toulouse	69	7	10	1	4
Nice	69	4	6	1	4
Nantes	65	3	5	2	8
Strasbourg	65	9	14	1	6
Montpellier	65	7	11	1	4
Bordeaux	61	3	5	0	0
Lille	61	7	11	3	13
total	792	68	9	19	8

Table 2: Ethnic minorities in the councils of the ten largest cities, 2008 elections Source: Keslassy 2009, Michon 2011

In the French local political system, there is no strict distinction between the council and the executive: the mayor and his (rarely her) deputy mayors are part of the council.⁵ Only few ethnic minority councillors have an executive position: most of the ten biggest cities have only one ethnic minority councillor chosen as deputy mayor. Only a few councils have more than one (three in Lille, two in Nantes, eight in Paris).

Paris seems to form an exception: ten percent of all Parisian councillors have a non-Western background, and among the executive, there are six deputy mayors, representing 22 percent of the executive. This cannot be explained by the composition of the population: the population of Paris is not extremely diverse in terms of immigrant background. Only 7 percent of the population in Paris was born in an African country. Furthermore, there is a great difference in the composition of the Parisian council before and after the 2008 local elections. Before, 8 of the 163 Parisian councillors were first or second generation immigrants and after the 2008 elections, their number doubled. What has happened?

⁵ The number of deputy mayors can differ greatly: in the ten largest French cities, their number varies between 18 (in Lyon and Strasbourg) and 36 (in Paris).

The study of the political integration of immigrants at the local level shows that at some points in time, some parties, in particular the left wing parties, have made an extra effort to include ethnic minorities on their lists. In 1989 this was the case for the socialist party and in 2008 several parties did the same (Geisser/ El Soum 2008). The choices made by party leaders seem crucial in this regard because the French political system is hierarchically organised. Local party organisations thus have their own dynamics in which the representation of immigrants may or may not be deemed important (Garbaye 2005).

Other dynamics may also play a role: President Sarkozy's decision to appoint one minister and two secretaries of state of foreign origin in 2007 appears to have spurred other parties, especially the socialist party, to include immigrants on their lists so as not to lag behind.

The obstacles to the inclusion of immigrants in French politics

In Table 3, the figures for the different levels of government and the presence of immigrants and ethnic minority representatives are summarised. It shows that the

higher the level of government (on a ladder from the local to the national level), the less immigrants are present in elected assemblies. It also shows if one recalls figures for other Western European countries that France scores very low in terms of immigrant rep-

resentation at the national level (Bloemraad 2010). In the Dutch Second Chamber, 11 percent of the Members of Parliament have an immigrant background (2011 elections) and in the UK, 4 percent of the MPs are non-white (2010 elections).

	Parliament	Senate	Regional councils	Local councils (10 biggest cities)
Number of seats	555*	305	1722	792
Number of ethnic minorities	4	5	90	68
As % of total	0,7%	1,6%	5,2%	8,6%

* excluding the overseas territories

Table 3: Overview of immigrant/ethnic minority representatives in French politics (Source: Keslassy 2009; Keslassy 2010; Michon 2011)

Several reasons exist for the limited representativeness of French politics. Many scholars point at the French dominant ideology of assimilation and republicanism. France's dominant republican discourse encourages migrants to assimilate and considers minority identities to be an illegitimate basis for political claims-making (Maxwell 2010). Thus, as Alba and Foner (2009: 292) phrase it, "republican principles provide a basis for objecting to the very notion that immigrant-origin politicians are needed to include the views and interests of these constituencies."

This view dominates among the French political elite. The idea that descriptive representation is needed for some groups is not accepted with ease, as the discussions about the French law on 'parité' have shown. Since 2000, this law makes the equal presence of women and men on candidate lists compulsory. It only passed after heated debates and does not have the expected effects at the national level.

On a less ideological level, political parties have often been reluctant to openly support migrant issues out of fear of alienating mainstream voters (Garbaye 2005). The argument that immigrant candidates would lead to more votes for the extreme-right Front national was, until recently, the most often-heard argument used by political leaders who did not wish to include immigrants on their lists. It has been shown however, that the electorate is not reluctant to vote for immigrant candidates (Brouard/ Tiberj 2006). This argument therefore mainly appears to serve to preserve the political elite as it stands. More generally indeed, the French political system is rather closed. Party rules and political culture (for example, the wide-spread accumulation of political

offices by political leaders) make it difficult for newcomers to enter the political arena (Michon 2011).

Nevertheless, some hope for change can be gained from the better representation of immigrants at the local level, and the steady increase of immigrant representatives at different levels. As in other contexts, immigrant representation appears to be 'sticky' (Bloemraad 2010): once immigrants get elected, their numbers only rarely decrease over time. A dynamic has been set in motion that will finally – hopefully – lead to a better representation at other levels of government as well.

Conclusion

This contribution has summarised the situation in France with regard to the presence of immigrants in elected assemblies at the national, regional and local levels. The findings of existing studies on the subject show great differences between these levels of government, and confirm findings of studies on women in politics: the higher the stakes, the fewer minorities are present. The hierarchical and closed political system in France is seen as a major reason for the limited access of immigrants to politics. The type of election also seems to play a role: when list systems are used (instead of single-member districts) and where there is some proportionality, elected assemblies are more diverse. Some hope for change towards more representative assemblies can be gained from the steady increase of immigrants in politics over time and their presence at the local level, at least in some cities.

References

Alba, R. / Foner, N. (2009): Entering the Precincts of Power: Do National Differences Matter for Immigrant Minority Political Representation?, in

- Hochschild, J.L./ Mollenkopf, J.H. (eds), *Bringing Outsiders In, Transatlantic Perspectives on Immigrant Political Incorporation*, 277--293.
- Bécet, J.-M. (2001): 'The Structure and Working of Local Government', *Local Government in France*, Paris: La Documentation française, 53--68.
- Bird, K. / Saalfeld, T./ Wüst, A., eds (2010): *The Political Representation of Immigrants and Minorities, Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies*, London.
- Bloemraad, I. (2010): 'The Comparative Success of Minority and Immigrant-Origin Representatives', paper presented at Economic and Social Research Council Seminar, Manchester, 29/01/2010.
- Bonelli, L. (2005): [Révolte des banlieues, Les raisons d'une colère](#), *Le Monde diplomatique*.
- Brouard, S. / Tiberj, V. (2005): *Rapport au politique des Français issus de l'immigration*, Paris.
- Brouard, S. / Tiberj, V. (2006): *Représenter la diversité: opportunité ou fardeau électoral?*, Paris.
- Ferré, T. (2006): [1,9 million d'immigrés en Ile-de-France à la mi-2004](#), Insee, Paris.
- Garbaye, R. (2005): *Getting into local power, The politics of ethnic minorities in British and French cities*, Malden.
- Geisser, V. / Soum, E. Y. (2008): *Discriminer pour mieux régner, Enquête sur la diversité dans les partis politiques*, Paris.
- Insee (2007): [Répartition des immigrés par pays de naissance](#); [Répartition des étrangers par nationalité](#), Paris.
- Kelfaoui, S. (1996): 'Un "vote maghrébin" en France? Périls géopolitiques en France', *Hérodote*, 80:1, 130-155.
- Keslasy, E. (2010): 'Quelle place pour les minorités visibles? Retours sur les élections de mars 2010', Note de l'Institut Montaigne, Paris.
- Keslasy E. (2009): *Ouvrir la politique à la diversité*, Paris.
- Mansbridge, J. (1999): 'Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes"', *The Journal of Politics*, 61:3, 628-657.
- Maxwell, R. (2010): 'Political Participation in France among Non-European Origin Migrants: Segregation or Integration?', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36: 3, 425-443.
- Michon, L. (2011): *Ethnic Minorities in Local Politics, Comparing Amsterdam and Paris*, dissertation, University of Amsterdam.
- Pan Ké Shon, J.-L. (2004): 'Determinants of Electoral Non-Registration and Sensitive Neighbourhoods in France', *Population Vol. 59*(1), 143-56.
- Pitkin, H. F. (1972): *The concept of representation*, Berkeley.
- Sineau, M. (2001), *Profession femme politique, Sexe et pouvoir sous la Cinquième République*, Paris: Presses de Sciences Po.
- Tillie, J. / Bergh J. / Bird K. / Delwit, P. / Jenny, M. / Michon, L. / Saalfeld, T. / Tahvilzadeh, N. / Tiberj, V. / Togeby, L. / Wüst, A. (2010): 'Party Choices amongst Immigrants and Visible Minorities in Comparative Perspective', in Bird, K. / Saalfeld, T / Wüst, A. (eds): *The Political Representation of Immigrants and Minorities, Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies*, 66-105.
- Tribalat, M. (2004): 'An Estimation of the Foreign-Origin Populations of France in 1999', *Population*, 59:1, 49-79.

Laure Michon, PhD, is a researcher at the Department for Research and Statistics of the City of Amsterdam. She mainly works on the political participation of migrants in the Netherlands and France.

Floris Vermeulen

The political participation of immigrants in the Netherlands

The number of immigrants has increased significantly in the Netherlands in the last decades, which has had a substantial effect on different domains of Dutch society including the political one. Immigrants have become politically active in many different ways. By doing so they have voiced their political demands and wishes, and also tried to enter the precincts of power. But immigrants have also refrained from political activities in many instances. In this article I provide an overview of the most important developments regarding the political participation of immigrants in the Netherlands. Firstly, I briefly introduce the largest immigrant groups in the Netherlands, their backgrounds and some of their characteristics. Secondly, I explain the different ways in which immigrants have been politically active, informally and formally. To conclude I discuss the question whether the participation rates of immigrants can be considered high, average or low.

Immigrants in the Netherlands

At this time, around 20 per cent of the Dutch population is of foreign descent, encompassing first and second generation immigrants. In the big cities like Amsterdam, Rotterdam or The Hague this number is much higher. Recently authorities in Amsterdam announced that more than 50 per cent of the Amsterdam population was of immigrant background, in some city district this number was almost as high as 75 per cent. The four largest immigrant groups in the Netherlands originate from Turkey (2.3 per cent), Morocco (2.1 per cent), Suriname (2.1 per cent) and the Dutch Antilleans (0.8 per cent).

The first two groups are referred to as 'guest worker' groups, originally having come to the Netherlands to help satisfy the demand for labour in the booming Dutch economy of the 1960s. The influx of 'guest workers' was officially halted in 1973 when, during an economic recession, the Dutch government imposed an immigration ban affecting all guest worker countries. Guest workers already in the Netherlands were nevertheless entitled to send for their families, and many of the Turkish and Moroccan workers did. Family unification turned the two groups into a sizeable migrant population. Apart from this increase in size, family unification also changed the group's demographic composition, as

more Turkish and Moroccan women and children arrived in the 1970s and early 1980s.

Surinamese immigrants arrived mostly around 1975 when the Dutch colony Surinam (in the north of Brazil) became independent. Since independence caused a lot of economic and political uncertainty in Surinam, many Surinamese decided to leave their country for the Netherlands to escape this uncertain situation. Thus an exodus of more than fifty thousand Surinamese took place in the years 1974 and 1975. Before 1974, it was predominantly the Surinamese elite and middle class who emigrated, but people from other social classes and ethnic groups later left Surinam as well.

The Dutch Antilleans, situated close to the coast of Venezuela, are still part of the Netherlands. Their inhabitants' immigration pattern has continued in the more recent decades as they may enter the Netherlands freely as Dutch citizens.

Overall the socio-economic position of these four immigrant groups is problematic, although we see a lot of diversity within these groups, with some immigrants doing much better than others. In general it is fair to say that the unemployment level, educational dropout rates, poverty rates, crime rates etc. are for many different reasons on average higher among the immigrant groups than among the native population.

There are some important differences characterizing these four groups that have a particular impact on their political participation: citizenship status and Dutch language skills. The prevalence of Dutch citizenship is of course a crucial characteristic when it comes to political participation. Being granted the Dutch nationality means enjoying full political rights and the possibility to participate in all domains of the political system. Not being accorded Dutch citizenship means less (but certainly not no) opportunity to participate politically.

Surinamese immigrants who came before 1980, as most of them did, and immigrants from the Dutch Antilleans hold Dutch citizenship. Turkish and Moroccan immigrants have for the most part not held Dutch citizenship when entering the country. At first many of these immigrants believed they would return home one

day, when they had earned enough money or when the economic situation in their country of origin would have improved. Dutch citizenship was therefore for many of them not of utmost importance at the outset. In addition to that there were some formal barriers for acquiring Dutch nationality.

In the 1990s Dutch naturalisation laws were liberalized and important barriers were removed. For instance double nationality was allowed, which increased naturalisation rates among Turkish and Moroccan immigrants significantly. At present the level of Dutch citizenship among the two groups is almost equal, around 75 per cent of them have Dutch citizenship.

In terms of language abilities we also see clear differences between the four groups, especially within the first generation. As language can be an important factor in explaining political participation it is important to mention that especially among the first generation immigrants the Dutch language skills are on average higher among the Surinamese and Antillean immigrants than among the guest worker groups. Also the educational level of post-colonial immigrants tends to be a bit higher than among the guest worker groups.

Political participation of immigrants

Political participation exists in many different types and forms. A useful distinction is the one between formal participation (elections, elected office, etc.) and informal participation (civic participation in civil organisations, protest activities, social movement type of activities, etc.). In this description of the political participation of immigrants in the Netherlands I will focus mainly on the formal side, but it is important to briefly describe the informal side as well.

Informal political participation

Immigrant organisations of all kinds (cultural, recreational, religious, social or interest group) are important vehicles for the informal political participation of immigrants. Immigrants tend to first organise among co-ethnics before they enter mainstream native organisations. The reason for this is that certain groups formulate specific organisational demands (for instance religious ones as in the case of churches, mosques synagogues, etc.) or because the immigrants are looking for a familiar and secure environment that protects them from the outside world, which they may perceive as to a large extent unknown and perhaps even hostile.

In the Netherlands this pattern is visible as well. All major immigrant groups have established a large number of immigrant organisations. At first the Surinamese were particularly active (their first and still existing organisation was established in 1919 by Surinamese students), but later on other immigrant groups increased their organisational rates quickly. The Turkish immigrants have been especially active in this regard. Spurred by the different and active ideological and religious movements in Turkey itself a high number of foundations and associations was founded by Turkish immigrants in the Netherlands.

These immigrant organisations - and this applies to the organisations of all groups - are politically involved in many ways. In some cases they mobilise over certain issues, for instance the building of a neighbourhood Mosque, but also less sensitive issues like setting up a neighbourhood playground or a community centre. For all these projects, organisations need to interact with local and sometimes even national authorities and by doing so become politically active.

In more formal ways some of these organisations are involved in local and national advisory councils, often set up by national and local authorities so that immigrants may gain more access to the political system. But even if these immigrant organisations are not directly politically active, the fact that they bring immigrants together and involve them in a collective activity is a political act in itself. From research we know that at present the Turkish immigrant group is most active when it comes to having a lot of organisations in which co-ethnics are active. Also the percentage of people active in an ethnic organisation is highest among Turkish immigrants.

But not all informal political participation is conducted in these ethnic organisations. Mainstream organisations, such as labour unions, welfare organisations or leisure organisations of all types have seen an influx of immigrants. However, for all groups we see a significantly lower participation rate than that of the native Dutch population. For the most part this difference can be explained by social-economic factors, i.e. people with lower income and educational levels tend to participate less than people with higher income and educational levels. This also explains why we tend to see a slightly higher participation rate among Surinamese immigrants compared to other immigrant groups.

Formal political participation

Regarding formal political participation, the focus is on turn out rates and hence on the question of whether people who are eligible to vote actually use their right during elections in terms of party choice and elected offices. An important part of this formal political participation develops at the local level. At the local level immigrants tend to participate more than on the national level, mainly because the incentive to participate is higher and the obstacles are lower. For instance immigrants, regardless of their nationality, who have legally lived in the Netherlands for five years, have since 1986 the right to vote on the local level but not on the national level.

In terms of turn out rates on the local level we see that the Turkish immigrants tend to be most active in the Netherlands, followed by the Moroccan immigrants and then the Surinamese immigrants. To some extent this is surprising as the Surinamese seem to possess more resources (in terms of citizenship attainment, language skills and other socio-economic elements) than the other groups. Some Dutch scholars have explained this fact by focusing on the immigrant organisations. The Turkish immigrants are most involved in these ethnic organisations and their organisations are strongly connected. Their organisational base provides them a strong incentive to participate politically which is reflected in the high turnout rates at local elections.

Overall, left-wing political parties are most popular among immigrants in the Netherlands during local and national elections. This is explained by the fact that these parties seem to represent the interests of immigrants in the Netherlands best. Their tone is less anti-immigration compared to the right-wing or populist political parties in the Netherlands. An interesting mismatch between the secular Dutch left-wing political parties and many of the immigrants - especially the guest worker groups - is the religious affiliation of a majority of this immigrant population. From time to time this mismatch causes friction for the left-wing parties as their constituency is to a large extent non-religious.

Many representatives of immigrant origin have been elected on both the national and local levels in the Netherlands in the last twenty years. On the local level we see a clear increase in the number of councillors of immigrant background between 1994 and 2006. In 1994 73 councillors of immigrant background were elected during local elections, and in 2006 this number had

increased to more than 300, which however still only amounts to about three per cent of the total number of councillors in the Netherlands. The number of councillors of Turkish origin has especially increased: At present more than half of the local councillors of immigrant background are of Turkish descent. In the larger Dutch cities we tend to find a higher percentage of councillors of immigrant background and also here the councillors of Turkish descent are a clear majority.

At the national level the Netherlands have also seen an increase in the number of representatives of immigrant background in the national parliament. After the elections of 2006 the percentage had even increased to more than 10 per cent, after the latest elections in 2010 this percentage has decreased a bit. Just as on the local level the representatives of immigrant background tend to be affiliated with the left-wing political parties, although an increasing number of representatives are affiliated with more conservative right-wing political parties and even populist parties which tend to have anti-immigrant or anti-Muslim standpoints.

As for people of immigrant background holding office on either the national or local level we also see a modest increase. Although no exact information is available we know that especially on the local level there have been more deputy majors, aldermen and even mayors of immigrant background appointed in the last 15 years. At the outset these officials were primarily of Surinamese descent, but lately more officials of Moroccan descent (for instance the mayor of Rotterdam, Aboutaleb) and to some extent also of Turkish descent have been appointed.

It is interesting to note that the head start of the Turkish immigrants regarding turn out rates and representatives is not matched by the number of elected officials. For instance in Amsterdam we find virtually no elected office holder of Turkish descent, whereas a number of Surinamese and Moroccan officials have been elected in the last years. To some extent this mismatch in Amsterdam can be explained by the fact that the size of the Turkish population is significantly smaller than the Surinamese or Moroccan immigrant population.

However recent research suggests that the strong and well organised Turkish community also has its downsides. Mainstream parties seem to be more reluctant to choose someone of immigrant background with strong ties to an ethnic constituency as these parties fear that this would increase the political influence of that particu-

lar constituency. In other words, the political parties in the Netherlands are interested in the votes of immigrant groups, but are afraid of what is sometimes termed 'ethnic politics'. Politicians of Turkish descent seem to be suffering from this tendency of Dutch political parties more than politicians of other ethnic backgrounds.

How to evaluate the level of political participation among immigrants?

An important question in the discussion of political participation among immigrants in the Netherlands is how to evaluate their level of participation? In order to evaluate, we need to compare with other groups and other contexts and think a bit more about what these levels of participation signify. To begin with, the level of representation is obviously important in terms of democratic legitimacy, the degree to which immigrants feel attached to the political system, the degree to which they can gain access to the political system, etc. However, statistical representation does not automatically mean that the interests of all groups are well represented. Besides, other identities, such as class, gender, or age may be just as, or sometimes, even more important. Do these categories also need statistical representation? Furthermore statistical underrepresentation does also not automatically mean that the interests of certain groups are not well represented in a political system. Spokespersons of other ethnic backgrounds may do just as good a job, or sometimes even better.

However, scholars of immigration seem to agree for the most part that statistical representation is important, and whether it should be complete representation – having exactly the same percentage of representatives of a particular group as the percentage of that group in the entire population - or not is perhaps a less relevant question in this debate. In many European countries and cities there is hardly any statistical representation (or participation for that matter) of immigrants in the political system. Clearly this is a problem. From an international comparative perspective the Netherlands are doing quite well. On both the national and the local levels the statistical representation of immigrants in the political system is high.

Nevertheless, if we compare the rates of participation with the native Dutch population we still see a clear gap. Whatever form of participation we take, informal or formal, immigrants participate less than the native population. Socio-economic factors may roughly ac-

count for this gap but cannot fully explain it. As long as this gap exists it remains important for scholars and politicians to think about what this means regarding the level of access to the political system and whether measures should be taken to stimulate the participation of immigrants.

References

- Berger, M. / Fennema, M. / van Heelsum, A. / Tillie, J. / Wolff, R. (2001): Politieke participatie van etnische minderheden in vier steden, een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Amsterdam.
- Fennema, M. / Tillie, J (2001): Civic Community, Political Participation and Political Trust of Ethnic Groups', *Connections* 24(1): 26-41.
- Groenendijk, K. / van Heelsum, A. / Michon, L. / Tillie, J. (Forthcoming): Political Participation in the Netherlands., in Moya, D. (ed.): *The Recognition of the Right of non-European Union Citizens to Suffrage in Local Elections in Europe*, Amsterdam.
- Heelsum, A. (2005): Political Participation and Civic Community of Ethnic Minorities in Four Cities in the Netherlands, *Politics* 25(1): 19-30.
- Heelsum, A. / Tillie J. (2006): Opkomst en partijvoorkeur van migranten bij de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006, Amsterdam.
- Schrover, M. / Vermeulen, F. (2005): Immigrant Organisations, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(5): 823-832.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2009): Jaarrapport integratie 2009. Den Haag.
- Tillie, J. (2004): Social capital of organizations and their members: explaining the political integration of immigrants in Amsterdam", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30.3, 529-41.
- Vermeulen, F. (2006): The immigrant organising process. Turkish organisations in Amsterdam and Berlin and Surinamese organisations in Amsterdam 1960-2000, Amsterdam.

Floris Vermeulen is assistant professor at the department of political science and co-director of the Institute for Migration and Ethnic Studies (IMES) both at the University of Amsterdam. His research focuses on themes, such as civic and political participation of immigrants on the local level, looking at, among other things the development of populations of immigrant organizations.

Bram Wauters / Floor Eelbode

Political participation of ethnic minorities in Belgium: From enfranchisement to ethnic vote

The heavy influx of immigrants during the last few decades has transformed many Western societies, including Belgium. The presence of a considerable number of ethnic minority people in society has raised important questions about their incorporation in political institutions.

This debate about the political participation of ethnic minorities in Belgium has for a long time been dominated by the discussion about their enfranchisement. After giving some information about the presence of ethnic minorities in Belgian society, we describe this discussion in detail. In the next sections, we look at the effects and barriers of the enfranchisement of foreigners at the local level after its final implementation. Then, we consider the national and regional levels, focussing in particular on the presence and behavior of ethnic MPs and ministers. After looking at other political arenas in which the presence of allochthonous people could be relevant, we end with discussing challenges for the future.

The presence of ethnic minorities in Belgian society

At the moment, about 20% of the Belgian population is of foreign origin. Apart from people from other (often neighboring) EU countries, the largest groups of foreigners come from Morocco, Turkey and Congo (the latter being a former colony of Belgium).

The migration history of the Turkish and Moroccan people started after World War II, when Belgium needed coal for the reconstruction of the country. Owing to a shortage in the labor force, foreign workers were recruited to work in the coal mines. During the 'golden sixties', Belgium established several contracts with the Turkish and Moroccan authorities for the transfer of their workers to Belgium. In the 1970s however, a huge economic crisis occurred and subsequently, a migration stop was enforced. Notwithstanding this migration stop, the Turkish and Moroccan communities kept on growing during the next decades, mainly due to family reunification.

The Congolese migration to Belgium, on the other hand, only really began after independence of Con-

go/Zaire in 1960. Unlike the Turkish and Moroccan migrants, Congolese migrants were mostly students, diplomats, tourists and businessmen. After the migration stop in the 1970s, there were several peaks in the number of asylum requests (for instance in 1992 and in 2003) due to the precarious political situation in Congo.

It is difficult to find exact numbers of the Moroccan, Turkish and Congolese population in Belgium, but nowadays there are estimates of about 300,000 Moroccan people in Belgium, 200,000 Turkish people and 50,000 Congolese people. These people are not equally distributed within Belgium. Most foreigners are concentrated in big cities like Antwerp (39.7% of the population), Mechelen (27.3%), Leuven and Ghent (26.3%). Furthermore there is a concentration in the province of Limburg (19%) and in the Brussels region (67.9%).

The debate about enfranchisement

For a long time, Belgian legislation firmly connected the right to vote to nationality. Only Belgian citizens were allowed to vote. Having no right to vote constituted an important mechanism of political exclusion for foreign people in Belgium. The enfranchisement of foreigners was for the first time put on the political agenda by the trade unions in the early 1970s. Despite the efforts of action committees devoted to enfranchisement and despite the inclusion of this demand in a government agreement in the early 1980s, resistance time and again proved to be stronger and for a long period made change impossible. The introduction of suffrage for non-Belgians necessitated a change in the Constitution, which requires a two-third majority in the House of Representatives after a complex procedure (including new elections) is followed. This procedure rendered this introduction very complicated and as a consequence, proposals granting the right to vote to foreigners were often not even seriously considered.

There was yet another impeding factor: the lack of political will. From the beginning of the 1980s onwards, the presence of ethnic minority people in Belgian society became contested. Anti-migrant parties appeared on the political scene and obtained increasingly more success. In the 1980s, the francophone mayor Roger Nols

put the French-speaking liberal-democratic party under pressure on this issue. With his anti-migrant points of view, he attracted many voters from the right in the Brussels area, at the expense of the liberal-democratic party. As a reaction, the latter became more strict on the issue of immigration and refused granting additional rights to ethnic minority people. Later, the extreme right Flemish party Vlaams Blok increased the pressure on all parties by obtaining almost 25% of the votes in Flanders. The established parties feared that by introducing foreigners' enfranchisement they would play Vlaams Blok's game and make them even stronger. Therefore, in the 1990s, most parties refrained from even holding a debate on this issue.

Enfranchisement finally adopted

For a long time, not much changed in the legislation on the right to vote. An alternative path has, however, been followed to resolve the political exclusion of (some) foreigners. The nationality legislation was revised several times. In particular, the conditions to acquire the Belgian nationality were relaxed. As such, it has been made easier for ethnic minority people to obtain the Belgian nationality, and hence to obtain the right to vote in elections. By relaxing the nationality legislation, Belgian leading politicians also hoped to avoid the enfranchisement debate.

Evolutions at the European level in the course of the 1990s have given a new impetus to the debate about the enfranchisement of foreigners. Following the Treaty of Maastricht, member states were obliged to grant EU citizens the right to vote in local and European elections. After a long period of hesitation, Belgium finally amended its Constitution in 1998. This change disconnected nationality and the right to vote. Consequently, the enfranchisement of foreign citizens, both EU and non-EU citizens, could be adopted by an 'ordinary' law. For the EU citizens, such a law was, in line with the Maastricht Treaty, quickly adopted, allowing them in 2000 to participate in local elections for the first time.

For non-EU citizens, politicians were more reluctant, but pressure was increased by civil society and by parties of the left. The different treatment between EU citizens and non-EU citizens was considered incorrect by them. Finally, in 2004 a free vote was held in parliament. Although there was no majority on the Flemish side and a government crisis could only be avoided by a hair's breadth, the proposal was eventually adopted.

Effects of and barriers to electoral participation at the local level

People without the Belgian nationality are now included in the group of citizens that is allowed to vote, but only for local elections and they are neither allowed to run for office nor to take a seat in any representative assembly or government. On top of these restrictions, additional conditions to participate apply to foreigners as opposed to Belgian people: Foreigners have to be in the country for 5 years, they have to register themselves and they have to sign a declaration that they will respect the Belgian Constitution and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Research has revealed that the ways in which local governments handle this new regulation and how and to what extent they inform their foreign population impacts upon the participation rate of foreign voters. Unlike for Belgian people, voting is not compulsory for EU-citizens and non-EU-citizens. At the local elections in 2006, a total of 17,065 foreign non-EU people registered themselves as voters. This constituted only 15.7% of the total number of potential foreign voters. Large differences between local communities could be discerned. The registration rate ranged from more than 40% (in Herentals and Lier) to less than 4% of the potential voters (in Zaventem, Ninove and Mechelen). In particular, smaller local municipalities and those with a mayor from the centre-right liberal-democratic party (which was opposed to the new regulation) exerted few efforts to inform the foreign voters. As a consequence, in these communities, electoral participation of these people tended to be low. For EU citizens, the participation rate was only slightly higher: 20.9% of them were registered as voters. This small difference is remarkable since it was already the second time (after 2000) that EU citizens could participate in local elections in Belgium. Apart from registered foreigners and EU citizens, ethnic minority people having obtained the Belgian nationality have the right (and even the duty) to cast a vote.

Representation in local councils

As indicated above, people without the Belgian nationality cannot figure on the candidate lists for elections. Only people who have acquired the Belgian nationality are allowed to do this.

The number of ethnic representatives (with the Belgian nationality) at the local level has increased in recent

years. This is particularly clear in Brussels. In 1994, only 14 of the 651 local councilors had an ethnic background, in 2000 already 90 of the 652 councilors were from an ethnic minority and in 2006 there were 138 ethnic councilors (of the 653). The situation in Brussels is quite unique however. In the Flemish part of Belgium, for example, the representation of ethnic minorities is not as high, but numbers also increased at the local

elections of 2006. In several Flemish cities, the representation of ethnic minorities in the local council matches their presence in the local population. We now look in more detail at the situation in three major Flemish cities. The analysis is limited to the three 'traditional' parties and the green party.

Table 1: Ethnic minority presence on candidate lists and in local councils in three major Flemish cities

Party	Ideology	City	Ethnic minority presence on candidate lists	Ethnic minority presence in the local council
CD&V	Christian-democratic	Leuven	4.4	0
		Ghent	7.8	0
		Antwerp	12.8	20.0
OpenVLD	Liberal-democratic	Leuven	2.2	0
		Ghent	7.8	9.1
		Antwerp	9.1	0
Sp.a	Social-democratic	Leuven	11.1	23.5
		Ghent	11.8	20.0
		Antwerp	10.1	23.8
Groen!	Green	Leuven	4.4	20.0
		Ghent	7.8	16.7
		Antwerp	14.5	0

We see that each party (and thus not only leftist parties) have put ethnic minority people on their candidate lists for the 2006 local elections. These candidates appear to a slightly higher percentage on the lists of social-democratic and green parties. This difference between left and (centre-)right parties becomes more pronounced when taking the percentage of elected ethnic minority people into account. All social-democratic and green local parties manage to get ethnic minority people elected to the local council, with the exception of the green party in Antwerp, which acquired only two seats in total. In every city always more than 20% of the social-democratic councilors comes from an ethnic minority. The Christian-democratic and the liberal-democratic party, in contrast, have ethnic minority representatives in only one of the three local councils at issue here: CD&V in Antwerp and OpenVLD in Ghent.

Explanations for the growth in numbers of ethnic local councilors

The relative success of ethnic local councilors can be explained by several factors. Firstly, the proportional electoral system (including the use of preferential votes for distributing seats) favors the representation of ethnic minorities. Research has shown that even if ethnic minorities are positioned in non-electable slots on the lists, they are likely to become elected anyway due to the large number of preferential votes they manage to obtain. These votes are the result of both ethnic and

symbolic voting. Ethnic voting refers to ethnic voters voting for ethnic candidates, a practice which is very common in Brussels and elsewhere. The right to vote for people without the Belgian nationality has reinforced this tendency and has increased the number of votes for ethnic candidates at the local level. This effect should not be overestimated, however. The effect of this enfranchisement appears to be quite small, as many ethnic minority people had already obtained the Belgian nationality thanks to changes in the naturalization laws. Symbolic votes on the other hand, come from autochthonous Belgian voters who want to send a signal that they support the presence of ethnic minority people in politics.

Secondly, politicians are in general devoting increasing attention to the socio-demographic representativeness of political institutions. The under-representation of specific groups in political institutions is increasingly considered a democratic problem. To counter this lack of representativeness, many parties have taken action (including setting target figures and actively recruiting candidates belonging to under-represented groups). Parties put ethnic minorities on their candidate lists because of ideological reasons, but also because of pragmatic reasons: The new pool of (foreign) voters makes it worthwhile for them to have ethnic minority candidates.

A third factor explaining the success of ethnic representatives at the local level is the local level itself. As ethnic minorities are often active and visible in their local community, it is only a small step for them to enter local politics.

Representation in national and regional parliaments

At the regional and the national levels, barriers for representation tend to be higher, but ethnic minority representatives have still also managed to enter parliamentary assemblies at these policy levels.

The first ethnic representative entered the House of Representatives as late as 1999: Chokri Mahassine (Flemish social-democratic party), soon to be followed by Fauzaya Talhaoui (Flemish green party). Later, others followed. In the 2007-2010 legislative term, 5 out of 150 MPs (3.33 %) belonged to an ethnic minority, while in the current term 7 MPs have non-EU roots (4.66%). These figures are well below the proportion of ethnic minorities in society and below their presence in local councils. An analysis of the candidate lists by the Forum of Ethnic Minorities on the occasion of the 2010 elections revealed that French-speaking parties scored much better than Flemish parties as concerns the presence of ethnic minorities on their candidate lists: 13.84 % versus 3.82 %.

Let us now look at some of the regional parliaments. The representation of ethnic minorities in the Flemish parliament increased in 2009 from two to five ethnic representatives (4 %). According to a study of the Forum of Ethnic Minorities, only 4% of the effective candidates came from an ethnic minority in the Flemish regional elections in 2009. Most of them hailed from the Maghreb community (38%) or the Turkish community (29%) and were on the social-democratic list. The Walloon parliament scores slightly better. Seven representatives have an ethnic background, which amount to 9% of all representatives. This percentage almost matches their presence in the population. The Brussels regional parliament occupies an exceptional position: The presence of ethnic minority people in the Brussels regional parliament rose from 5% in 1995 to 25% in 2009 and in addition some government positions were allocated to them. This is not surprisingly given the high share of ethnic minorities in the Brussels population.

Government positions

At the government level, some politicians with an ethnic background have made their appearance the last few years, albeit most of the time in junior government positions (secretaries of state under supervision of a minister). Belgium has six governments (one federal and five of the regions and/or communities), and at the moment we find ethnic minorities only in the government of the Brussels Region and of the French community. In the government of the Brussels Region, there is one secretary of state of Turkish origin (Emir Kir) and one of Greek origin (Christos Doulkeridos) and in the government of the French community, Fadila Laanan, a woman of Moroccan origin, is minister of culture, the audiovisual sector, health and equal opportunities. For the moment, ethnic minorities remain absent in the national government, the Flemish government, the Walloon government and the government of the German-speaking community.

Parliamentary behavior

Representation is not only a matter of numbers and having people with varied backgrounds in the elected assemblies. It is also important that the different opinions and interests of society are voiced. We call this substantive representation. Substantive representation is realized when the elected officials represent the needs, interests, wishes and opinions of all groups that are present in society. It does not matter who represents these interests and demands (this can be done by both an autochthon and an ethnic minority representative), as long as they are represented. Some people believe however that only ethnic representatives can faithfully represent their own community. Ethnic representatives experience a lot of pressure to defend the wishes of their community. Research on Belgian representatives has revealed that MPs have personal preferences to represent their particular group and are also encouraged to behave as a representative of their group by parties, organisations and the general public. However, since MPs fear that this behaviour is not compatible with their career goal of being a mainstream MP securing re-election, they often hesitate and even refrain from taking up the role of group representative.

Representation in other political arenas

Finally, there are still other political arenas in which far-reaching decisions for the regulation of society are taken. Actors or institutions that play a crucial role in

these arenas include political parties, trade unions and advisory councils.

Political parties play an important role in Belgian politics, which is often characterized as a 'partitocracy'. They appear not to be very open towards ethnic minorities. There is a marked discrepancy between the number of ethnic minorities on candidate lists and their level of inclusion in the local party organization. Having a balanced membership does not appear to be a goal of local party sections as they are ill-informed about the actual presence of ethnic minorities among their members. Moreover, the presence of ethnic minorities among the higher ranks of the local party is overall low in all parties and definitely lags behind their presence on candidate lists and in local councils.

Trade unions have tried to incorporate ethnic minority people in their organisations from an early stage. Nationality is not a requirement to become a member and already in the early 1970s foreign workers and employees were granted the right to vote in so-called 'social elections', i.e. elections in which employees elect their representatives in works councils, in which employees' representatives negotiate with employers. Trade unions have also been major proponents of the enfranchisement of foreigners for political elections.

Another form of informal political participation which originated long before the enfranchisement of foreigners has taken place in, is to be found in advisory councils. Advisory councils consisting of representatives of immigrants were first set up in the 1970s in a number of municipalities, most notably in the mining area. As such, they have provided a forum for the informal political participation of ethnic minorities. The real impact has of course depended on how the local government has interacted with them, whether it has seen these councils only as a compulsory procedural partner or as an opportunity to truly grasp the concerns of the ethnic community.

Challenges for the future

Although ethnic minorities are now entitled to vote at the local level and local representation is growing, there is still room for improvement. Ethnic minorities remain underrepresented at the national level and in the regional parliaments (with the exception of the Brussels regional parliament). Furthermore, it seems difficult for ethnic minorities to obtain government positions.

In addition, the absence of ethnic minorities in political parties is striking. Hardly any party makes special efforts to include ethnic minorities. This is problematic for the full political empowerment of ethnic minorities, since only through their presence and active participation in political parties are they able to structurally embed their concerns in all the key tasks political parties perform (for instance putting forward people who are ready to occupy a political mandate and representing interests). Possibly, their inclusion on the candidate lists is a first step to their full political inclusion in the entire party organization.

A final challenge for the future is that ethnic representatives are not yet acting as group representatives. Ethnic representatives have a specific potential to represent their community, because they share certain experiences and structural positions with this community. However, as stated above, ethnic representatives often shy away from taking up the role of group representative because they fear that their political career would be adversely affected.

Bram Wauters, PhD, is a researcher at the Section of Government and Policy, Department HABE, Ghent University. He mainly works on the political participation of migrants in the Belgium.

Floor Eelbode is a PhD student at the department of Political Science of the Ghent University and at the department of Business Administration and Public Management of the University College Ghent. She studied Political Science and European Law at the Ghent University. Her research focuses on the political representation of ethnic minorities.

MID-DOSSIERS

Die MID-Dossiers erscheinen als Online-Dossiers, zu finden unter

<http://www.migration-boell.de/web/sonstige/747.htm>

*Die mit * gekennzeichneten Dossiers können auch als pdf heruntergeladen werden.*

MIGRATION

DOSSIER Grenz- statt Menschenrecht? Asyl- und Flüchtlingspolitik in Europa

DOSSIER Transnationalismus & Migration

DOSSIER Mobility and Inclusion – Managing Labour Migration in Europe*

DOSSIER Border Politics - Migration in the Mediterranean *

DOSSIER Migration & Entwicklung*

DOSSIER European Governance of Migration*

DOSSIER Leben in der Illegalität *

DOSSIER Europa 2007: Chancengleichheit für alle!

INTEGRATION

DOSSIER Öffnung der Hochschule – Chancengerechtigkeit, Diversität, Integration

DOSSIER Muslimische Gemeinschaften zwischen Recht und Politik*

DOSSIER Bis in die dritte Generation? Lebensrealitäten junger Migrantinnen*

DOSSIER Herkunft als Schicksal? Hürdenlauf zur Inklusion*

DOSSIER Migration & Gesundheit *

DOSSIER Migrationsliteratur - Eine neue deutsche Literatur?*

DOSSIER Starke Jugend - Lebenswelten junger MigrantInnen

DOSSIER Religiöse Vielfalt & Integration *

DOSSIER Schule mit Migrationshintergrund*

DOSSIER Der Nationale Integrationsplan auf dem Prüfstand

DOSSIER Muslimische Vielfalt in Deutschland

DOSSIER Wirtschaftliche Potenziale von Migration & Integration

DOSSIER HipHop zwischen Mainstream und Jugendprotest

DOSSIER Multikulturalismus: Vision oder Illusion?

DOSSIER Fußball & Integration *

DIVERSITY

DOSSIER Positive Maßnahmen – Von Antidiskriminierung zu Diversity*

DOSSIER Rassismus & Diskriminierung in Deutschland*

DOSSIER Ethnic Monitoring - Datenerhebung über oder mit Minderheiten?*

DOSSIER Politics of Diversity *

DOSSIER Medien und Diversity*

DOSSIER Managing Diversity - Alle Chancen genutzt?

DOSSIER Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz

DOSSIER Schwarze Community in Deutschland