

Integrationsratswahlen: Der positive Effekt einer aktiven lokalen Beteiligungskultur sowie der Mitwirkung etablierter Bundesparteien auf deren Wahlbeteiligung

Paul Vierus

Im Gegensatz zu EU-Ausländer:innen, die seit einer Grundgesetzänderung im Jahr 1992 bei Kommunalwahlen wahlberechtigt sind, haben Menschen aus Nicht-EU-Staaten nach wie vor keine Möglichkeit, an demokratischen Wahlen in Deutschland teilzunehmen. Dies hat zur Folge, dass in Gemeinden wie z.B. der Stadt Essen, 17,3 % der Bevölkerung weder bei Kommunalwahlen noch bei Landtags- oder Bundestagswahlen wählen dürfen. Damit ist insbesondere in mittleren und großen Städten ein erheblicher Bevölkerungsanteil von der Teilhabe von Prozessen demokratischer Meinungs- und Willensbildung ausgeschlossen – ein Zustand, der mit demokratischen Grundprinzipien nur schwer vereinbar ist. Denn die gleichberechtigte Einbeziehung aller von politischen Entscheidungen Betroffenen in die Entscheidungsprozesse ist eine Grundnorm von Demokratien.

Seit den 1970er Jahren wird versucht, dieser mangelnden Repräsentation von Nicht-EU-Ausländer:innen durch die Einrichtung spezieller kommunaler Gremien entgegenzuwirken. Diese sogenannten Integrationsräte werden von Ausländer:innen, Eingebürgerten sowie Migrant:innen gewählt und haben die Aufgabe, Migration als Querschnittsthema in der Kommunalpolitik zu verankern. Als Vorreiter Deutschlands bei der Institutionalisierung und Verbreitung von Integrationsräten gilt das Bundesland Nordrhein-Westfalen (NRW), wo deren Einrichtung bereits in den 1990er Jahren gesetzlich verankert wurde. Trotz dieser langjährigen institutionellen Verankerung sind die Beiräte sowohl in der Bevölkerung als auch unter den Wahlberechtigten wenig bekannt. Dementsprechend ist die Wahlbeteiligung bei den Integrationsratswahlen gering und lag bei den letzten drei Wahlen in NRW im Durchschnitt bei 13%. Eine detaillierte Betrachtung zeigt jedoch, dass zwischen den Gemeinden erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Wahlbeteiligung bei Integrationsratswahlen existieren.

Vor dem Hintergrund der großen Bedeutung der Integrationsräten für die Repräsentation der migrantischen Bevölkerung und die politische Integration von Zuwanderern habe ich zusammen mit Conrad Ziller (Universität Duisburg-Essen) sowie Nicole Marx (Universität zu Köln) eine in der der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie veröffentlichte Studie zu den Ursachen unterschiedlich hoher Wahlbeteiligungen bei Integrationsratswahlen durchgeführt. Dabei haben wir mit Hilfe statistischer Verfahren analysiert, welche Faktoren Unterschiede in der Wahlbeteiligung bei Integrationsratswahlen auf kommunaler Ebene erklären können. Explizit haben wir untersucht, welche Rolle politisch-institutionelle Faktoren (also die Organisation der Integrationsräte), migrationspezifische Faktoren (z.B. in Form des Ausländeranteils in der entsprechenden Gemeinde) sowie normative Faktoren (insbesondere die lokale politische Beteiligungskultur) spielen. Grundlage unserer statistischen Analysen sind Daten der Wahlbeteiligung auf Ebene der Gemeinden in NRW.

Was sind Integrationsräte?

Die ersten Integrationsräte, in einigen Regionen auch Ausländer(bei)räte genannt, bildeten sich bereits in den 1970er Jahren (siehe für einen Überblick Bausch 2011). Hintergrund dafür war die steigende Zahl von Gastarbeiter:innen denen bis zu diesem Zeitpunkt keine gesetzliche Möglichkeit der politischen Partizipation zugestanden wurde. Seitdem hat sich der gesetzliche Rahmen der Integrationsräte auf kommunaler und Länderebene verändert, wodurch sich auch die regionalen Unterschiede hinsichtlich ihrer Verbreitung und institutionellen Verankerung vergrößerten. Bislang haben vier Bundesländer (Hessen, Saarland, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) die Einrichtung von Integrationsbeiräten in der Kommunalverfassung verankert. In den restlichen Bundesländern gibt es hingegen keine entsprechenden Regelungen.

Nordrhein-Westfalen nimmt seit der Verankerung der Integrationsräte in der Kommunalverfassung Anfang der 1990er Jahre eine Vorreiterrolle bei deren Etablierung und Institutionalisierung ein. So ist in § 27 der Gemeindeordnung des Landes gesetzlich geregelt, dass Gemeinden ab einer ausländischen Bevölkerung von 5.000 Personen einen Integrationsrat zur Wahl stellen müssen. Alternativ muss in Gemeinden mit einer ausländischen Bevölkerung ab 2.000 Personen ein Integrationsrat gewählt werden, insofern mindestens 200 wahlberechtigte Personen die Bildung eines Integrationsrates beantragen. Die politische Aufgabe der Integrationsbeiräte ist laut Gemeindeordnung neben der Interessenvertretung der ausländischen Bevölkerung die aktive Beratung des Gemeinderates in den Querschnittsthemen Migration und Integration. Damit stellen die Integrationsräte für nicht wahlberechtigte Nicht-EU-Ausländer:innen die derzeit einzige institutionalisierte Form der politischen Repräsentation in Deutschland dar. Aufgrund der beschränkten Funktion der Integrationsräte (sie dürfen nur beratend tätig sein) ist die Art der Repräsentation jedoch als symbolisch einzustufen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass Gremien anderer nicht wahlberechtigter Bevölkerungsgruppen (z. B. Kinder und Jugendliche) über weitreichendere Rechte verfügen, wiegt der Mangel an politischen Gestaltungskompetenzen der Integrationsräte umso schwerer. Zum Zeitpunkt der letzten Wahl im Jahr 2020 gab es in 107 der 397 nordrhein-westfälischen Gemeinden einen Integrationsrat (vgl. Abb. 1). Damit ist etwa ein Viertel der bundesweit rund 400 Integrationsräte in NRW angesiedelt.

Eine weitere Besonderheit in NRW ist die Aufteilung der Sitze der Integrationsräte in gewählte und ernannte Mitglieder. Während die gewählten Vertreter:innen bei der Integrationsratswahl von der wahlberechtigten Bevölkerung gewählt werden, fungieren ordentliche Ratsmitglieder der im Stadtrat vertretenen Fraktionen als berufene Ratsmitglieder. Dahinter steht die Idee, die Kommunikation und Koordination zwischen Integrationsrat und Gemeinderat zu verbessern. Gleichzeitig ergibt sich dadurch wieder ein Repräsentationsproblem, da nur ein Teil der Mitglieder durch Wahlen bestimmt wird. Die Gesamtzahl der Integrationsratsmitglieder sowie die Aufteilung der Sitze werden von den einzelnen Gemeinden festgelegt. Bei den letzten Integrationsratswahlen 2020 hatten die Integrationsräte durchschnittlich 17 Sitze, wobei zwischen 50 und 80 % der Sitze durch die Integrationsratswahl besetzt wurden.

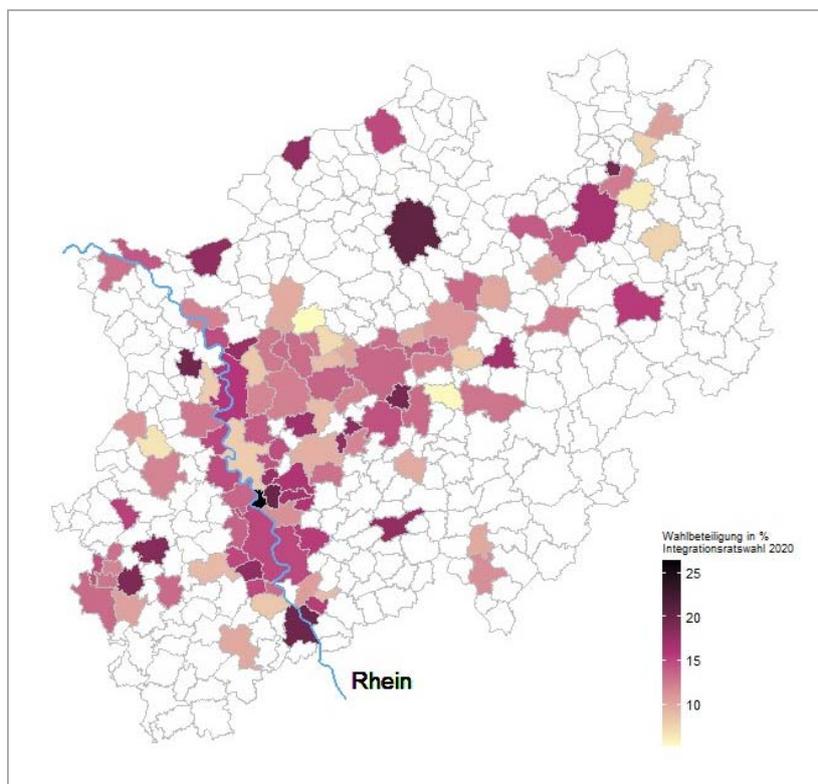


Abbildung 1: Wahlbeteiligung bei den Integrationsratswahlen 2020 in den 107 Gemeinden mit Integrationsräten in NRW. Dunklere Farbtöne symbolisieren eine höhere Wahlbeteiligung.

Seit 2014 finden die Integrationsratswahlen in NRW alle fünf Jahre zusammen mit den Kommunalwahlen statt. Bei den letzten Wahlen gab es Anpassungen des Wahlrechts, wodurch sich der Kreis der Wahlberechtigten von 1,14 Mio. im Jahr 2010 auf 2,86 Mio. im Jahr 2020 vergrößert hat. Derzeit haben folgende Bevölkerungsgruppen die Möglichkeit, an der Integrationsratswahl teilzunehmen: Ausländer:innen, Staatenlose, Eingebürgerte, Deutsche mit einer zweiten ausländischen Staatsangehörigkeit, sowie Deutsche mit ausländischen Eltern, die nach dem 01.01.2000 in Deutschland geboren wurden und damit die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen.

Das passive Wahlrecht, d.h. das Recht bei einer Integrationsratswahl gewählt zu werden, ist dagegen weiter gefasst, so dass sich jede volljährige Person zur Wahl stellen kann. Neben der Aufstellung von Listen sind auch Einzelkandidaturen als Wahlvorschlag üblich. Bei der letzten Wahl 2020 ist in den Ballungsräumen zudem eine zunehmende Beteiligung der etablierten Parteien zu beobachten. Beispielsweise kandidierten bei der letzten Integrationsratswahl in der Stadt Essen Kandidat:innen aller auch im Stadtrat vertretenen Parteien: Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Christlich-Demokratische Union (CDU), Alternative für Deutschland (AfD), Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen (Grüne). Demnach traten 2020 in 37 der 107 Gemeinden mindestens eine parteinahe Liste an. In 25 jener 37 Gemeinden traten zudem mehr als eine parteinahe Liste an, d.h. die Beteiligung einer etablierten Partei erhöht die Wahrscheinlichkeit der Beteiligung weiterer etablierter Parteien.

Allerdings werden sowohl das aktive als auch das passive Wahlrecht in einigen Regionen nur in geringem Maße genutzt. Während in einem Großteil der Gemeinden bei der letzten Wahl fünf Listen bzw. Einzelkandidaten angetreten sind, konnten in einigen Gemeinden (z.B. Dormagen) mangels Kandidat:innen nicht alle Sitze besetzt werden. Auch im Vergleich zu anderen Wahlen wie Kommunal- oder Landtagswahlen ist die Wahlbeteiligung in NRW als niedrig einzustufen: 13,3% im Jahr 2020, 14,01% im Jahr 2014 und 12,9% im Jahr 2010.

Die niedrige Wahlbeteiligung ist häufig Anlass für Debatten über die demokratische Legitimation der Integrationsräte. Weitgehend offen ist jedoch die Frage nach den Ursachen für diese geringen Beteiligungsraten.

Welche Faktoren beeinflussen die Wahlbeteiligung bei Integrationsratswahlen?

In unserer Analyse gehen wir der Frage nach, welche Faktoren auf Gemeindeebene die Höhe der Wahlbeteiligung positiv oder negativ beeinflussen. Dazu verwenden wir ein in der Wissenschaft etabliertes statistisches Verfahren, die sogenannte lineare Regression. Diese ermöglicht es, unter Kontrolle zusätzlicher Merkmale (z.B. dem lokalen Ausländer:innenanteil) eine Aussage über die Existenz und Stärke eines Zusammenhangs zweier Merkmale (z.B. zwischen der Arbeitslosenquote in einer Kommune und der Wahlbeteiligung bei Integrationsratswahlen) zu treffen. Wir führen die Analyse auf Basis eines Datensatzes durch, der sowohl die Wahlbeteiligung bei den letzten Integrationsratswahlen im Jahr 2020 als auch eine Vielzahl weiterer Strukturdaten der Gemeinden (bspw. die Arbeitslosenquote, der Anteil Ausländer:innen) enthält. Unsere Analyse zeigt, dass vor allem zwei Faktoren die Wahlbeteiligung bei Integrationsratswahlen positiv beeinflussen: die Beteiligung der etablierten Bundesparteien sowie die lokale Beteiligungskultur innerhalb einer Kommune. Migrationsspezifische Faktoren sind hingegen von untergeordneter Bedeutung.

Die Beteiligung der etablierten Bundesparteien

Das erste zentrale Ergebnis unserer Analysen ist, dass die aktive Beteiligung etablierter Bundesparteien bei den Integrationsratswahlen (Die Linke, Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Alternative für Deutschland (AfD), Christlich-Demokratische Union (CDU) oder Bündnis 90/Die Grünen (Grüne)) die Wahlbeteiligung bei Integrationsratswahlen erhöht. Dies bedeutet, dass wir in den 37 der 107 Kommunen, in denen mindestens eine Bundespartei eine Liste bei der Integrationsratswahl unterstützt oder aufgestellt hat, eine um durchschnittlich 1,7 Prozentpunkte höhere Wahlbeteiligung feststellen. Bei einer durchschnittlichen Wahlbeteiligung von ca. 13% ist dies bereits eine beachtlich höhere Wahlbeteiligung.

Wir vermuten, dass dieser positive Effekt auf drei Faktoren zurückzuführen ist. Erstens können die etablierten Parteien viele Interessen der Wählerschaft bündeln und damit mehr Wähler:innen ansprechen. Zweitens ist davon auszugehen, dass das Ansehen und die Bedeutung einer Integrationsratswahl durch die Beteiligung der etablierten Bundesparteien steigt und sie als wichtiger wahrgenommen wird. Drittens verfügen etablierte Parteien über viel Wissen und Erfahrung im politischen Betrieb, z.B. wie man einen Wahlkampf führt. Wir vermuten daher eine insgesamt höhere Sichtbarkeit der Integrationsratswahl in Kommunen, in denen etablierte Bundesparteien beteiligt sind.

Interessanterweise zeigt unsere Datenanalyse auch, dass die Beteiligung einer Bundespartei die Beteiligung weiterer Bundesparteien begünstigt. So ist in 25 der 37 Kommunen mehr als eine Bundespartei beteiligt.

Die lokale Beteiligungskultur

Als zweiten wichtigen Einflussfaktor zeigen unsere Analysen, dass die lokale politische Beteiligungskultur in einer Kommune die Wahlbeteiligung bei Integrationsratswahlen positiv begünstigt. Die lokale Beteiligungskultur ist dabei als soziale Norm innerhalb einer Kommune zu verstehen, die das Wahlverhalten als „gut für die Demokratie“ beschreibt und folglich von einem Großteil der Bürger:innen praktiziert wird. Daher nutzen wir die Wahlbeteiligung bei der letzten Kommunalwahl, um die politische Beteiligungskultur in einer Kommune zu messen. Insbesondere die Wahlbeteiligung bei kleineren Wahlen (z.B. Kommunalwahlen) ist ein gutes Maß für die politische Beteiligungskultur, da die Wähler:innen diese kleineren Wahlen meist als weniger relevant erachten.

Nach unserer Analyse hat die allgemeine Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen einen positiven Einfluss auf die Wahlbeteiligung bei Integrationsratswahlen. D.h. in Kommunen mit einer ausgeprägten lokalen Beteiligungskultur (d.h. einer hohen Wahlbeteiligung bei der Kommunalwahl) ist die Wahlbeteiligung bei Integrationsratswahlen im Durchschnitt höher. Wir gehen davon aus, dass die Übertragung der sozialen Norm innerhalb einer Kommune auf die Wähler:innen der Integrationsräte der Grund für diesen Zusammenhang ist. Die Wähler:innen der Integrationsratswahlen gehen demnach häufiger zur Wahl, weil sie von einer stark ausgeprägten sozialen Norm der Wähler:innen der Kommunalwahlen motiviert werden.

Migrationsspezifische Faktoren

Weiterhin haben wir eine Vielzahl von migrationsspezifischen Faktoren untersucht. Dabei haben wir erforscht, inwiefern beispielsweise die Anzahl der Einbürgerungen, der Anteil an Ausländer:innen einer Gemeinde oder auch die Rolle der Herkunftsländer der migrantischen Bevölkerung im Zusammenhang mit der Höhe der Wahlbeteiligung bei den Integrationsratswahlen stehen. Allen von uns durchgeführten Analysen ist jedoch gemein, dass wir keinen systematischen Zusammenhang zwischen migrationsspezifischen Faktoren und der Höhe der Wahlbeteiligung bei Integrationsratswahlen finden. Dementsprechend spielen diese Faktoren eine untergeordnete Rolle bei der Wahlbeteiligung bei Integrationsratswahlen.

Demokratische Teilhabe für Nicht-EU-Ausländer:innen durch Integrationsräte?

Die Integrationsratswahlen stellen für Nicht-EU-Ausländer:innen in Deutschland die einzige Möglichkeit dar, sich an demokratischen Wahlen zu beteiligen. Sie haben damit eine große Bedeutung für die Verwirklichung des demokratischen Ziels der politischen Inklusion aller von politischen Entscheidungen betroffenen Bürger:innen. Allerdings sind Integrationsräte nur in vier Bundesländern flächendeckend vorhanden und verfügen nur über geringe politische Kompetenzen. Ein Kritikpunkt ist die häufig niedrige Wahlbeteiligung bei Integrationsratswahlen, die in NRW im Jahr 2020 bei durchschnittlich 13% lag.

In unserer durchgeführten Studie haben wir mit Hilfe statistischer Verfahren und eines großen Datensatzes systematisch untersucht, welche Faktoren auf kommunaler Ebene die Wahlbeteiligung bei den Integrationsratswahlen 2020 in NRW positiv und negativ beeinflussen. Dabei konnten wir vor allem drei Dinge herausfinden.

Erstens zeigt sich, dass in Kommunen, in denen die etablierten Bundesparteien an den Integrationsratswahlen teilnehmen, die Wahlbeteiligung um rund 1,7 Prozentpunkte höher liegt – bei einer durchschnittlichen Wahlbeteiligung von 13 Prozent ist das bereits ein großer Unterschied.

Zweitens ist die lokale politische Beteiligungskultur in einer Kommune ein wichtiger Einflussfaktor für die Höhe der Wahlbeteiligung. In Gemeinden mit einer ausgeprägten lokalen Beteiligungskultur, d.h. einer hohen Wahlbeteiligung der gesamten wahlberechtigten Bevölkerung bei Kommunalwahlen, ist auch die Wahlbeteiligung bei Integrationsratswahlen systematisch höher.

Drittens ergeben unsere Analysen, dass migrationsbezogene Faktoren wie der Ausländeranteil oder die Herkunftsländer der ausländischen Bevölkerung keinen systematischen Einfluss auf die Wahlbeteiligung bei Integrationsratswahlen haben.

Demnach zeigen unsere Ergebnisse, dass es weniger die Wähler:innen der Integrationsräte sind, die die unterschiedlich hohen Wahlbeteiligungen hervorbringen, als vielmehr die politische Angebotsseite, die einen Einfluss auf die Wahlbeteiligung der Integrationsräte haben.

Was lässt sich nun aus dieser Analyse des Ist-Zustandes ableiten? Die Ergebnisse verdeutlichen, dass unter anderem die Organisation der Integrationsräte die Höhe der Wahlbeteiligung begünstigen kann. Es sollte daher diskutiert werden, ob die Integrationsräte mehr Kompetenzen erhalten sollten, um auch ihre Sichtbarkeit zu erhöhen. Zudem sollte versucht werden, die aktive Beteiligung der Bundesparteien auszubauen, da diese ebenfalls die Wahlbeteiligung positiv beeinflussen.

Darüber hinaus sollte eine breitere Diskussion über die politischen Partizipationsmöglichkeiten von migrantischen Bevölkerungsgruppen geführt werden. Es ist für eine Demokratie nicht hinnehmbar, dass ein Defizit an politischen Partizipationsangeboten besteht. Mögliche Ansatzpunkte für Veränderungen wären daher die Modifikation bereits etablierter Institutionen (bspw. der Integrationsrat), die Etablierung neuer Institutionen oder aber die Ausweitung des kommunalen Wahlrechts auf Nicht-EU-Ausländer:innen – wie es in den europäischen Nachbarländern weit verbreitet ist.

Abschließend kann festgehalten werden, dass entsprechend unserer Analysen vor allem eine Veränderung der politischen Angebotsseite die politische Partizipation von Migrantengruppen positiv beeinflussen kann. Vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung politischer Partizipation für die (politische) Integration von Zugewanderten ist dies folglich ein vielversprechender Ansatzpunkt.

Hinweis

Dieser Beitrag basiert auf einem Aufsatz, der 2022 in der »Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie« mit dem Titel »Grenzen politischer Repräsentation: Determinanten der Wahlbeteiligung bei Integrationsratswahlen in Nordrhein-Westfalen« zusammen mit den Co-Autoren Conrad Ziller (Universität Duisburg-Essen) und Nicole Marx (Universität zu Köln) veröffentlicht wurde. Der Artikel ist frei verfügbar unter folgendem Link: <https://doi.org/10.1007/s11577-022-00863-2> (Creative Commons License CC BY 4.0).

Literatur

Bausch, Christiane. 2011a. Die politische Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund in Ausländer- und Integrations(bei)räten. In *Politische Partizipation & Repräsentation in der Einwanderungsgesellschaft*, Hrsg. Heinrich-Böll-Stiftung, 10–15. Berlin.

Autor

Paul Vierus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Duisburg-Essen in der Arbeitsgruppe »Empirische Politikwissenschaft«. Er beschäftigt sich im Rahmen des von der Fritz Thyssen Stiftung geförderten Forschungsprojekts »Democracy in Crisis: The Role of Emotions and Affective Polarization for Citizens' Political Support During Threatening Events« unter Leitung von PD Dr. Conrad Ziller mit der Untersuchung von politischem Vertrauen. Insbesondere untersucht er das politische Vertrauen von Migrantengruppen und den Einfluss rechtspopulistischer Parteien auf deren politisches Vertrauen. Zuvor studierte er Politische Soziologie an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz und der Universität zu Köln.

Kontakt:

E-Mail: paul.vierus@uni-due.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Björn Götz-Lappe, Ulrich Rüttgers

Am Kurpark 6

53177 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de