

Politische Partizipation und zivilgesellschaftliches Engagement – empirische Erkenntnisse für die deutsche Einwanderungsgesellschaft

Timo Tonassi, Jan Schneider, Alex Wittlif

Zusammenfassung

Politische Partizipation und zivilgesellschaftliches Engagement stehen in einem Wechselverhältnis und sind wichtige Gradmesser der Integration. Der Beitrag bietet einen differenzierten Blick auf beide Formen der gesellschaftlichen Teilhabe und vergleicht dabei Eingewanderte und ihre Nachkommen mit der sog. Mehrheitsbevölkerung. Abschließend werden Wege zur Steigerung der Teilhabe skizziert.

1. Einleitung

Im ‚Superwahljahr‘ 2021 reduzieren sich Diskussionen um politische Partizipation häufig auf die erreichte Beteiligungsquote an den diversen Urnengängen. Der *Voter Turnout* wird regelmäßig als Gradmesser für das gegenwärtige Ansehen und die Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie und ihres Personals herangezogen. Sinkt die Wahlbeteiligung oder stagniert sie auf niedrigem Niveau, wird Demokratiemüdigkeit oder Politik(er)verdrossenheit beklagt; steigt sie an, begrüßt man die Wählermobilisierung oder eine ‚neue Politisierung‘. Dabei lässt sich politische Teilhabe als dauerhafter und innerhalb verschiedener sozialer Gruppen und Milieus relativ stabiler Indikator für gesellschaftliche Integration analysieren – auch und insbesondere hinsichtlich der Gruppe der Eingewanderten und ihrer Nachkommen.¹

In der deutschen Integrationsberichterstattung dominieren jedoch Kennzahlen zur *strukturellen* Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund – also bei-



Dr. Timo Tonassi Affiliated Scholar, Institute for the Study of International Migration (ISIM), Georgetown University, Washington D.C.

Dr. Jan Schneider

Leiter der Bereichs Forschung, Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR), Berlin

Alex Wittlif

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR), Berlin sowie Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hochschule Hamm-Lippstadt

spielsweise zur Teilhabe am Arbeitsmarkt, zur Performanz im Bildungssystem, zum Bezug von Transferleistungen oder zur Wohn- und Gesundheitssituation. Diese sind anhand amtlicher Statistiken messbar. Andere, vermeintlich ‚weichere‘ Dimensionen der Integration werden häufig ausgeblendet, weil repräsentative Datengrundlagen nicht – oder nicht in ausreichender Tiefe – zur Verfügung stehen. Erst in jüngster Zeit haben solche Indikatoren punktuell auch Eingang in Integrationsmonitoring-Berichte gefunden. Dabei sind die ‚weichen‘ Dimensionen der Integration für die subjektiv wahrgenommene Teilhabe und das damit verbundene Zugehörigkeitsgefühl zur Gesellschaft oftmals von besonderer Bedeutung: So finden etwa soziales Engagement und verschiedene Formen der politischen Beteiligung ihren Ursprung häufig vor Ort in den Kommunen oder im Stadtteil und sind über zwischenmenschliche Begegnungen vermittelt. Damit bergen sie ein wichtiges Potenzial für die soziale Kohäsion in einer aktiven und demokratischen Bürgergesellschaft. Sie können – in Abgrenzung zu den strukturell bzw. materiell klar umrissenen Teilhabebereichen wie Bildung und Erwerbstätigkeit – im weitesten Sinne als *gesellschaftliche Teilhabe* verstanden werden.

Neben ihrem Status als Randthemen der Integration weisen die genannten Bereiche gesellschaftlicher Teilhabe weitere Gemeinsamkeiten auf: Sowohl politische Beteiligung als auch das gesellschaftliche Engagement zeichnen sich durch eine hohe Vielfalt der Tätigkeitsbereiche und Organisationsgrade aus. Beispielsweise gehört Freiwilligenarbeit in einem Sportverein genauso zum zivilgesellschaftlichen Engagement wie die Arbeit bei der „Tafel“ oder die ehrenamtliche Mitwirkung in einem Verband, der sich für soziale Belange einsetzt (Simonson et al. 2017: 31). Politische Partizipation ist ähnlich breit gefächert und reicht von der Stimmabgabe bei der Bundestagswahl bis hin zur Teilnahme an einer Demonstration oder zur Unterzeichnung einer Online-Petition. Durch ihre Vielfalt lässt sich gesellschaftliche Teilhabe empirisch nur schwer greifen, und es existieren besonders mit Blick auf die Bevölkerung mit Migrationshintergrund nur wenige Daten. Gerade in dieser Bevölkerungsgruppe bleibt zudem ein relevanter und in vorherigen Studien bestätigter Zusammenhang unzureichend erforscht: Politische Partizipation und zivilgesellschaftliches Engagement stehen grundsätzlich in einer positiven Beziehung zueinander (vgl. van Deth 2001; 2016; Gabriel/Völkl 2008; Verba/Schlozman/Brady 1995).

Mittels aktueller Daten des SVR-Integrationsbarometer 2020 werden in diesem Beitrag die *politische Partizipation* (Teilnahme an Wahlen und an sonstigen Aktivitäten wie z. B. Demonstrationen, Petitionen oder Initiativen) sowie das *zivilgesellschaftliche Engagement* (innerhalb und außerhalb von Vereinen) empirisch untersucht. Für das SVR-Integrationsbarometer 2020 wurden zwischen Ende November 2019 und Anfang August 2020 insgesamt 15.095 Personen interviewt (vgl. dazu umfassend SVR 2020). Die Ergebnisse sind bundesweit repräsentativ für die Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund sowie für die einzelnen Herkunftsruppen.²

2. Nur dabei statt mittendrin – geringere politische und zivilgesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund

Politische Partizipation kann als alles unentgeltliche und freiwillige Handeln von Menschen verstanden werden, mit dem diese versuchen, politische Entscheidungen zu beeinflussen (vgl. Verba/Nie/Kim 1978: 46; Barnes/Kaase 1979: 42; Gabriel/Völkl 2008: 270). Dass möglichst viele Bürgerinnen und Bürger ihre Bedürfnisse an die Politik übermitteln und aktiv auf politische Entscheidungen einwirken, hat in Demokratien einerseits legitimierende Funktion für politische Institutionen; andererseits können auf diese Weise Interessen von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen und Minderheiten berücksichtigt werden. Deshalb spielt eine funktionierende Interaktion zwischen der Politik und unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppierungen von Bürgerinnen und Bürgern – inklusive solcher mit Migrationshintergrund – eine wesentliche Rolle (vgl. Sauer 2016: 256). Unter den verschiedenen Möglichkeiten politischer Beteiligung und Interessenbekundung ist der Wahlakt die verbreitetste und in der Regel niedrigschwelligste, gleichzeitig ist er für Demokratien konstitutiv. Daneben gibt es viele weitere Beteiligungsformen, darunter etwa die Teilnahme an Demonstrationen oder die Mitarbeit in Bürgerinitiativen. Diese und zahlreiche weitere Aktivitäten lassen sich unter dem Sammelbegriff nichtelektorale Partizipation zusammenfassen.³

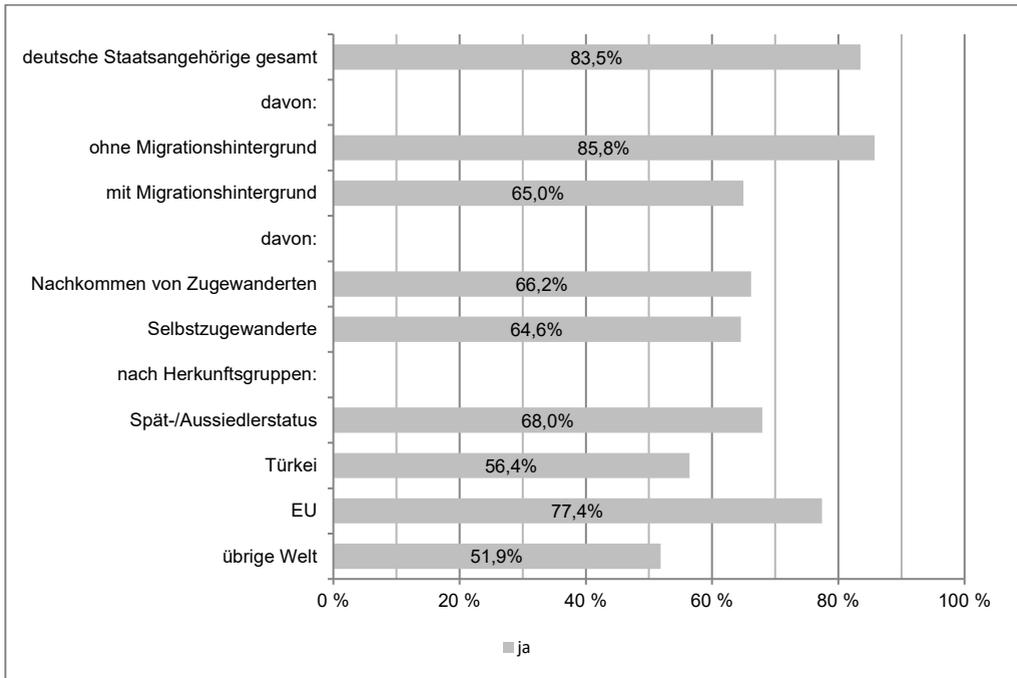
Zivilgesellschaftliches Engagement wird in diesem Beitrag dagegen verstanden als alles unentgeltliche und freiwillige Handeln von Menschen mit dem Ziel, gesellschaftliche Angelegenheiten oder das soziale Zusammenleben gemeinsam mit anderen zu gestalten. Anders als politische Partizipation richtet sich das Engagement dabei nicht an politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger (vgl. Verba/Schlozman/Brady 1995: 38-39; Gabriel/Völkl 2008: 280). Zivilgesellschaftliches Engagement kann sowohl organisations- bzw. vereinsgebunden sein als auch in informellen Strukturen bzw. auf individueller Ebene stattfinden. Wengleich in zahlreichen Fällen die Übergänge zwischen den beiden Teilhabeformen fließend erscheinen,⁴ lässt sich zumindest analytisch eine kategorische Grenzziehung zwischen politischer Partizipation und zivilgesellschaftlichem Engagement entlang der Ausrichtung auf politische bzw. nichtpolitische Ziele vornehmen: Während politische Aktivität unmittelbar darauf gerichtet ist, politische Entscheidungen zu beeinflussen, zielt zivilgesellschaftliches Engagement primär auf Veränderungen im Bereich des (außerfamiliären) sozialen Umfelds jenseits genuin politischer Entscheidungen.

An und abseits der Wahlurne: Politische Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund geringer

Menschen mit Migrationshintergrund sind, gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil, in beiden Feldern gesellschaftlicher Teilhabe unterrepräsentiert. So nahmen an den Bundestagswahlen beispielsweise Deutsche mit Migrationshintergrund, vor allem solche, die selbst zugewandert sind, im Schnitt deutlich seltener teil als Deutsche ohne Migrationshintergrund (Wüst 2002: 166-171; Goerres/Spies/Mayer 2018: 2).⁵ Im SVR-Inte-

grationsbarometer 2020 wurden wahlberechtigte Personen gefragt, ob sie an der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 teilgenommen haben (Abb. 1).⁶

Abb. 1: Elektorale Partizipation: Teilnahme an der Bundestagswahl 2017 (nach Migrationshintergrund, Generationszugehörigkeit und Herkunftsgruppe)
„Am 24. September 2017 war die Wahl zum Deutschen Bundestag. Haben Sie an der Wahl teilgenommen?“



Anmerkung: Gefragt wurden nur Deutsche im Befragungszeitraum Ende November 2019 bis Anfang August 2020. Dargestellt sind die Ergebnisse für Befragte, die zum Zeitpunkt der Wahl 2017 mutmaßlich volljährig waren.

Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2020; gewichtete Daten

Deutsche ohne Migrationshintergrund geben am häufigsten an, ihr Kreuz gemacht zu haben (zu rund 86 %). In dieser Befragtengruppe hängt die Wahlbeteiligung stark mit soziodemografischen Faktoren wie Bildung, Alter und Geschlecht zusammen: Höher Gebildete, Ältere sowie Männer geben häufiger an, gewählt zu haben. Deutsche mit einem Migrationshintergrund geben deutlich seltener an, bei der Bundestagswahl 2017 gewählt zu haben – dies trifft sowohl auf Selbstzugewanderte als auch auf deren Nachkommen zu (rund 65 % bzw. rund 66 %). Diese Unterschiede in der Wahlbeteiligung bleiben auch unter Berücksichtigung von Unterschieden in Haushaltseinkommen, Bildungsabschluss, Alter und (bei selbst zugewanderten Menschen) Aufenthaltsdauer bestehen. Manche Studien weisen allerdings eine erhöhte Wahlbeteiligung der Folgegeneration nach (vgl. Müssig/Worbs 2012: 32; Müssig 2020: 193), andere wiederum eine – wie hier – ähnliche Wahlbeteiligung (vgl. Wüst/Faas 2018: 15). Unter Be-

fragten mit Migrationshintergrund hängt die Wahlbeteiligung zudem signifikant mit dem Bildungsniveau zusammen: Höhergebildete mit Migrationshintergrund geben zu rund 72 Prozent, Menschen mit niedrigem Bildungsniveau dagegen nur zu rund 58 Prozent an, 2017 gewählt zu haben.⁷ Innerhalb der Befragtengruppe mit Migrationshintergrund wählt zudem häufiger (zu rund 69 %), wer über einen deutschen Schulabschluss verfügt – Befragte mit einem im Ausland erworbenen Abschluss wählen zu rund 59 Prozent.⁸ Außerdem variiert die elektorale Partizipation zum Teil deutlich zwischen den Herkunftsgruppen: Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedler (68,0 %) sowie Menschen aus einem anderen EU-Staat (77,4 %) beteiligen sich häufiger als Menschen der Herkunftsgruppen Türkei (56,4 %) und „übrige Welt“ (51,9 %). Berücksichtigt man allerdings, dass die wichtigsten mit der Wahlbeteiligung zusammenhängenden Merkmale wie das durchschnittliche Bildungsniveau, die Aufenthaltsdauer und weitere soziodemografische Determinanten je nach Herkunftsgruppe unterschiedlich ausfallen, verringern sich die Differenzen zwischen den Herkunftsgruppen. Lediglich den Befragten aus der „übrigen Welt“ kommt mit Blick auf elektorale Partizipation dann noch eine Sonderrolle zu: Sie geben auch unter Berücksichtigung erklärender Faktoren signifikant seltener als Befragte der Herkunftsgruppen Spät-/Aussiedlerstatus und EU an, an der Bundestagswahl 2017 teilgenommen zu haben.

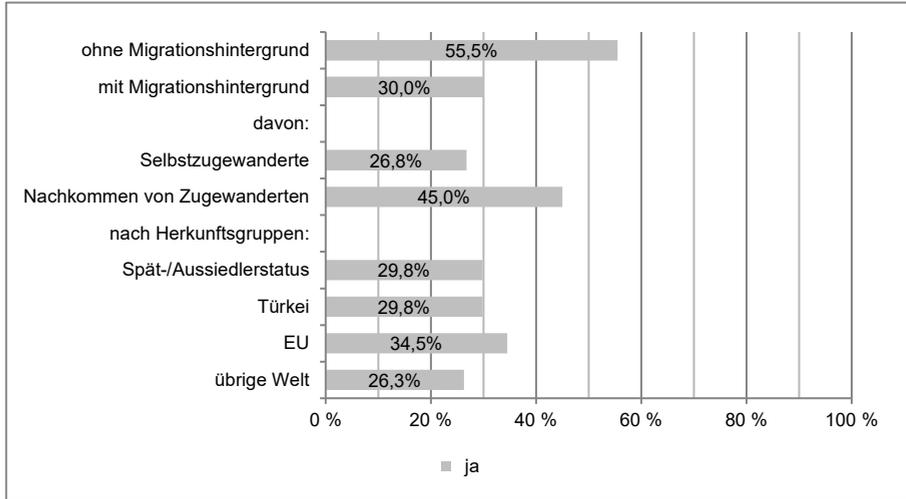
Die geringere Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund beschränkt sich nicht nur auf den formalen Wahlakt: Befragte mit einem Migrationshintergrund gaben mit rund 10 % auch deutlich seltener als Befragte ohne Migrationshintergrund (etwa 24 %) an, auf andere Art und Weise – etwa durch eine Teilnahme an politischen Diskussionen und Demonstrationen oder die Mitarbeit in einer Bürgerinitiative oder Partei – politisch aktiv zu sein.⁹

Menschen mit Migrationshintergrund sind seltener inner- und außerhalb von Vereinen aktiv

Wie bei der politischen Partizipation engagieren sich Personen mit Migrationshintergrund insgesamt betrachtet auch seltener im zivilgesellschaftlichen Bereich – und zwar sowohl in organisierter Form (vereinsgebunden) als auch nicht formalisiert (vereinsungebunden). Aufgeschlüsselt nach Migrationshintergrund gaben rund 56 Prozent der Personen ohne Migrationshintergrund und etwa 30 Prozent derjenigen mit Migrationshintergrund an, Mitglied in einem Verein zu sein (Abb. 2). Erwartungsgemäß sind in Deutschland geborene Menschen mit Migrationshintergrund häufiger Mitglied in einem Verein als Selbstzugewanderte. Mit 45,0 Prozent ist der Anteil bei den Nachkommen von Zugewanderten nur noch gut zehn Prozentpunkte niedriger als bei Menschen ohne Migrationshintergrund – und deutlich höher als bei Selbstzugewanderten (ca. 27 %). Die Unterschiede zwischen den einzelnen Herkunftsgruppen sind gering.

Abb. 2: Anteile an Vereinsmitgliedern (nach Migrationshintergrund, Generationenzugehörigkeit und Herkunftsgruppen der Befragten)

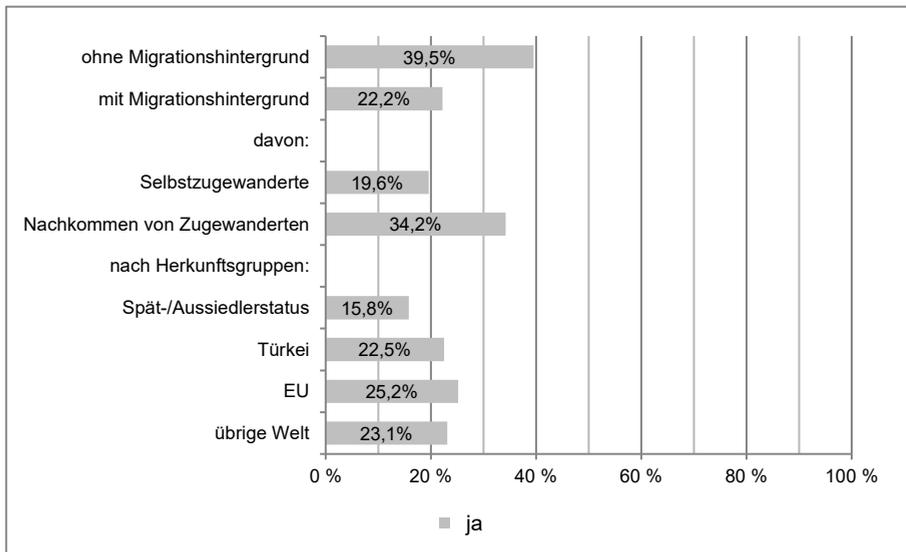
„Außerhalb von Politik kann man sich auch auf andere Weise engagieren. Sind Sie Mitglied in einem Verein oder einer gemeinnützigen Organisation, z.B. in den Bereichen Gewerkschaft, Umwelt, Kultur, Freizeit oder Sport?“



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2020; gewichtete Daten

Abb. 3: Vereinsungebundenes Engagement (nach Migrationshintergrund, Generationenzugehörigkeit und Herkunftsgruppen der Befragten)

„Man kann sich auch freiwillig oder ehrenamtlich engagieren, ohne Mitglied in einem Verein oder einer Organisation zu sein. Haben Sie sich (außerhalb von Vereinsaktivitäten) in den vergangenen zwölf Monaten freiwillig oder ehrenamtlich engagiert?“



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2020; gewichtete Daten

Zivilgesellschaftliche Aktivität findet in erheblichem Maße auch außerhalb organisierter und mitgliederbasierter Strukturen statt. Entsprechend wurden sowohl Vereinsmitglieder als auch nicht in einem Verein Registrierte nach ihrem freiwilligen Engagement außerhalb solcher Organisationen gefragt. Die Ergebnisse zeigen insgesamt (wie auch bei der Beteiligung am Vereinsleben) ein deutlich häufigeres Engagement von Menschen ohne Migrationshintergrund im Vergleich zu Menschen mit Migrationshintergrund (Abb. 3).¹⁰ Etwa vier von zehn Befragten ohne Migrationshintergrund und rund 22 Prozent der Personen mit Migrationshintergrund engagieren sich außerhalb von Vereinen. Das Engagementniveau der befragten Nachkommen von Zugewanderten ist dabei mit ca. 34 Prozent deutlich näher an demjenigen der Mehrheitsbevölkerung, während Selbstzugewanderte mit rund 20 Prozent verhältnismäßig selten engagiert sind. Bei einer herkunftsgruppenspezifischen Betrachtung fällt auf, dass die Anteile der Engagierten zwischen etwa 16 Prozent (Spät-/Ausgesiedelte) und 25 Prozent (EU) recht deutlich variieren.

3. Teilhabe ist ansteckend: Der Zusammenhang zwischen zivilgesellschaftlichem Engagement und politischer Partizipation

Die geschilderten Befunde sollen nun in den Kontext der Forschungsliteratur gestellt werden, nach der zwischen politischer Partizipation und zivilgesellschaftlichem Engagement eine positive Beziehung besteht (vgl. van Deth 2001; 2016; Fick et al. 2014: 109ff.; Gabriel/Völkl 2008; Verba/Schlozman/Brady 1995). Um diese Beziehung plausibel zu machen, lässt sich auf das *Civic Voluntarism Model* verweisen, das für demokratische Bürgergesellschaften eine breite Anwendbarkeit zur Erklärung ehrenamtlicher gesellschaftlicher Teilhabeaktivität beanspruchen kann (vgl. Verba/Schlozman/Brady 1995). Denn solange die für Teilhabe unverzichtbare Ressource Zeit nicht zu knapp wird, begünstigt aktives Teilhabehandeln tendenziell weiteres Engagement. Beinahe im Sinne einer aufwärts wirkenden Spirale gilt im Grundsatz: „Partizipation erzeugt Partizipation“ (van Deth 2001: 196). Denn wer sich zivilgesellschaftlich engagiert, lernt dazu und kann das Erlernte auch in anderen gesellschaftlichen Teilhabebereichen nutzen. Die Arbeit in Verbänden und Vereinen wird daher auch als „Schule der Demokratie“ bezeichnet (ebd.: 195); die soziale Beteiligung in einer lebendigen Zivilgesellschaft ist im Grunde konstitutiv für politische Partizipation.

Empirische Studien haben den im *Civic Voluntarism Model* beschriebenen positiven Zusammenhang zwischen zivilgesellschaftlichem Engagement und elektoraler politischer Partizipation mehrfach bestätigt.¹¹ In bestimmten Konstellationen geht die Einbindung von Menschen mit Migrationshintergrund in Vereinsaktivitäten auch mit deren gesteigerter politischer Partizipation jenseits von Wahlen einher (vgl. Diehl 2004).

Zivilgesellschaftliches Engagement als Beschleuniger politischer Partizipation

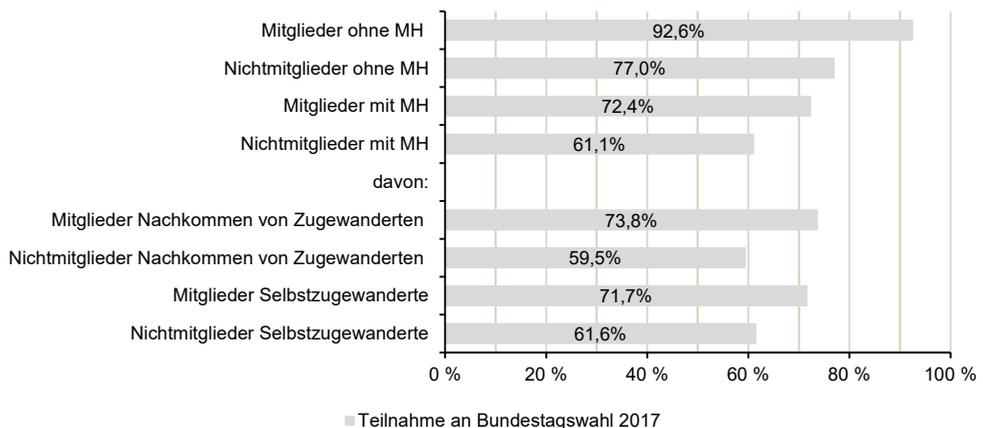
Die Auswertungen zeigen, dass sowohl Befragte mit als auch ohne Migrationshintergrund, die Mitglieder in einem Verein oder einer gemeinnützigen Organisation sind,

vergleichsweise häufig an der Bundestagswahl 2017 teilgenommen haben (Abb. 4). Bei den Befragten ohne Migrationshintergrund fällt dieser Zusammenhang etwas deutlicher aus: Hier geben rund 93 Prozent der Vereinsmitglieder (im Vergleich zu 77,0 % der Nichtmitglieder) an, gewählt zu haben. Demgegenüber sind es bei den Befragten mit Migrationshintergrund rund 72 Prozent (gegenüber rund 61 % ohne Vereinsmitgliedschaft). Nachkommen von Zugewanderten, die Vereinsmitglieder sind, berichten häufiger Wahlteilnahme als selbst zugewanderte Vereinsmitglieder. In der Gruppe der Menschen ohne Migrationshintergrund zeigt sich, dass insbesondere Personen mit geringem und mittlerem Bildungsniveau häufiger wählen, wenn sie Mitglied in einem Verein sind. Bei Höhergebildeten fällt die Wahlbeteiligung dagegen unabhängig von einer Vereinsmitgliedschaft hoch aus. Der partizipationsfördernde Einfluss von Vereinsmitgliedschaften wirkt sich demnach in heterogenen Bildungsmilieus unterschiedlich aus.¹²

Abb. 4: Teilnahme an der Bundestagswahl 2017 nach Mitgliedschaft in einem Verein oder einer gemeinnützigen Organisation

„Am 24. September 2017 war die Wahl zum Deutschen Bundestag. Haben Sie an der Wahl teilgenommen?“

„Außerhalb von Politik kann man sich auch auf andere Weise engagieren. Sind Sie Mitglied in einem Verein oder einer gemeinnützigen Organisation, z.B. in den Bereichen Gewerkschaft, Umwelt, Kultur, Freizeit oder Sport?“

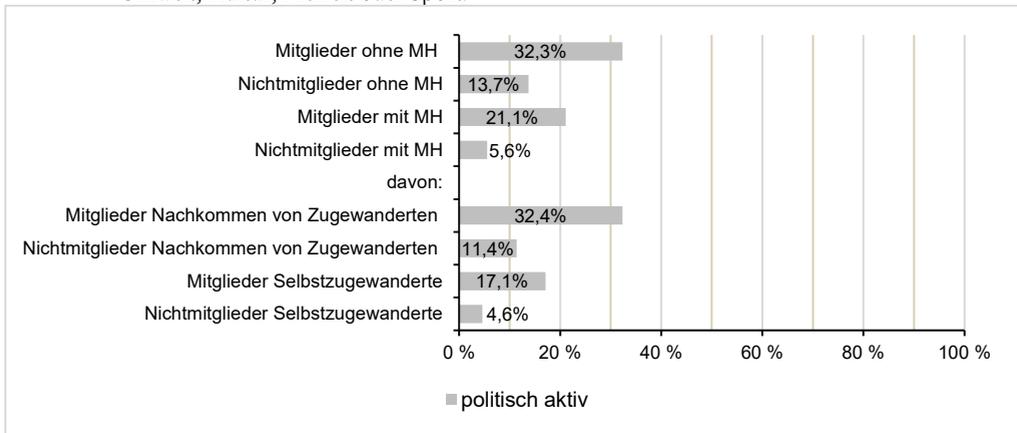


Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2020; gewichtete Daten

Abb. 5: Nichteletorale politische Partizipation nach Vereinsmitgliedschaft

„Es gibt einige Möglichkeiten, sich politisch in Deutschland zu engagieren. Man kann z. B. seine Position in politischen Diskussionen vertreten, an Demonstrationen teilnehmen oder aber in einer Bürgerinitiative oder Partei mitarbeiten. Sind Sie auf die eine oder andere Weise politisch aktiv?“

„Außerhalb von Politik kann man sich auch auf andere Weise engagieren. Sind Sie Mitglied in einem Verein oder einer gemeinnützigen Organisation, z.B. in den Bereichen Gewerkschaft, Umwelt, Kultur, Freizeit oder Sport?“



Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2020; gewichtete Daten

Während zwischen zivilgesellschaftlichem Engagement durch Vereinsmitgliedschaft und der Wahlteilnahme ein insgesamt moderater Zusammenhang besteht, ist dieser Konnex im Hinblick auf nichtelektorale Formen der politischen Partizipation stärker: Vereinsmitglieder beider Befragengruppen sind deutlich häufiger abseits der Wahlurne politisch aktiv als Befragte, die nicht Mitglied in einem Verein sind (Abb. 5). Nachkommen von Zugewanderten, die Mitglied in einem Verein sind, sind ähnlich aktiv wie Vereinsmitglieder ohne Migrationshintergrund. Selbstzugewanderte sind dagegen vergleichsweise seltener aktiv, auch wenn sie Vereinsmitglieder sind. Folgt man der These, dass eine Vereinsmitgliedschaft Individuen in der Regel dabei unterstützt, Ressourcen – darunter organisatorische und kommunikative Kompetenzen – auszubilden bzw. diese zu stärken, lässt sich darüber der ausgeprägte Zusammenhang zwischen Vereinsaktivitäten und nichtelektoraler Partizipation ein Stück weit erklären: Im Vergleich zur Teilnahme an Demonstrationen oder dem Mitwirken in Bürgerinitiativen ist der Wahlakt eine ressourcenarme Partizipationsform – er setzt weder viel Zeit noch politische Rede- oder Planungsfähigkeit voraus (vgl. Müssig 2020: 31). Entsprechende – durch Vereinsaktivität geförderte – Fähigkeiten werden bei nichtelektoralen Formen der politischen Partizipation dagegen stärker vorausgesetzt, was den vergleichsweise engen Zusammenhang zwischen Vereinsaktivität und nichtelektoraler Partizipation möglicherweise begründet.

Festzuhalten bleibt: Die Daten des SVR-Integrationsbarometers 2020 legen einen z.T. deutlichen positiven Zusammenhang zwischen zivilgesellschaftlichem Engagement und politischer Partizipation nahe. Ob das Engagement innerhalb oder außerhalb eines Vereins erbracht wird: Zivilgesellschaftliches Engagement und politische Teilhabe gehen gewissermaßen Hand in Hand. Selbstverständlich wird politische Partizipation durch eine ganze Reihe weiterer Faktoren entscheidend beeinflusst. Dennoch ist es wichtig, die Rolle und Funktion von zivilgesellschaftlichem Engagement für politische Teilhabe zu berücksichtigen – und vor allem die im Engagement verborgenen (unge-

nutzen) Potentiale zu erkennen und zu nutzen. Dies gilt insbesondere für Eingewanderte und ihre Nachkommen, weil – wie es u.a. der Bundesfreiwilligensurvey zeigt – die Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement bei Menschen mit Migrationshintergrund in überdurchschnittlichem Maße ausgeprägt ist (Vogel/Simonson/Tesch-Römer 2017: 617f.).

4. Ein Schiff ohne Kapitän? Zuständigkeiten gesellschaftlicher Teilhabeförderung

Ein Blick auf die strukturelle und institutionelle Verfasstheit gesellschaftlicher Teilhabe zeigt allerdings, dass entsprechende Vorhaben keine Selbstläufer sind. Im Gegensatz zu klassischen Teilhabebereichen wie Arbeitsmarkt, Bildung, Wohnen oder Gesundheit mangelt es in der gesellschaftlichen Teilhabeförderung an klaren ‚Zuständigkeiten‘. Vielmehr sind unterschiedlichste Akteursgruppen auf allen drei föderalen Ebenen in verschiedener Art und Weise (Rechtsetzung, Konzeptionierung, Förderung) aktiv, und zwar unter maßgeblicher Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen. Die staatlichen Akteure gestalten lediglich die Rahmenbedingungen des Engagements und können Anreize setzen. Dies zeigt nicht zuletzt die Tatsache, dass im Prozess zum Nationalen Aktionsplan Integration (NAP.I) der Bundesregierung Bezugspunkte zur politischen Partizipation und zum zivilgesellschaftlichen Engagement in den verschiedensten Phasen und Themenforen hergestellt werden, und zwar unter Federführung bzw. Mitwirkung ganz unterschiedlicher Bundesressorts und -behörden – so beispielsweise mit Bezug zum entwicklungspolitischen Engagement durch sog. Diaspora-Organisationen in der Phase vor der Zuwanderung, zu ehrenamtlichen und informellen Angeboten zum Spracherwerb oder zur Beratung in der Phase der Erstintegration sowie explizit in den Themenforen „Bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt als Scharnier der Teilhabe“ bzw. „Politische Bildung sowie Partizipation in Parteien und Gremien“ oder „Bedeutung von Einbürgerungen“.

Bei der *politischen Teilhabeförderung* werden die Schlüsselakteure und -akteurinnen meist im Bildungswesen gesucht – zuvorderst in der breitenwirksamen Ausstattung von Kindern und Jugendlichen mit partizipationsrelevanten Ressourcen im schulischen und vorschulischen Bereich (vgl. umfassend BMFSFJ 2020: 155-266), vor allem durch Erwerb von „Demokratiekompetenz“ im Politikunterricht (*civic/political literacy*); andererseits in der außerschulischen politischen Bildung durch die Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung sowie die (politische) Erwachsenenbildung. Nicht minder bedeutsam sind jedoch jene Akteursgruppen, die in der Demokratie auf Partizipation existenziell angewiesen sind, darunter Amts- und Mandatsträgerinnen und -träger auf den unterschiedlichen Ebenen sowie die politischen Parteien, deren verfassungsgemäße Aufgabe es u.a. ist, an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Und schließlich ist es auch an den zahlreichen Migrantenorganisationen bzw. deren Dachverbänden, die ihre Aufgabe auch in der politischen Interessenvertretung für Zugewanderte und ihre Nachkommen sehen (vgl. SVR-Forschungsbereich 2020a: 23f.), diesen den Zugang zu politischer Partizipation zu erleichtern.

Noch breiter ist das Akteursspektrum im Kontext der *zivilgesellschaftlichen Teilhabeförderung*, die auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen zu finden ist und häufig Schnittmengen zur Förderung politischer Partizipation aufweist. Jüngster Ausdruck ist die im Rahmen der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ empfohlene und 2020 qua Gesetz eingerichtete Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt, die mit einem Jahresetat von rund 30 Millionen Euro als zentrale Anlaufstelle auf Bundesebene Beratung und Qualifizierung für ehrenamtlich und bürgerschaftlich Engagierte bereitstellt sowie Vereine und Initiativen bei der Professionalisierung begleiten soll.¹³ Daneben sind verschiedene Bundesressorts mit mehrjährigen Programmen in der zivilgesellschaftlichen Engagement- und Demokratieförderung aktiv, darunter das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Auf der Ebene von Ländern und Kommunen ist das Bewusstsein für Engagementförderung bereits seit den 1990er Jahren stark ausgeprägt, von dort gingen im Zuge der wahrgenommenen Krise des Ehrenamts maßgebliche Impulse an den Bund aus, die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement zu verbessern. Zentrale Akteurinnen und Akteure der Ehrenamts- und Engagementförderung sind nicht zuletzt die zivilgesellschaftlichen Organisationen selbst – sei es auf der Ebene fördernder oder operativer Stiftungen, durch Initiativen von Verbänden und Dachorganisationen oder die organisierte Vereinslandschaft im Sport-, Kultur- und Freizeitbereich unter Einschluss von Migrantenorganisationen.

Angesichts dieser Strukturen sind neue und innovative Handlungsansätze zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe nur ein Teil der Medaille. Mindestens so komplex wie die Findungsprozesse für nachhaltige Maßnahmen gestaltet sich die Suche nach konkreten Ansprechpartnern und Ansprechpartnerinnen bzw. Verantwortlichen, die in der Lage sind solche Maßnahmen auch verbessert in die Breite zu tragen. Es wäre allerdings vermessen, angesichts dieser Konstellation von einem klassischem Leadership-Problem zu sprechen, denn *freiwilliges* und *ehrenamtliches* Engagement kann naturgemäß nur bedingt durch höhere Instanzen verordnet bzw. ordnend in bestimmte Bahnen gelenkt werden – und sollte es auch nicht. Vielmehr ist es im Idealfall das Resultat intrinsischer und persönlicher Motivation der Engagierten.

5. Fazit und Ausblick

Kluge Engagementpolitik, die integrationspolitische Dimensionen berücksichtigt, sollte umfassend Wissen vermitteln, Gelegenheitsstrukturen für vielfältiges Engagement schaffen bzw. fördern und entsprechende Aktivitäten öffentlich wertschätzen und kommunizieren. Sie muss breit angelegt sein, erhebliche finanzielle und konzeptionelle Ressourcen bereitstellen und über einen langen Atem verfügen. Im Bereich der Mobilisierung sind allerdings mitnichten nur staatliche Stellen gefordert, auch die etablierten Akteurinnen und Akteure der Zivilgesellschaft sind gefragt. Dabei muss es Ihnen nicht nur um das integrationspolitische Ziel der Teilhabesteigerung gehen. Auch legitime Eigeninteressen können zum Tragen kommen – vorrangig etwa, indem sie verstärkt das überdurchschnittliche Engagement-Potenzial unter Zugewanderten und ihren Nach-

kommen nutzen, um ‚Nachwuchsprobleme‘ zu lösen, sei es in den Parteien und ihren Untergliederungen, im Sport oder in sonstigen Engagementbereichen wie der Freiwilligen Feuerwehr. Solche *Win-Win*-Konstellationen wären der bestmögliche Beitrag zur Unterstützung einer aktiven Bürgergesellschaft im Einwanderungsland Deutschland.

Anmerkungen

- 1 Die Begriffe „Eingewanderte und ihre Nachkommen“ und „Menschen mit Migrationshintergrund“ werden in diesem Beitrag synonym verwendet und orientieren sich an der derzeitigen Definition des Statistischen Bundesamtes. Gemeint sind alle Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzen oder die über mindestens ein Elternteil verfügen, auf das dies zutrifft.
- 2 Der Beitrag wurde im wissenschaftlichen Stab des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR) verfasst und basiert auf der im Rahmen des Projekts „BePart – Teilhabe beginnt vor Ort“ entstandenen Studie „Mitten im Spiel – oder nur an der Seitenlinie? Politische Partizipation und zivilgesellschaftliches Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland“ (SVR-Forschungsbereich 2020b), die von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) gefördert wurde. Die Argumente und Schlussfolgerungen der Autoren spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR oder des ISIM wider.
- 3 Gesondert hinzuweisen ist auf die Mitgliedschaft bzw. Aktivität in Gewerkschaften. Ursprünglich primär auf das Ziel betrieblicher Mitbestimmung und der Repräsentation von Gruppeninteressen im Arbeitsleben gerichtet, kann gewerkschaftliches Engagement auch Formen genuin politischer Partizipation einnehmen.
- 4 Gerade in kommunalen Zusammenhängen ergibt sich aufgrund gesteuerter oder ungesteuerter Beteiligungsprozesse an gemeinwesenbezogenen Entscheidungen nicht selten ein direkter Einfluss von (primär zivilgesellschaftlich motiviertem) Engagement auf die Politik (vgl. Schulte 2015: 57ff.).
- 5 Bei der grundsätzlichen Wahlbereitschaft, abgefragt über die potenzielle Teilnahme an einem in der Zukunft liegenden Urnengang, scheinen sich beide Gruppen hingegen nur marginal zu unterscheiden (Neu 2021: 17).
- 6 Nach der Wahlbeteiligung wurden im SVR-Integrationsbarometer 2020 ausschließlich Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit befragt. Nicht berücksichtigt wurde, ob Befragte mit Migrationshintergrund am vor der Befragung liegenden Wahltag die deutsche Staatsangehörigkeit bereits besaßen – der prozentuale Anteil derjenigen unter den Befragten mit Migrationshintergrund, die zum Wahlzeitpunkt möglicherweise keine deutsche Staatsbürgerschaft hatten, liegt allerdings im niedrigen, einstelligen Prozentbereich. In der Konsequenz können einzelne Befragte mit Migrationshintergrund angeben, nicht gewählt zu haben, weil sie zum Wahlzeitpunkt (noch) keine deutschen Staatsbürger waren.
- 7 Interessanterweise kann eine signifikante Geschlechterdifferenz im Wahlverhalten von Personen ohne Migrationshintergrund festgestellt werden (Frauen geben hier etwas seltener an, gewählt zu haben); dies gilt jedoch nicht für Befragte mit Migrationshintergrund.
- 8 Deutliche Zusammenhänge lassen sich in beiden Befragtengruppen zudem anhand politischer Einstellungsmerkmale wie der Demokratiezufriedenheit festmachen. Sowohl Befragte mit als auch solche ohne Migrationshintergrund wählen deutlich häufiger, wenn sie mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Deutschland funktioniert, (sehr) zufrieden sind (ohne Abb.).
- 9 Auch unter Kontrolle soziodemografischer Faktoren wie Geschlecht, Bildung und Erwerbsstatus engagieren sich Menschen ohne Migrationshintergrund deutlich häufiger in nichtelektoralen Bereich politisch.
- 10 Aufgrund der unterschiedlichen Operationalisierung des freiwilligen Engagements lassen sich diese Ergebnisse nicht mit den Befunden des Freiwilligenurveys vergleichen. Im Freiwilligenurvey wird

freiwilliges Engagement definiert als Übernahme eines Amtes oder einer Aufgabe in mindestens einem von 14 gesellschaftlichen Bereichen (vgl. Simonson et al. 2017: 37). Nur sofern die Befragten eine konkrete (unentgeltliche oder mit einer Aufwandsentschädigung versehene) Aufgabe benennen können, die sie übernommen haben, gelten sie als freiwillig engagiert. Nimmt die befragte Person hingegen ‚nur‘ an gemeinschaftlichen Aktivitäten (z. B. einem Sportfest) teil, gilt sie als gesellschaftlich aktiv. Weiterhin werden im Freiwilligensurvey sog. informelle Unterstützungsleistungen erfasst. Diese beinhalten z. B. nachbarschaftliche Hilfe, die vorwiegend nicht im öffentlichen Raum stattfindet. Die scharfe Abgrenzung insbesondere dieser Leistungen im privaten Nahbereich von gesellschaftlichen Aktivitäten ist nicht immer möglich.

- 11 Für einen Überblick vgl. van Deth (2001: 200-202); im Hinblick auf die kommunale Ebene van Deth (2016).
- 12 Vergleichbare bildungsspezifische Interaktionseffekte konnten bei Befragten mit Migrationshintergrund nicht nachgewiesen werden. In zahlreichen Studien gilt höhere Bildung als bedeutsame Einflussvariable für Wahlteilnahme, wenngleich diese Beziehung durchaus kritisch hinterfragt wird (für einen Überblick vgl. Althoff 2019). Denn Höhergebildete zeichnen sich in der Regel durch eine Reihe weiterer Faktoren – etwa ein erhöhtes Politikinteresse (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016: 211) und eine hohe politische Selbstwirksamkeit (SVR-Forschungsbereich 2019) – aus, die eine Wahlteilnahme nachweislich begünstigen. Vor diesem Hintergrund könnte eine Vereinsmitgliedschaft auf Personen mit niedrigem und mittlerem Bildungsniveau möglicherweise stärker partizipationsfördernd wirken, als dies bei Höhergebildeten der Fall ist.
- 13 Gesetz zur Errichtung der Deutschen Stiftung für Engagement und Ehrenamt vom 25. März 2020 (BGBl. I 2020, S. 712); <https://www.deutsche-stiftung-engagement-und-ehrenamt.de> (26.5.2021).

Literatur

- Althoff, Martin (2019): Der Nichtwähler: Ein noch immer „unbekanntes Wesen“, in: Politische Vierteljahresschrift 61, 151-174. <https://doi.org/10.1007/s11615-019-00205-6>
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016): Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld.
- Barnes, Samuel H./Kaase, Max (1979): Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies, Beverly Hills/London.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020): 16. Kinder- und Jugendbericht: Förderung demokratischer Bildung im Kindes- und Jugendalter, Berlin.
- Diehl, Claudia (2004): Fördert die Partizipation in ethnischen Vereinen die politische Integration im Aufnahmeland? Theoretische Perspektiven und empirische Evidenz, in: Klein, Ansgar/Kern, Kristine/Berger, Maria (Hrsg.): Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration, Wiesbaden, 231-250. https://doi.org/10.1007/978-3-322-80963-6_15
- Fick, Patrick/Wöhler, Thomas/Diehl, Claudia/Hinz, Thomas (2014): Integration gelungen? Die fünf größten Zuwanderergruppen in Baden-Württemberg im Generationenvergleich. Ergebnisse einer Mehrthemenbefragung im Auftrag des Ministeriums für Integration Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Gabriel, Oscar W./Völkl, Kerstin (2008): Politische und soziale Partizipation, in: Gabriel Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, Wiesbaden, 268-298. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91075-8_10
- Goerres, Achim/Spies, Dennis C./Mayer, Sabrina J. (2018): Deutsche mit Migrationshintergrund bei der Bundestagswahl 2017: Erste Auswertungen der Immigrant German Election Study zu Deutsch-Türken und Russlanddeutschen, Duisburg-Essen/Köln.
- Müssig, Stephanie (2020): Politische Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Eine quantitativ-empirische Analyse, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-30415-7>

- Müssig, Stephanie/Worbs, Susanne (2012): Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland. Working Paper 46 des BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Neu, Viola (2021): Demokratische Einstellungen und Wahlverhalten. Eine repräsentative Analyse von Einstellungen und Wahlverhalten von Deutschen mit und ohne Migrationshintergrund und in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern, herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung (Analysen & Argumente Nr. 422), Berlin.
- Sauer, Martina (2016): Politische und zivilgesellschaftliche Partizipation von Migranten, in: Brinkmann, Heinz Ulrich/Sauer, Martina (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration, Wiesbaden, 255-279. https://doi.org/10.1007/978-3-658-05746-6_10
- Schulte, Max (2015): Mehrfachengagierte und ihre Engagementkarrieren. Typen und Einflussfaktoren, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-09751-6>
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2020): SVR-Integrationsbarometer 2020. Methodenbericht, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2019): Mit der Politik auf Du und Du? Wie Menschen mit und ohne Migrationshintergrund ihre politische Selbstwirksamkeit wahrnehmen, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2020a): Vielfältig engagiert – breit vernetzt – partiell eingebunden? Migrantenorganisationen als gestaltende Kraft in der Gesellschaft, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2020b): Mitten im Spiel – oder nur an der Seitenlinie? Politische Partizipation und zivilgesellschaftliches Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland, Berlin.
- van Deth, Jan W. (2001): Soziale und politische Beteiligung: Alternativen, Ergänzungen oder Zwillinge?, in: Koch, Achim/Wasmer, Martina/Schmidt, Peter (Hrsg.): Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Befunde und theoretische Erklärungen; Opladen, 195-219. https://doi.org/10.1007/978-3-322-99341-0_8
- van Deth, Jan W. (2016): Wer partizipiert (nicht) in der Politik?, in: ders. (Hrsg.): Demokratie in der Großstadt. Ergebnisse des ersten Mannheimer Demokratie Audit, Wiesbaden, 129-151. https://doi.org/10.1007/978-3-658-05849-4_6
- Verba, Sidney/Nie, Norman H./Kim, Jae-On (1978): Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison, New York.
- Verba, Sidney/Schlozman, Kay Lehman/Brady, Henry E. (1995): Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics. Cambridge, MA. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1pnc1k7>
- Vogel, Claudia/Simonson, Julia/Tesch-Römer, Clemens (2017): Freiwilliges Engagement und informelle Unterstützungsleistungen von Personen mit Migrationshintergrund, in: Simonson/Julia, Vogel/Claudia/Tesch-Römer, Clemens (Hrsg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland: Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014, Wiesbaden, 601-634. https://doi.org/10.1007/978-3-658-12644-5_24
- Wüst, Andreas M. (2002): Wie wählen Neubürger? Politische Einstellungen und Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland, Opladen. <https://doi.org/10.1007/978-3-663-11848-0>
- Wüst, Andreas M./Faas, Thorsten (2018): Politische Einstellungen von Menschen mit Migrationshintergrund. Empirische Sozialforschung 9, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.