

divpol



Diversity in Political Parties' Programmes, Organisation and Representation

Vielfalt in politischen Parteien

CJD Hamburg + Eutin



EUROPEAN UNION
European Fund for the Integration
of Third-Country Nationals

DIVPOL

Diversity in Political Parties' Programmes, Organisation and Representation

DIVPOL ist ein von der EU gefördertes Projekt mit dem Ziel, Prozesse der Entwicklung ethnischer Vielfalt in Parteien zu erforschen, bewerten, initiieren und zu unterstützen. DIVPOL zielt darauf ab, Bewusstsein für Vielfalt zu schaffen und praktische Empfehlungen und Instrumente zu entwickeln, um die ethnische Vielfalt in Parteien zu fördern und die politischen Teilnahme- und Teilhabemöglichkeiten von Drittstaatsangehörigen zu verbessern. Forschungseinrichtungen, Universitäten, Nichtregierungs- und Regierungsorganisationen, Migrantenorganisationen und politische Parteien aus acht verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten waren am Projekt beteiligt.¹ In der 20-monatigen Projektlaufzeit (Dezember 2012 bis August 2014) nahmen mehr als 500 Politiker/innen mit und ohne Migrationshintergrund, Vertreter/innen von Migrantenorganisationen und Expert/innen an Einzelinterviews, Fokusgruppen, Workshops und anderen Veranstaltungen teil. Das Projekt wurde im Europäischen Integrationsfonds durch die Europäische Kommission gefördert.

1 Die DIVPOL-Partner sind:

ACIDI – Hochkommissariat für Integration und Interkulturellen Dialog (Portugal)
CJD Hamburg + Eutin – Christliches Jugenddorfwerk Deutschlands e.V. (Deutschland, Koordinator)
Fachbereich Politikwissenschaften, Universität Stockholm (Schweden)
GRITIM – Interdisziplinäre Forschungsgruppe Immigration, Universität Pompeu Fabra (Spanien)
IPRS – Psychoanalytisches Institut für Sozialforschung (Italien)
Łazarski University (Polen)
MPG – Migration Policy Group (Belgien) als transnationaler Partner ohne empirische
Forschungstätigkeiten
The Integration Centre (Irland)

Jeder Partner arbeitete mit politischen Parteien und Migrantenorganisationen in seinen Mitgliedstaaten als assoziierte Partner zusammen.

Impressum

DIVPOL-Koordinator

CJD Hamburg + Eutin

Annelies Wiesner
Glockengießerwall 17
20095 Hamburg, Deutschland
+49 40 21 11 18 10
anne.wiesner@cjd-eutin.de
www.cjd-eutin.eu

DIVPOL-Partner

ACIDI Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural

Catarina Reis Oliveira
Rua dos Anjos, n°66, 1º
1150-039 Lissabon, Portugal
+351 2 18 10 61 25
catarina.oliveira@acm.gov.pt

IPRS Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali

Raffaele Bracalenti
Passeggiata di Ripetta, 11
00186 Rom, Italien
+39 06 32 65 24 01
iprs@iprs.it

MPG Migration Policy Group

Jan Niessen
205 Rue Belliard, Box 1
1040 Brüssel, Belgien
+32 2 2 30 59 30
info@migpolgroup.com

Universitat Pompeu Fabra GRITIM

**Grup de Recerca
Interdisciplinari sobre
Immigració**
Ricard Zapata-Barrero
Ramon Trias Fargas, 25-27
08005 Barcelona, Spanien
+39 06 32 65 24 01
ricard.zapata@upf.edu

The Integration Centre

Killian Forde
20 Mountjoy Square East
Dublin 1, Irland
+353 16 45 30 70
info@integrationcentre.ie

Uczelnia Łazarskiego Lazarski University

Krystyna Iglicka
43 Świeradowska St.
02-662 Warschau, Polen
+48 2 25 43 54 05
k.iglicka@lazarski.edu.pl

Stockholm universitet Statsvetenskapliga institutionen

Maritta Soininen
SE-106 91 Stockholm, Schweden
+46 8 16 26 41
maritta.soininen@statsvet.su.se

Autor/innen des Berichts

Iris Dähnke
Lea Markard
Annelies Wiesner
Ricard Zapata-Barrero
in Zusammenarbeit mit der
DIVPOL-Partnerschaft

Textbearbeitung / Redaktion

Iris Dähnke
Glenn Green
Lea Markard

Gestaltung

Christian Chladny
www.chladny.com

Hamburg, 2014

Die DIVPOL-Partner bedanken sich bei allen Interviewteilnehmer/innen und Unterstützer/innen des Projekts.

DIVPOL wurde durch die Europäische Kommission im Europäischen Integrationsfond (EIF) kofinanziert.

Die hier dargelegten Ansichten bringen lediglich die Meinung der Autor/innen zum Ausdruck und spiegeln nicht unbedingt die Positionen und Auffassungen der Europäischen Kommission wider.

Diese Publikation ist nicht zum Verkauf vorgesehen.

© CJD Hamburg + Eutin
und die Autor/innen

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	6
2. Quantitative Argumente für die politische Einbeziehung zugewanderter Menschen	11
Ein Überblick über die Migrationssituation in den DIVPOL-Ländern, die potentielle Wählerschaft Europas und deren politische Repräsentation	
3. Warum sollten politische Parteien zugewanderte Menschen in ihre Arbeit einbeziehen?	15
Die normative Dimension	
4. Faktoren, die die Teilhabe von Migrant/innen und die Diversity-Entwicklung in politischen Parteien fördern oder behindern	20
Zusammenfassung der Ergebnisse aus sieben EU-Ländern	
5. Handlungsempfehlungen für politische Parteien	31
Anhang I Tabellen	34
Anhang II The Diversity Assessment Tool	38
Fragebogen zur Selbsteinschätzung für politische Parteien	
Anhang III DIVPOL Methodology	50
Exemplarischer Interviewleitfaden für Politiker/innen & Parteimitglieder mit und ohne Migrationshintergrund/Drittstaatsangehörigkeit	
Anhang IV National Theses Papers	51
Förderliche oder hinderliche Faktoren für die parteipolitische Partizipation von Migrant/innen	
Deutschland	51
Irland	56
Italien	60
Polen	64
Portugal	67
Spanien	71
Schweden	76

1. Einleitung

Obgleich der Diskurs von der ‚Krise der Demokratie‘ ebenso alt ist wie diese selbst, so ist es doch unbestreitbar, dass die demokratischen Gesellschaften im 21. Jahrhundert vor allem hinsichtlich der Partizipation und Repräsentation der Bevölkerung vor großen Herausforderungen stehen². Die weltweite Migration beschleunigt die Diversifizierung der europäischen Gesellschaften und die Demokratien sind gefordert, immer vielfältigere Bevölkerungsgruppen einzubeziehen und für sich zu begeistern.

Den politischen Parteien fällt hierbei eine Schlüsselrolle zu. Politische Parteien repräsentieren den Wählerwillen gegenüber dem Staat: Sie reflektieren den öffentlichen Diskurs zu politischen und gesellschaftlichen Themen und beeinflussen Entwicklungen in allen gesellschaftlichen Bereichen. Als Organisationen mit legislativen und exekutiven bzw. gubernativen Befugnissen tragen Parteien die Verantwortung dafür, die zunehmend vielfältigere Bevölkerung in das politische System einzubeziehen. Die Fähigkeit und Bereitschaft politischer Parteien, sich programmatisch, organisatorisch und personell für Migrant/innen zu öffnen, trägt maßgeblich dazu bei, deren Rolle als Akteur/innen im demokratischen System zu stärken. Die Beteiligung von Zugewanderten in den parteipolitischen Systemen ist dabei unverzichtbar für den Erhalt dieser Systeme und den langfristigen Zusammenhalt der Gesellschaft.

Die größte Hürde auf dem Weg zur vollen politischen Teilhabe von Migrant/innen liegt darin, dass sie nicht ausreichend in der Politik vertreten sind. Bislang versagen politische Parteien dabei, die Vielfalt der europäischen Gesellschaften in ihren Reihen abzubilden. In allen im Projekt DIVPOL untersuchten Ländern und Parteien sind Politikerinnen und Politiker mit Migrationshintergrund in den Parlamenten unterrepräsentiert – sowohl auf nationalen als auch auf kommunalen bzw. regionalen Ebenen. Da kaum entsprechende Daten gesammelt bzw. ausgewertet werden, lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, ob Migrantinnen und Migranten auf der Ebene der einfachen Parteimitglieder ebenso unterrepräsentiert sind. Nur wenige Parteien erheben die Nationalität oder den Migrationshintergrund ihrer Mitglieder; eine quantitative Gesamtübersicht ist daher nicht möglich. Einzelne veröffentlichte Zahlen deuten jedoch auf eine signifikante Unterrepräsentation von Migrantinnen und Migranten als Mitglieder von Parteien hin. Im zweiten Kapitel dieses Berichts

² Vg. Wolfgang Merkel: „Gibt es eine Krise der Demokratie? Mythen, Fakten und Herausforderungen“, <http://bibliothek.wzb.eu/artikel/2013/f-17757.pdf> (Zugriff am 27.08.14)

wird die zahlenmäßige Vertretung von Menschen mit Migrationshintergrund³ in der Politik näher quantitativ beschrieben.

In diesem Bericht wird der Begriff „Migrationshintergrund“ (MH) verwendet, um Personen mit Zuwanderungsgeschichte aus Nicht-EU Ländern zu beschreiben. Diese werden oft auch als „Drittstaatsangehörige“ oder Menschen mit Zuwanderungsgeschichte aus „Drittstaaten“ (englisch „third-country nationals“ TCN) bezeichnet. Obwohl wir das Konzept „Migrationshintergrund“ in dieser Studie als beschreibendes Identitätsmerkmal verwenden, möchten wir darauf hinweisen, dass in der Praxis vor allem Menschen Ausgrenzung erfahren, die als Migrant/innen „markiert“ werden. Intersektionale Diskriminierung und Mehrfachdiskriminierung beziehen sich auf das Zusammenspiel verschiedener Identitätsmerkmale (z.B. männlich – muslimisch – jung; weiblich – türkisch – Arbeiterin) und führen in unterschiedlichen Kontexten und Situationen zu vielfältigen Ausgrenzungserfahrungen.

Am Anfang des Projekts DIVPOL stand die Erstellung einer Übersicht über aktuelle Studien zum Thema Migrant/innen in Politik und Parteien und wissenschaftliche sowie öffentliche Diskurse in den Partnerländern. Jeder Forschungspartner beschrieb zudem den Stand der interkulturellen Öffnung der Parteien im Land und ihre Strategien, Maßnahmen und Konzepte, um auf die zunehmende ethnische Vielfalt ihrer Wählerschaften zu reagieren.

Bei der Auswahl der Interviewpartner/innen strebten die DIVPOL-Partner eine ausgewogene Mischung von Parteien, politischen Ebenen, Akteur/innen mit und ohne Migrationshintergrund und Vertreterinnen und Vertretern von Migrant*innenorganisationen⁵ an. Um die politischen Parteien gleichermaßen und auf ihren nationalen Ebenen ins Projekt einzubeziehen, wurden formelle Einladungsschreiben an alle Bundes- bzw. nationalen und einige regionale Geschäftsstellen der Parteien versandt, die in den entsprechenden Parlamenten der Partnerländer vertreten waren. Zudem wurden Interviewpartner/innen über das „Schneeballsystem“ rekrutiert, ausgehend von Direktkontakten zu Parteien und Organisationen.

Viele der kontaktierten Parteien bzw. deren Geschäftsstellen verkündeten offiziell Interesse am Thema. In der praktischen Umsetzung variierten Engagement und Beteiligung der Parteien jedoch stark. In einigen Fällen beteiligten sich regionale Geschäftsstellen und einzelne Politiker und Politikerinnen deutlich engagierter als die jeweiligen nationalen Geschäftsstellen der Parteien. Mit einigen Ausnahmen – z.B. Irland, Schweden und Polen – kann festgestellt werden, dass die Volksparteien des

³ Der Begriff „Menschen mit Migrationshintergrund“ wird in Anlehnung der Mikrozensus-Definition des Deutschen Statistischen Bundesamtes verwendet. Menschen mit Migrationshintergrund beschreibt dort „alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer[innen] und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer[innen] in Deutschland geborenen Elternteil“ (Statistisches Bundesamt: Fachserie 1, Reihe 2.2 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Wiesbaden 2013).

⁴ Menschen, die als „migrantisch markiert“ bezeichnet werden, sind diejenigen, die aufgrund phänotypischer Merkmale (z.B. Hautfarbe, Haarfarbe, Augenfarbe), ihres Namens oder Akzents von anderen für Einwanderer gehalten werden.

⁵ Unter dem Begriff „Migrant*innenorganisationen“ werden in diesem Bericht auch Organisationen subsummiert, die ethnische Gruppen oder Schwarze Menschen vertreten.

bürgerlich-konservativen Lagers in DIVPOL unterrepräsentiert sind. Daher können die empirischen Ergebnisse von DIVPOL nicht als repräsentativ hinsichtlich der bestehenden Mehrheitsverhältnisse in der Parteienlandschaft betrachtet werden. Unabhängig davon erhebt die Studie aufgrund des qualitativen Methodenansatzes keinen Anspruch auf Repräsentativität.

Die empirische Phase des Projekts fand 2013 statt. Insgesamt wurden 276 Politiker/innen, Führungskräfte, Referent/innen, weitere Beschäftigte der Parteien, Expert/innen aus der Wissenschaft und Verwaltung sowie Vertreter/innen von Migrantenorganisationen in sieben europäischen Ländern interviewt (Deutschland, Spanien, Irland, Italien, Polen, Portugal, Schweden).

Von den Interviewten waren 22 Personen Drittstaatsangehörige und 102 eingebürgerte Drittstaatsangehörige (s. Tabelle 6 im Anhang I). Bei den Interviewten handelt es sich um haupt-, neben- oder ehrenamtlich politisch Aktive, die in ihrer jeweiligen Partei oder Organisation verschiedene Ämter auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene besetzen oder besetzten. Die interviewten Politikerinnen und Politiker sind Mitglieder aller regierungsrelevanten Parteien in den beteiligten Ländern. Die Vertreterinnen und Vertreter der Migrantenorganisationen repräsentieren sowohl regional aktive Organisationen, als auch national agierende Dachverbände. Insgesamt waren 38 Parteien und 53 Migrantenorganisationen an DIVPOL beteiligt (s. Tabelle 8 und 9 in Anhang I). Von den interviewten Politikerinnen und Politikern waren 45 im Jahr 2013 Mitglieder ihres nationalen Parlaments; dies entspricht 40% der Interviewten dieser Gruppe.

Tabelle 1

Interview- und Fokusgruppenteilnehmer/innen im Projekt DIVPOL

Land	Politiker/ innen mit MH	Politiker/ innen ohne MH	Beschäftigte der Parteien (von ihnen: mit MH)	Vertreter/innen von Migrantenorganisationen	Andere (Wissenschaft, Verwaltung, Staat)	Gesamt
Deutschland	13	10	9 (3)	11	—	43
Irland	12	11	6	9	1	39
Italien	8	6	15 (10)	16	—	45
Polen	4	17	—	9	3	33
Portugal	4	12	9 (6)	18	3	46
Spanien	3	1	18 (10)	8	—	30
Schweden	5	5	15	15	—	40
Gesamt	49	62	72 (29)	86	7	276

Quelle: DIVPOL 2013

Zentrales Erkenntnisinteresse der Interviews war, welche Rolle der Migrationshintergrund (MH) einer Person – bzw. im Falle der autochthonen Politiker/innen das Nichtvorhandensein eines Migrationshintergrundes – für ihre politische Karriere spielte, welche fördernden und hemmenden Faktoren die Person erlebte und wie diese mit ihrem Migrationshintergrund – oder dem Fehlen desselben – in Zusammenhang standen. Die leitfadengestützten Interviews enthielten Fragen zur politischen Karriere, zur Motivation für das politische Engagement, zum Parteieintritt und zur Aufnahme in der Partei. Politikerinnen und Politiker wurden zu ihren Arbeitsthemen in der Partei und Erfahrungen mit Parteistrukturen, der Rolle von Netzwerken, Nominierungsprozess(en) und Kandidatur(en) sowie zu ihrer Einschätzung von (typischen) Karrierewegen politischer Akteur/innen interviewt. Zudem wurden die Personen zum Prozess und Stand der interkulturellen Öffnung, Diversity-Entwicklung und Vertretung von Migrantinnen und Migranten in ihrer Partei befragt. Des Weiteren wurden alle Interviewten gebeten, die Rolle und Funktion von Politiker/innen mit Migrationshintergrund als Amtsinhaber/innen zu beschreiben und zu berichten, wie und von wem – nach Ansicht der Interviewten – die Interessen von Drittstaatsangehörigen politisch vertreten würden (s. exemplarischer Interviewleitfaden im Anhang III).

Die Analyse des empirischen Materials erfolgte im qualitativ-heuristischen Verfahren. Die ausführlichen empirischen Ergebnisse werden in den sieben Länderberichten beschrieben, die unter www.cjd-eutin.eu abrufbar sind. Zusammenfassungen finden sich im Anhang IV dieses Berichts.

Als weiterer Arbeitsschritt wurde ein Fragebogen zur Selbsteinschätzung für Parteien erstellt. Dieser basiert auf Indikatoren und Benchmarks, die den Grad der interkulturellen Öffnung messen und aufzeigen sollen, welche weiteren Schritte für einen strategischen Ansatz empfehlenswert sind. Der indikatorenbasierte Fragebogen besteht aus drei Teilen: Datenlage und Stand eines ‚Diversity Monitoring‘, Zugang zu Parteien und Strategiekonzepte. Im Fokus stehen Parteien als Organisationen und entsprechend die verschiedenen Handlungsebenen für strategische Diversity-Entwicklung: die Bereiche Parteiführung, Mitglieder, Wählerschaft, Beschäftigte und Auftragnehmer/innen der Partei. Der gesamte Fragebogen findet sich im Anhang II dieses Berichts und auf www.migpolgroup.com/publications_detail.php?id=338.

Die zentralen Ergebnisse der DIVPOL-Erhebung und der Fragebogen zur Selbsteinschätzung wurden bei insgesamt sieben Workshops in den beteiligten Ländern und einer Abschlusskonferenz in Brüssel vorgestellt und diskutiert. An den Veranstaltungen nahmen 255 Politiker/innen, Vertreter/innen von Parteien, Arbeitsgruppen und Migrantenorganisationen, Expert/innen und andere politische Akteur/innen teil. Die Beteiligten tauschten Erfahrungen zu Kandidaturen, Mitglied- und Wählerschaften, Partei- und Diversity-Entwicklung aus. Sie betonten die andauernde Herausforderung, Vielfalt und den Öffnungsprozess greifbar zu machen und praktisch auf allen Ebenen der Parteien voranzutreiben.

Das erste Kapitel des vorliegenden Berichts beschäftigt sich mit dem Wandel der europäischen Wählerschaften und gibt Einblicke in die zahlenmäßige Vertretung von Politikerinnen und Politikern mit Migrationshintergrund in den Parlamenten. Daran schließt sich eine theoretische Diskussion zur normativen Dimension der Frage

an, warum sich Parteien für (ethnische) Vielfalt öffnen sollten. Im darauffolgenden vierten Kapitel werden die Ergebnisse der DIVPOL-Studie in länderübergreifender Perspektive zusammengefasst. Die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen für politische Parteien sind entlang der Kernthemen der auf europäischer Ebene abstrahierten Analyse gegliedert. Spezifische nationale Handlungsempfehlungen für Parteien finden sich in den einzelnen Länderberichten der Partner und deren Zusammenfassungen in Anhang IV. Im Anhang findet sich darüber hinaus eine tabellarische Übersicht über die an DIVPOL beteiligten Personen und Organisationen (Anhang I, Tabelle 6-9) und über die rechtlichen Voraussetzungen für die politische Partizipation von Drittstaatsangehörigen in den teilnehmenden Ländern (Anhang I, Tabelle 10). Der Fragebogen zur Selbsteinschätzung für Parteien findet sich in Anhang II und ein exemplarischer Interviewleitfaden der durchgeführten Studie in Anhang III.

2. Quantitative Argumente für die politische Einbeziehung zugewanderter Menschen

Ein Überblick über die Migrationssituation in den DIVPOL-Ländern, die potentielle Wählerschaft Europas und deren politische Repräsentation

Es gibt viele qualitative und quantitative Argumente dafür, Menschen mit Migrationshintergrund in das politische Leben und die Arbeit politischer Parteien einzubeziehen. In diesem Kapitel werden einige statistische Informationen präsentiert, um das vorherrschende Demokratiedefizit in Europa zu veranschaulichen und Argumente dafür zu liefern, warum der Abbau von Zugangsbarrieren auf dem Weg zur vollen parteipolitischen Partizipation von Migrant/innen wichtig ist. Statistiken aus den DIVPOL-Ländern (DE, ES, IE, IT, PL, PT, SE) sollen dazu dienen, das Thema in einer europäisch-vergleichenden Perspektive zu betrachten.

Seit dem Zweiten Weltkrieg haben Migration und Globalisierung die europäische Bevölkerungszusammensetzung massiv verändert. Diese demographischen Veränderungen führten auch zu einer Diversifizierung der Wählerschaft. Staatsbürger/innen der sieben, durch dieses Projekt abgedeckten Länder genießen prinzipiell volle politische Rechte. Sie verfügen in kommunalen, regionalen, nationalen und Europawahlen über aktives und passives Wahlrecht. Ansässige EU-Bürger/innen aus einem anderen Mitgliedstaat können an Kommunal- und an Europawahlen teilnehmen. Eine wachsende Gruppe stellen Drittstaatsangehörige dar, d.h. Menschen mit der Staatsangehörigkeit eines Nicht-EU-Landes. Sie dürfen in den meisten DIVPOL-Ländern weder wählen noch gewählt werden (siehe Kapitel 4 sowie Tabelle 10 im Anhang I). Die folgende Tabelle zeigt die Bevölkerung der DIVPOL-Länder nach Staatsangehörigkeit.

Tabelle 2

Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit (2013)

Land	Gesamtbevölkerung	Ausländische Bevölkerung	Anteil der ausländischen Bevölkerung	Bevölkerung mit Drittstaatsangehörigkeit	Anteil der Bevölkerung mit Drittstaatsangehörigkeit
Deutschland	80.523.746	7.696.413	9,6%	4.674.021	5,8%
Irland	4.591.087	543.636	11,8%	164.435	3,6%
Italien	59.685.227	4.387.721	7,4%	3.100.517	5,2%
Polen	38.533.299	58.859	0,2%	40.229	0,1%
Portugal	10.487.289	417.042	4,0%	316.112	3,0%
Spanien	46.727.890	5.072.680	10,9%	3.012.027	6,4%
Schweden	9.555.893	659.374	6,9%	377.399	3,9%

Quelle: Eurostat 2013

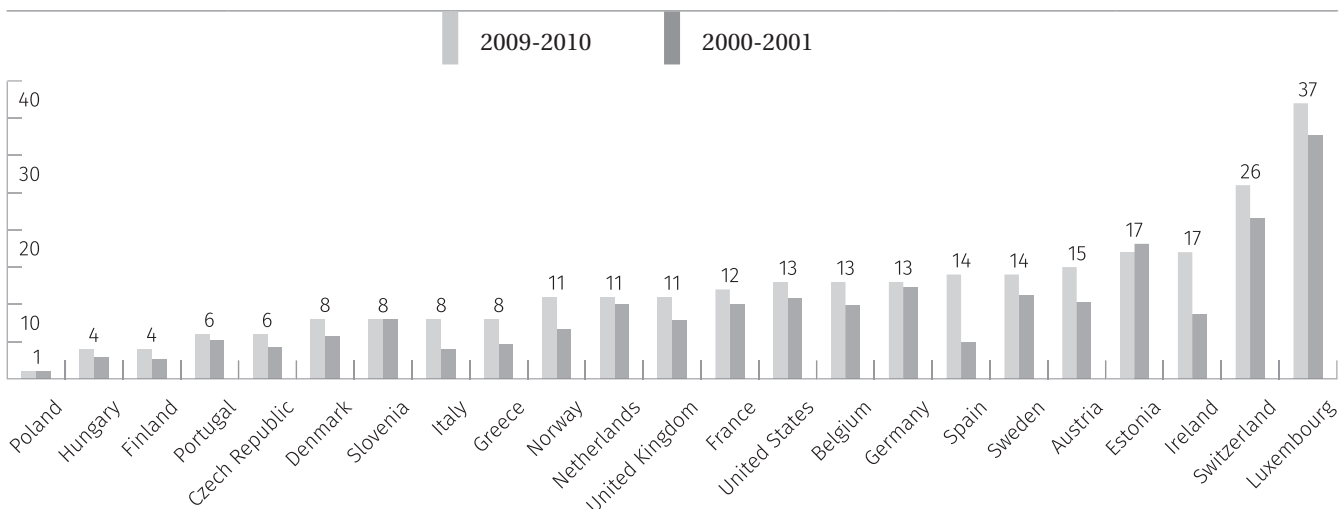
Während Spanien, Portugal, Italien und Irland relativ neue Zuwanderungsländer sind, in denen die Zuwanderungsbilanz erst nach der Jahrtausendwende deutlich positiv wurde, blicken Deutschland und Schweden auf eine längere Migrationsgeschichte zurück. Nach dem Zweiten Weltkrieg begannen letztere mit einer institutionalisierten Anwerbung von sogenannten „Gastarbeitern“ – Mitte der 1950er Jahre in Deutschland und in den 1960er Jahren in Schweden. Die Zuwanderung setzte sich in beiden Ländern auch nach dem Anwerbestopp zu Beginn der 1970er Jahre durch Familiennachzug und Fluchtmigration fort. In Schweden dominieren die 1. und 2. Generation die migrantische Bevölkerung, während in Deutschland bereits die 3. Generation das Erwachsenenalter erreicht hat. In beiden Ländern stellt die Bevölkerung mit Migrationshintergrund ungefähr ein Fünftel der Gesamtbevölkerung. Polen ist eindeutig eine Ausnahme unter den DIVPOL-Ländern. Hier hat die Nachkriegszuwanderung noch kein signifikantes Niveau erreicht (0,2% Ausländeranteil).

Die größten Gruppen an Drittstaatsangehörigen stellen in den DIVPOL-Ländern Menschen aus Osteuropa (in IE, IT, PL), Nord- und Westafrika (in IT, ES, IE) und Asien (in IE, IT, PL) dar. Aufgrund der kolonialen Vergangenheit gehören in Spanien Menschen mit lateinamerikanischer Abstammung und in Portugal Personen, die aus Brasilien oder aus einem PALOP-Land⁶ stammen, zu den größten migrantischen Communities. Als Ergebnis der Gastarbeitermigration bilden in Deutschland türkeistämmige Menschen die größte Gruppe an Drittstaatsangehörigen. Laut des deutschen Mikrozensus von 2012 haben 18,3% der Bevölkerung mit Migrationshintergrund türkische Wurzeln (ca. 3 Millionen). In Schweden sind es Flüchtlinge aus dem Nahen Osten (v.a. aus dem Irak), dem ehemaligen Jugoslawien und aus Somalia, die die größten Gruppen an Nicht-EU-Bürgern bilden.⁷

In der Tabelle 3 ist das Wachstum der migrantischen Bevölkerung – und somit der potentiellen Wählerschaft – in den letzten 10 Jahren veranschaulicht. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich der Trend einer wachsenden migrantischen Bevölkerung in den nächsten Jahren fortsetzt.

Tabelle 3

Gesamtheit der im Ausland geborenen Bevölkerung (0+), 2000-1 und 2009-10 als Anteil der Gesamtbevölkerung



Quelle: OECD-Datenbank zur internationalen Migration und EU Labour Force Survey

Dieser Anstieg der im Ausland geborenen Bevölkerung führt auch zu Veränderungen in der Wählerschaft, welche allerdings erst zum Tragen kommen, wenn Zugewanderter die jeweilige Staatsbürgerschaft ihres Aufenthaltslandes erwerben oder wenn ihnen Wahlrechte zugesprochen werden. Laut Eurostat-Daten waren die Quoten des Staatsbürgerschaftserwerbs 2010 insbesondere in Portugal (5,6%)⁸, Polen (5,0%) und Schweden (4,9%) relativ hoch, während in Irland (1,0%), Deutschland (1,3%), Italien (1,4%) und Spanien (1,4%) recht wenigen Ausländer/innen die jeweilige Staatsbürgerschaft zuerkannt wurde.⁹ Die folgende Tabelle bietet eine Übersicht über die Gruppen ausländischer Einwohner/innen mit den höchsten Einbürgerungszahlen und -raten aus dem Jahre 2010:

Tabelle 4

Größte Gruppen im Verhältnis zu allen Einbürgerungen im jeweiligen Land (2010)

Land	Größte Gruppe		Zweitgrößte Gruppe		Drittgrößte Gruppe		Viertgrößte Gruppe	
	Frühere Staatsbürgerschaft	%	Frühere Staatsbürgerschaft	%	Frühere Staatsbürgerschaft	%	Frühere Staatsbürgerschaft	%
Deutschland	Türkei	25,1	Irak	5,0	Russland	4,0	Polen	3,7
Irland	Nigeria	15,8	Philippinen	9,9	Indien	6,9	Südafrika	5,4
Italien	Marokko	17,2	Albanien	13,8	Rumänien	7,1	Peru	3,4
Polen	Ukraine	33,9	Belarus	14,3	Russland	7,3	Armenien	3,5
Portugal	Brasilien	18,4	Kap Verde	18,3	Moldawien	12,3	Angola	9,0
Spanien	Ecuador	34,8	Kolumbien	19,4	Marokko	8,7	Peru	6,7
Schweden	Irak	13,5	Finnland	9,2	Polen	4,6	Thailand	4,4

Quelle: Eurostat 2010

Rechtliche Hürden auf dem Weg zur vollen politischen Partizipation können durch inklusive Einbürgerungsregelungen reduziert werden. Die Staatsbürgerschaft verleiht allen Eingewanderten und Personen mit Migrationshintergrund volle Bürger- und politische Rechte. Zudem schützt sie vor Exklusion und bietet besseren Rechtsschutz vor Diskriminierung. Dies könnte zum Abbau von Vorbehalten gegen ein parteipolitisches Engagement führen. Nur in wenigen DIVPOL-Ländern wird Ausländer/innen Zugang zum kommunalen Wahlrecht gewährt (siehe Kapitel 4 und Tabelle 10 im Anhang I).

Um die Vertretung von Menschen mit Drittstaatshintergrund in den nationalen Parlamenten quantifizieren zu können, wurden die Abgeordnetenlisten, Namen und Biographien der Abgeordneten nach ihrer Migrationsgeschichte untersucht, sofern diese Informationen öffentlich zugänglich waren. Die nachstehende Tabelle veran-

⁶ Bürger/innen aus portugiesischsprachigen afrikanischen Ländern.

⁷ Schweden nimmt im Verhältnis zu seiner Einwohnerzahl die meisten Flüchtlinge in Europa auf.

⁸ Das bedeutet, dass 5,6 von 100 ausländischen Einwohner/innen die portugiesische Staatsbürgerschaft erwarben.

⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-12-162_en.pdf

schaulicht die Unterrepräsentanz von Menschen mit Migrationshintergrund in den nationalen Parlamenten der DIVPOL-Länder. Da fast ausschließlich eingebürgerte Personen (Menschen mit Migrationshintergrund, die die jeweilige nationale Staatsbürgerschaft innehaben) in ein nationales Parlament gewählt werden können, sollte an dieser Stelle betont werden, dass die in der Tabelle aufgeführten Prozentwerte nicht direkt miteinander vergleichbar sind: Die Bevölkerung mit Drittstaats hintergrund umfasst sowohl Drittstaatsangehörige und deren Nachkommen als auch eingebürgerte Drittstaatsangehörige. Ihr jeweiliger Bevölkerungsanteil ist somit größer als die in der Tabelle aufgeführten Prozentsätze zur drittstaatsangehörigen Bevölkerung. Somit nimmt die Unterrepräsentanz der Bevölkerung mit Drittstaats hintergrund in den meisten Ländern ein massiveres Ausmaß an als die folgende Tabelle aufzeigt:

Tabelle 5

Repräsentation von Drittstaatsangehörigen in nationalen Parlamenten

Land	Drittstaatsangehörige Bevölkerung in % ¹⁰ (Bevölkerung mit Migrationshintergrund)	Abgeordnete mit Drittstaatshintergrund*/Gesamtzahl der Abgeordneten (Abgeordnete mit Migrationshintergrund/Gesamtzahl der Abgeordneten) ¹¹	Abgeordnete mit Drittstaatshintergrund* in nationalen Parlamenten in % (Abgeordnete mit Migrationshintergrund in nationalen Parlamenten in %)
Deutschland	5,8 (19,2%) ¹²	21 / 631 (36/631) ^{**}	3,3 (5,7) ^{**}
Irland	3,6	2 / 226	0,9
Italien	5,2	2 / 630	0,3
Polen	0,1	2 / 460	0,4
Portugal	3,0	3 / 230 ¹¹	1,3
Spanien	6,4	1 / 616	0,2
Schweden	3,9 (20,1%) ¹⁴	14 / 349 (33/349) ^{**}	4,0 (9,5) ^{**}

* Alle Abgeordneten mit Drittstaatshintergrund in den untersuchten nationalen Parlamenten haben die Staatsbürgerschaft des jeweiligen Landes

** Inklusiv der Mitglieder des nationalen Parlaments mit EU-Hintergrund und norwegischem Migrationshintergrund

Quelle: DIVPOL, Juni 2014

¹⁰ Quelle: Eurostat 2013

¹¹ Quelle: Nationale Berichte der Projektpartner.

¹² Quelle: Deutscher Zensus 2011. https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Aktuelles/Ergebnisse/PM_Destatis_20140603.html?nn=3065474 (Zugriff am 27.8.14)

¹³ Der Geburtsort der Abgeordneten wird durch das portugiesische Parlament nicht erhoben. Deshalb können die eigentlichen Zahlen der Abgeordneten mit Drittstaatshintergrund höher ausfallen, als die öffentlich zugänglichen Quellen zeigen.

¹⁴ Quelle: Statistics Sweden 2012.

3. Warum sollten politische Parteien zugewanderte Menschen in ihre Arbeit einbeziehen?

Die normative Dimension

Hauptanliegen dieses Kapitels ist es, politischen Parteien einige Gründe zu präsentieren, die für die volle Partizipation von Zugewanderten in ihre politische Arbeit sprechen. Zwei zentrale Prämissen sind den normativen Hauptargumenten für eine Diversity-Entwicklung innerhalb politischer Parteien voranzustellen:

Prämisse 1: *Die spezifische Gestaltung politischer Parteien kann das normative Denken beeinflussen.* Die parteientwicklungsstrategische Debatte kann im Zusammenhang mit der Diskussion über die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in öffentliche Einrichtungen (wie in die Verwaltung und Polizei sowie in Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen) verstanden werden. In einem demokratischen System unterliegen Parteien gleichwohl ihren eigenen, besonderen Gestaltungsgesetzen:

- Als gesetzgebende Organisationen mit Regierungsauftrag und als Akteurinnen gesellschaftlicher Entwicklungen haben Parteien die Verantwortung, Migrant/innen und ihre Nachkommen in ihre Arbeit einzubeziehen.
- Parteien beeinflussen die Entwicklung in allen Bereichen der Gesellschaft und stellen den Referenzrahmen für die Legitimierung gesellschaftlichen Handelns.
- Diversity wird als ein Ziel des politischen Diskurses betrachtet (Politisierung von Diversity) und ein Einbeziehen von gesellschaftlicher Vielfalt in politische Parteien ist in diesen Diskurs eingebettet.

Prämisse 2: *Die Motivationen politischer Parteien und Zugewanderter unterscheiden sich maßgeblich.* Aus spieltheoretischer Perspektive unterscheiden sich die Gründe politischer Parteien, Zugewanderte zu integrieren, von den Gründen von Einwander/innen, ihre eigene politische Integration zu fordern. Beiden Hauptakteur/innen liegen aus der Perspektive der Motivationsforschung verschiedene Aktionslogiken zugrunde. Migrant/innen können Individualinteressen (wie z.B. individuelle Förderung und politische Karriere sowie Anerkennung) oder kommunaristische Ziele (beispielsweise politische Repräsentation der Vielfalt zugewanderter Menschen) verfolgen. Politische Parteien forcieren aus wahltaktischen oder gesellschaftspolitischen Gründen die politische Integration von Zugewanderten. Normatives Denken muss stets alle Perspektiven einbeziehen:

- Kann die Herausforderung der politischen Unterrepräsentanz von Migrant/innen in politischen Parteien auf ähnliche Weise behandelt werden wie die Unterrepräsentanz von Frauen?¹⁵ Wenn ja, warum? Welche Kriterien sollten dabei einbezogen werden? (z.B. Staatsbürgerschaften, Alter, Religion, Sprache) Dies ist eine Schlüsselfrage, denn der Umgang mit Diversity bedingt, wie Vielfalt als politische Kategorie betrachtet wird.
- Warum sollte nicht auch anderen Gruppen (z.B. Menschen mit Behinderung oder homosexueller Orientierung, sozial benachteiligten Menschen, bestimmten Berufsgruppen) besondere Aufmerksamkeit gewidmet und Anstrengungen unternommen werden, diese für das Parteiengagement zu gewinnen?
- Warum würden Drittstaatsangehörige durch die politische Teilhabe profitieren? Warum ist dieses Argument legitim und kann es zum Anliegen oder gar zur Forderung sozialer Bewegungen werden?

Aufbauend auf den beiden Hauptprämissen gibt es zwei grundlegende Bezugsrahmen für die Entwicklung normativer Argumente: *den utilitaristischen Ansatz und den Menschenrechtsansatz.*

Der utilitaristische Ansatz - Symbolische Logik und spezifische Differenzierung

Der utilitaristische Ansatz ist eng mit der Politisierung von Diversity (Einbettung von Diversity in den politischen Diskurs) und der strategischen Denk- und Handlungslogik politischer Parteien verknüpft.¹⁶ Die wesentliche Handlungslogik besteht darin, mit Diversity so umzugehen, dass keine potentiellen Wähler/innen verloren gehen, sondern neue hinzugewonnen werden. Politische Parteien, die diesen Ansatz verfolgen, wissen, dass eine Politik der Sichtbarkeit von Vielfalt innerhalb ihrer eigenen Organisation und eine Politik der Sichtbarmachung von Differenz einen

¹⁵ Siehe folgende aktuelle Studien zu diesem Thema:

Celis, K.: Representativity in Times of Diversity: The Political Representation of Women. *Women's Studies International Forum* 41(3): 179–186, 2013.

Celis, K., Erzeel, S., Mügge, L. and Damstra, A.: Quotas and Intersectionality: Ethnicity and Gender in Candidate Selection. *International Political Science Review* 35(1): 41–54, 2014.

Krook, M. L. and O'Brien, D. Z.: The Politics of Group Representation: Quotas for Women and Minorities Worldwide. *Comparative Politics* 42(3): 253–72, 2010.

¹⁶ Siehe folgende Studien zur politischen Partizipation und Repräsentation von Zugewanderten:

Bird, K., Saalfeld, T., & Wüst, A. M. (2010): *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies.* Taylor & Francis.

González-Ferrer, A. (2010): The Electoral participation of Naturalised Immigrants in Ten European Cities. In: L. Morales y M. Giugni (eds.) *Social Capital, Political Participation and Migration in Europe. Making Multicultural Democracy Work?* Basingstoke: Palgrave Macmillan

Mollenkopf, J. and Hochschild, J. (2010): Immigrant Political Incorporation: Comparing Success in the United States and Western Europe. *Ethnic and Racial Studies* 33(1): 19–38.

Rocha, R. R., Tolbert, C. J., Bowen, D. C., and Clark, C. J. (2010): Race and Turnout: Does Descriptive Representation in State Legislatures Increase Minority Voting? *Political Research Quarterly* 63(4): 890–907.

Soininen, M. (1999): The 'Swedish Model' as an Institutional Framework for Immigrant Membership Rights'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25(4): 685-702.

Zapata-Barrero, R. and Gropas, R. (2012): Active Immigrants in Multicultural Contexts: Democratic Challenges in Europe. In: A. Triandafyllidou, T. Modood, and N. Meer (eds.): *European Multiculturalism(s): Cultural, religious and ethnic challenges.* Edinburgh: Edinburgh University Press, 167-191.

direkten Einfluss auf die Wahlpräferenzen haben kann, in dessen Folge Wählerstimmen verloren oder gewonnen werden können.

Dieser Ansatz geht auch davon aus, dass politische Parteien mehr um Diskurse und Narrative besorgt sind als darum, Migrant/innen genügend innerparteiliche Aufstiegschancen und Möglichkeiten einzuräumen, um Entscheidungsgewalt zu erlangen. Innerhalb dieses Ansatzes setzen sich Argumente zu Auswirkungen auf die Wahlpräferenzen gegenüber jeglichen Argumenten zur globalen Gerechtigkeit und demokratischen Gleichbehandlung durch. Selbst wenn dieser Ansatz einen Schritt weitergehen und Diversity mit einbeziehen würde, wären Parteistrategien von symbolischer Logik geprägt. Die wesentliche normative Konfliktlinie besteht darin, die Gegenwart und den Grad der Symbolik empirisch festzustellen.

An dieser Stelle können zwei Hauptfaktoren identifiziert werden, die das symbolische Verhalten politischer Parteien erläutern: Erstens besteht eine paradox erscheinende Partizipationslücke, da migrantische Parteimitglieder ohne die nationale Staatsbürgerschaft keine Kandidat/innen innerhalb ihrer eigenen Partei wählen können und somit über keine Mitbestimmungsmöglichkeiten bei der Aufstellung der Nominierungslisten verfügen. Ein zweiter Faktor bezieht sich auf die Ansprache politischer Parteien. So entscheiden sich während der Wahlkampfzeiten einige Parteien, den Dialog mit Migrant/innen in deren jeweiligen Muttersprachen zu suchen. Dies geschieht durch direkte Ansprachen und mit übersetzten Wahlkampfprogrammen und -broschüren.

Der Menschenrechtsansatz

Der Menschenrechtsansatz basiert auf dem Demokratiedefizitargument und bezieht sich auf Grundsätze der Gleichberechtigung, Chancengleichheit, repräsentativen Demokratie und Partizipation. Er ist verknüpft mit der Gleichstellungsfrage. Er ist zugleich das Herzstück der „Warum“-Frage, die die Aufmerksamkeit darauf lenkt, wie essentiell die Einbindung von Migrant/innen in politische Parteien aus demokratietheoretischer Sicht ist.

Die normativen Argumente beinhalten die Themenbereiche Gleichstellung und Chancengleichheit, Konflikte mit Bezug auf die ethnische Zusammensetzung, politische und soziale Exklusion und Segregation. Dies impliziert den Abbau von Machtungleichheiten und die Infragestellung traditioneller, eurozentrierter oder ethnozentrierter Machtverhältnisse sowie des Diversity-bezogenen Mehrheit-Minderheit-Dualismus von „wir und die Anderen“.

Der Menschenrechtsansatz erinnert politische Parteien an ihre Verpflichtungen und ist darauf angelegt, Parteien in ihrer Fähigkeit zu stärken, einen konstruktiven und diskriminierungsfreien Dialog mit allen Mitgliedern der Gesellschaft zu fördern und umzusetzen. Dabei sollen sie einer teilhabeorientierten Handlungslogik folgen und die Rechte zugewanderter Menschen vor die Präferenzen ihrer Wählerschaft stellen.

Wie bereits bekannt ist, besteht das normative Grundproblem oder Dilemma der Nationalstaaten darin, dass sie für sich beanspruchen, Demokratien zu sein, und gleichzeitig Menschen- von Bürgerrechten trennen.¹⁷ Es stellt sich die Frage, ob Staaten, die sich dem unbedingten Vorrang der Menschenrechte verpflichtet haben und Demokratien sein wollen, dazu berechtigt sind, politische Partizipation als spezifisches Bürgerrecht anstatt als universelles Menschenrecht zu betrachten und damit den „demos“ als a priori exklusiv zu definieren. Demnach scheinen Demokratien und ihre Institutionen auf einer antagonistischen „Logik zwischen universalem Anspruch und partikularem Zugang“¹⁸ zur politischen Teilhabe gegründet zu sein.¹⁹ Dieses Dilemma der Differenzierung zwischen Menschen- und Bürgerrechten spiegelt sich in den politischen Parteien wider und wird durch sie selten in Frage gestellt.

Einige Schlüsseldimensionen dieses Ansatzes sollten in die Diskussion über die politische Teilhabe von Migrant/innen aufgenommen und an dieser Stelle hervorgehoben werden:

1. Spiegelbild-Ansatz: Politische Parteien müssen Spiegelbild der Gesellschaft sein.

2. Ideologieorientierter Ansatz: Politische Parteien folgen ihrer politischen Ideologie und ihren politischen Interessen. Dies kann Unterschiede in der Diversity-Entwicklung zwischen den Parteien, entsprechend ihrer politischen Ausrichtung, zur Folge haben.

3. (Macht-)Struktureller Ansatz: Politische Parteien mit hohem Migrantenanteil können zur Reduktion von Xenophobie, Rassismus, Vorurteilen und negativen öffentlichen Meinungen beitragen.

Zusammenfassend sollen einige offene und für das DIVPOL-Projekt grundlegende Fragen hervorgehoben werden:

- Wie beeinflusst die Diversity-Entwicklung die politische Agenda und führt ethnische Vielfalt in politischen Parteien zu einem Politikwechsel? Der Umstand, dass politische Parteien zugewanderte Menschen in ihre Arbeit einbeziehen, bedeutet noch nicht, dass sie inklusivere Politik im Bereich der Integration und

¹⁷ Siehe aktuelle Literatur zum Menschenrechtsansatz und Immigrationszusammenhang:
Anderson, B. (2013): *Us and Them? The Dangerous Politics of Immigration Control*. Oxford: Oxford University Press.

Rubio-Marín, R. (ed.) (2014): *Human Rights and Immigration*. Oxford University Press.

Zapata-Barrero, R. and Pecoud, A. (eds.) (2012): *New Perspectives on the Ethics of International Migration*. Special Issue of *American Behavioral Scientist* 56 (9).

¹⁸ Birsl, U. (im Erscheinen): *Demokratie in der Migrationsgesellschaft*. In: P. Massing and M. Niehoff (Hrsg.): *Politische Bildung in der Migrationsgesellschaft*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, S. 6.

¹⁹ Siehe zur antagonistischen Logik der Demokratie:

Birsl, U. (im Erscheinen): *Demokratie in der Migrationsgesellschaft*. In: P. Massing and M. Niehoff (Hrsg.): *Politische Bildung in der Migrationsgesellschaft*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.

Fijalkowski, J. (2000): *Erfordernisse und Grenzen der Entwicklung eines transnationalen Bürgerstatus in Europa*. Demokratietheoretische

Reflexionen zur Zuwanderungs- und Integrationspolitik in der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten. In: H.-D. Klingemann and F. Neidhardt (Hrsg.): *Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*. WZB-Jahrbuch. Berlin: Ed. Sigma, 363-390.

des Staatsbürgerschaftsrechts oder gar in „heikleren“ Bereichen wie der Grenz- und Migrationspolitik betreiben.

- Es reicht nicht aus, dass Migrant/innen in Wahllisten aufgenommen und in höhere Ämter installiert werden. Denn eine solche Diversity-Entwicklung bedeutet noch nicht, dass Migrant/innen reale Aufstiegschancen in Parteien haben. Es bedarf hierzu einer Analyse der Karrierewege und internen Unterstützung von Politiker/innen mit Migrationshintergrund.
- Die Einbeziehung von Politiker/innen mit Migrationshintergrund als sichtbare Repräsentant/innen oder „Diversity-Sprecher/innen“ führt nicht zwangsweise dazu, dass ihre individuellen Erfahrungen als Migrant/innen – die sich von denen des Mainstreams der Parteimitglieder unterscheiden können – wertschätzend einbezogen werden. Eine Inklusion von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte jenseits der Symbolpolitik bedeutet, dominante Diskurse und etablierte Machtverhältnisse herauszufordern und verschiedene Perspektiven und Erfahrungen in die Parteidiskurse einfließen zu lassen (z.B. Flüchtlings- oder Diskriminierungserfahrungen).

4. Faktoren, die die Teilhabe von Migrant/innen und die Diversity-Entwicklung in politischen Parteien fördern oder behindern

Zusammenfassung der Ergebnisse aus sieben EU-Ländern

In der empirischen Phase von DIVPOL wurden 269 Vertreter/innen politischer Parteien und Migrantorganisationen und sieben Expert/innen interviewt. Die Interviews fanden 2013 in sieben EU-Ländern statt (Deutschland, Irland, Italien, Polen, Portugal, Spanien, Schweden). Insgesamt waren 38 politische Parteien und 53 Migrantorganisationen in das Projekt involviert.

4.1 Rechtliche Einschränkungen für Drittstaatsangehörige in politischen Parteien

In fast allen in DIVPOL untersuchten Ländern genießen ausschließlich Staatsbürger/innen das nationale Wahlrecht. Ausnahmen sind Portugal und Irland, wo Brasilianer/innen bzw. Briten/Britinnen auf nationaler Ebene sowohl wählen als auch sich zur Wahl aufstellen lassen können.

Auf lokaler Ebene gestaltet sich die Situation für Drittstaatsangehörige durchaus vielfältiger: Die meisten Einschränkungen existieren in Italien, Deutschland und Polen, wo Nicht-EU-Bürger/innen von kommunalen Wahlen ausgeschlossen sind. In Polen ist es laut Verfassung Ausländer/innen untersagt, Mitglied in einer politischen Partei zu werden. In Spanien und Portugal führt das Reziprozitätsprinzip – d.h. bilaterale Vereinbarungen zum Wahlrecht mit einigen südamerikanischen und anderen Staaten – dazu, dass einige Drittstaatsangehörige an lokalen Wahlen teilnehmen können, andere jedoch nicht. Die großzügigsten Gesetzgebungen existieren in Irland, wo jede/r Einwohner/in nach einer Frist von sechs Monaten aktiv (seit 1974) und passiv (seit 1963) an lokalen Wahlen teilnehmen kann, und Schweden, wo jede/r legal im Land lebende Nicht-Europäer/in nach drei Jahren bei Kommunalwahlen wählen und kandidieren kann (seit 1975). Zu diesen sehr unterschiedlichen Handhabungen des kommunalen Wahlrechts in verschiedenen EU-Ländern kommen verschiedene Regelungen zur Einbürgerung und doppelten Staatsbürgerschaft. Diese reichen von einer sehr liberalen Gesetzgebung mit kurzer Mindestaufenthaltsdauer, einfacher Einbürgerung und/oder genereller Toleranz doppelter Staatsbürgerschaft (IE, PT, SE) bis hin zu eher restriktiven gesetzlichen Anforderungen zur Einbürgerung (DE, ES, IT). Diese Faktoren führen dazu, dass die Möglichkeiten zur politischen Beteiligung für Drittstaatsangehörige in Europa nicht nur sehr eingeschränkt, sondern auch äußerst ungleich verteilt sind.

Die meisten Vertreter/innen von Migrantorganisationen und einige Politiker/innen betrachten diesen eingeschränkten und ungleich verteilten Zugang zu politischen Rechten für Migrant/innen als problematisch. Die Lobbyarbeit für die Wahl-

rechte von Eingewanderten ist für Organisationsrepräsentant/innen von großer Bedeutung. Einige sehen den Zugang zum Wahlrecht nur als einen Zwischenschritt auf dem Weg zum erleichterten Zugang zur Staatsbürgerschaft und dem Recht auf doppelte Staatsbürgerschaft. Interessanterweise fanden wir in unserer Studie wenig Zusammenhang zwischen liberalem Wahl- und Staatsbürgerschaftsrecht und tatsächlicher Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an (lokalen) Wahlen: Sowohl in Irland als auch in Schweden sind Zugewanderte in der kommunalen Politik beständig unterrepräsentiert. Offenbar ist der Abbau von formellen Hürden allein nicht entscheidend, da auch informelle Barrieren Zugang und Aufstieg erschweren.

Parteienritt: In fast allen an DIVPOL beteiligten Ländern (mit Ausnahme Polens) existieren keine gesetzlichen Einschränkungen für Drittstaatsangehörige zum Parteienritt. In Deutschland, Spanien, Schweden und Irland können Drittstaatsangehörige jeder Partei beitreten, obwohl einige Parteien eine Mindestaufenthaltsdauer im Land verlangen. In Italien erlauben die linksgerichteten Parteien Drittstaatsangehörigen die Parteimitgliedschaft, die rechtsgerichteten Parteien jedoch nicht. In Portugal können Drittstaatsangehörige in den meisten Parteien Mitglied werden; Einschränkungen existieren in einzelnen Fällen für Drittstaatsangehörige, die nicht unter Reziprozitätsabkommen fallen. Somit existiert in vielen Parteien Europas eine Partizipationslücke: Drittstaatsangehörige können zwar Mitglied werden, jedoch nach Gesetz weder wählen noch für politische Ämter kandidieren. In vielen Parteien dürfen Drittstaatsangehörige jedoch parteiinterne Ämter bekleiden, wie Vorstand, Schatzmeister/in oder Schriftführer/in, und an entsprechenden Wahlen teilnehmen. Politiker/innen nicht-europäischer Herkunft erlebten diese Möglichkeit als ein sehr positives Zeichen des „Willkommenseins“ in der Partei.

Einzelne regionale Gruppen der Partei DIE GRÜNEN in Deutschland veranstalten bei politischen Wahlen doppelte Wahlgänge, um drittstaatsangehörigen Parteimitgliedern zumindest symbolische Mitbestimmung zu ermöglichen. Viele Parteien im Sample haben spezielle Foren, Gruppen, Vorfeldorganisationen oder Kampagnen etabliert, die sich speziell an Menschen mit Migrationshintergrund richten, um diese für das (partei-)politische Engagement zu gewinnen. Leider sind einige dieser Initiativen unbeständig, aktuell nicht aktiv, nicht strukturell verankert und/oder stark abhängig vom Engagement Einzelner.

4.2 Zugang zu politischen Parteien und Parteienritt

Mitgliedergewinnung und Öffentlichkeitsarbeit: Viele politische Parteien in Europa sehen sich seit Jahren mit sinkenden Mitgliederzahlen konfrontiert. Ein wichtiger Grund hierfür ist die bei Bürgerinnen und Bürgern Europas weit verbreitete Politikverdrossenheit. Trotz Bemühungen, neue Gruppen zu erreichen, fällt es den meisten Parteien schwer, gerade Menschen mit Zuwanderungsgeschichte für sich zu begeistern. Trotz zahlreicher Projekte und Kampagnen, die sich an Migrant/innen und migrantische Communities richten (z.B. in DE, IE, ES), gibt es kaum großflächig strukturell verankerte Kampagnen, die das parteipolitische Engagement von Migrant/innen befördern. Ein Gute-Praxis-Beispiel ist das Programm „Opening Power to Diversity“, welches 2011 in Irland startete und sechsmonatige Praktika für Drittstaatsangehörige bei Abgeordneten des nationalen Parlaments ermöglichte.

Parteikultur: Wettbewerb und Netzwerken kennzeichnen die interne Parteiarbeit. Vorherrschend sind etablierte Machtstrukturen und unter altgedienten Parteimitgliedern gibt es häufig einen gewissen Widerstand oder Misstrauen gegenüber Veränderung und Neuankömmlingen.

Du kannst nicht sagen, komm mal vorbei, wenn in dem Wohnzimmer nicht genügend Plätze vorhanden sind oder die Plätze so gestaltet sind, dass derjenige, der neu kommt, sich nicht hinsetzen kann. [DE]

Viele Interviewte (z.B. in DE, PL, PT) beschrieben, dass Parteien oft als unattraktiv und von außen als geschlossene, homogene oder „elitäre“ Organisationen wahrgenommen werden.

Heutzutage gibt es zwar eine starke Verbindung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der Politik, aber es herrscht auch große Enttäuschung über die Leistungen politischer Akteure. [PT]

Politische Partei bedeutet interne Querelen und Fraktionsmacherei. Auf linguistischer Ebene ist „Partei“ gleichbedeutend mit Korruption, Macht und Terror. [PL]

Willkommenskultur: In einem teilnehmenden Land wurde betont, dass die Willkommensstruktur stark davon abhängt, „ob man einen netten, offenen Ortsvereinsvorsitzenden hat oder einen Platzhirsch“ [DE]. Eine Willkommenskultur oder ein Fehlen derselben wird stark davon beeinflusst, inwieweit der lokale Parteivorsitzende eine offene und gleichberechtigte Atmosphäre unterstützt und eine Gruppendynamik fördert, in welcher Neuankömmlinge wertschätzend aufgenommen werden, auch bzw. gerade wenn diese nicht dem Mainstream der bestehenden Gruppe entsprechen. Als Zugangsbarriere zum Engagement in politischen Parteien bezeichneten die Befragten in Schweden, Spanien und Deutschland „die vielen Sitzungen“ [SE] und die Zeiten, zu denen diese abgehalten würden. Die Teilnahme an mehreren Sitzungen pro Woche – nur für die interne Parteiarbeit – kann eine Hürde für Personen sein, die sich als Zugewanderte noch im Land orientieren müssen und/oder beruflich oder familiär stark eingebunden sind. Parteien passten ihre Sitzungszeiten und -orte nicht ausreichend den verschiedenen Bedarfen ihrer Mitglieder an. Die Zugangsbarrieren würden zudem dadurch verstärkt, dass Sitzungen oft von lokalen informellen Strukturen und ausgrenzenden Praktiken beeinflusst seien. Als Beispiel wurde die traditionelle Praxis erwähnt, dass Sitzungen in Gaststätten stattfänden, in denen Alkohol und Zigaretten konsumiert würden (DE, IE, PT).

Zugang: Viele der befragten Politiker/innen (mit und ohne Migrationshintergrund) waren über persönliche Kontakte zur Partei gekommen. In Deutschland, Italien und Spanien waren viele interviewte Politiker/innen mit Migrationshintergrund direkt von Parteifunktionären angesprochen und für das parteipolitische Engagement geworben worden. Viele der italienischen und spanischen Politiker/innen mit Zuwanderungsgeschichte waren bereits Jahre zuvor aktiv in Organisationen und Gewerkschaften. In Deutschland wurde von vielen Befragten der Vorbildcharakter von Politiker/innen mit Migrationshintergrund betont, die in wichtigen und sichtbaren Funktionen eine große Signalwirkung hätten. Für die Motivation einiger Befragter,

sich politisch zu engagieren, spielten bekannte Politiker/innen mit Migrationshintergrund eine Schlüsselrolle.

Netzwerke und Einführung: Im Gegensatz dazu waren für viele Politiker/innen ohne Migrationshintergrund die Jugendorganisationen der Parteien von großer Bedeutung für ihre politische Sozialisation. Dies berichteten vor allem Interviewte aus Deutschland und Schweden. In diesem biografisch frühen Engagement in einer Partei werden Verbindungen geknüpft, die für eine spätere politische Karriere von großer Bedeutung sind. Das Fehlen dieser über lange Zeit gewachsenen, informellen Netzwerke kann für Menschen, die erst später in die Partei eintreten, von Nachteil sein. Zudem kann die Parteiarbeit mit ihren internen Regeln, Hierarchien und Netzwerken auf Neulinge besonders einschüchternd wirken, wenn diese keine frühe innerparteiliche Sozialisation erfahren haben und unter Umständen aufgrund ihrer Migrationsgeschichte nicht über den erwarteten Habitus, die sprachlichen Fähigkeiten oder Kenntnisse der Parteistrukturen verfügen, die in der Politik wichtig sind. Aktuell gibt es in den untersuchten Parteien wenige systematische Orientierungsmaßnahmen wie Mentoring, Willkommens-, Einführungs- oder Trainingsprogramme, die Neulingen Parteistrukturen, Themen und Arbeitsweisen näher bringen.

4.3 Karrierewege und Rollen von Politikerinnen und Politikern mit Migrationshintergrund

Das Identitätsmerkmal „Migrantin“ bzw. „Migrant“ oder „Migrationshintergrund“ sollte die innerparteiliche Rolle eines/r Politiker/in nicht einschränken; de facto ist es in der politischen Praxis jedoch oft von Bedeutung.

Bei der Nominierung für eine politische Kandidatur sind die Netzwerke der Anwärterin bzw. des Anwärters der entscheidendste Faktor für eine erfolgreiche Aufstellung. Diese inner- und außerparteilichen Netzwerke sind meist informeller Natur und wurden oft über einen langen Zeitraum aufgebaut, in vielen Fällen bereits in der Jugendorganisation der Partei oder auf lokaler bzw. kommunaler Ebene (z.B. in DE, SE, IE). Für Zugewanderte, die erst in einem späteren Lebensabschnitt Parteimitglied wurden, kann dies eine Hürde darstellen. Weitere Faktoren, die die Aufstellung als Kandidat/in beeinflussen, sind Fachkompetenz in einem für die Partei relevanten Themenfeld, politische Erfahrung und spezifische Identitätsmerkmale (Geschlecht, Alter, ethnische Zugehörigkeit). Wo Wählerinnen und Wähler mit Migrationshintergrund erreicht werden sollen, kann ein genereller Trend beobachtet werden, dass Parteien mehr Kandidat/innen mit Migrationshintergrund auf den Listen aufstellen.

In vielen Parteien verfügen die jeweiligen Führungsebenen und Vorstände über weitreichende Vorschlagsrechte für Kandidat/innen und Listenplätze. In Italien, beispielsweise, ist die Kooptierung das gängigste Prinzip der Parteien, um Personen mit Migrationshintergrund politisch zu fördern:

Subjektive Kooptierung hat auch Vorteile, denn sie kann Persönlichkeiten hervorbringen, die im Abstimmungsverfahren keine Chance gehabt hätten. Und

in einem System, das noch nicht ausschließlich demokratisch funktioniert, ist dieser Weg vielleicht notwendig. [IT]

Viele interviewte Politiker/innen mit Migrationshintergrund in Deutschland, Italien und Spanien wurden direkt durch Parteivorsitzende auf die Kandidatenliste aufgestellt. Zwar zeigt dies, wie wichtig die Parteiführung für eine verbesserte Repräsentation von Migrantinnen und Migranten als Mandatsträger ist; jedoch sind der Prozess der Listenaufstellung und die verschiedenen – oft miteinander konkurrierenden – Nominierungskriterien wenig transparent. Diese fehlende Transparenz und Nachvollziehbarkeit kann eine Hürde für die Akzeptanz von neuen Kandidat/innen bei der Parteibasis darstellen. Wenn Personen als migrantische Vertreter/innen im Top-Down-Verfahren aufgestellt werden – insbesondere wenn sie von außerhalb der Partei kommen – kann dies dazu führen, dass sie als „Quotenmigranten“ wahrgenommen und nicht mit ihrer Fachkompetenz anerkannt werden.

Interviewte in verschiedenen Ländern merkten an, dass Parteimitglieder mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich oft auf den hinteren Listenplätzen nominiert würden. Ein Politiker in Portugal beschrieb eine gängige Praxis, die er als „*vorgetäuschte Inklusion*“ bezeichnete: Parteien würden Schwarze Politiker/innen bei kommunalen Wahlen auf nicht-aussichtsreiche Listenplätze nominieren und gleichzeitig deren Bilder in irreführender Weise in Wahlkampfbroschüren benutzen, wodurch bei der Wählerschaft der Eindruck entstünde, diese Personen hätten tatsächlich eine Chance auf ein politisches Amt und entsprechende Mitbestimmung. In Spanien, Deutschland und Irland wird eine hohe Fluktuation bei Politiker/innen mit Migrationshintergrund beschrieben, welche oft nur eine Legislaturperiode im Amt blieben. Als mögliche Erklärung hierfür wurde angeführt, dass es ihnen oft an Netzwerken und Rückhalt in der Parteibasis fehle und sie dadurch anfälliger für Angriffe durch innerparteiliche Konkurrenz seien.

Transparente und repräsentative Quoten für Menschen mit Migrationshintergrund bei der Listenaufstellung, ähnlich wie die in vielen Parteien bereits existierende Frauenquote, werden von vielen migrantischen Organisationsvertreter/innen und einigen politischen Repräsentant/innen als sinnvolle Maßnahme betrachtet, um den Anteil von Migrant/innen in der Politik zu erhöhen. Dennoch bleiben Quoten umstritten. Einige Interviewte lehnten diese als ein Instrument strikt ab, da es „*Quantität, nicht Qualität*“ [IT] befördere, oder betonten, allein aufgrund ihrer Kompetenzen nominiert werden zu wollen. Andere vertraten die Meinung, aufgrund der vorherrschenden großen Konkurrenz um Kandidaturen könne es „*keine Priorität sein, ... Migranten auf den Listen einzubeziehen*“ [PT]. Die Sozialdemokratische Partei in Schweden hat in einigen Landesteilen auf kommunaler Ebene Quoten eingeführt, die speziell Kandidatinnen und Kandidaten mit Migrationshintergrund aus außerskandinavischen Ländern fördern sollen. In Stockholm wurde eine Quote entsprechend des lokalen migrantischen Bevölkerungsanteils eingeführt (25 %). Zudem ist für die Umsetzung vorgeschrieben, dass die Quote auch auf den aussichtsreichen Listenplätzen erfüllt sein muss.

Quoten können als ein Instrument verstanden werden, mit welchem die Parteien sich zur nachhaltigen Erhöhung des Anteils von Menschen mit Migrationshinter-

grund unter den Mandatsträgerinnen und -trägern verpflichten und eine strukturelle Maßnahme gegen eine als existent anerkannte, strukturelle Diskriminierung ergreifen. In Stockholm ist die Quote als ein Werkzeug, das der bestehenden Unterrepräsentation entgegen wirken soll, mittlerweile „breit akzeptiert“ [SE]. Ein Politiker sagte:

Es war nicht aus Nettigkeit. Wir mussten die Machtstrukturen in der Partei ändern. [...] Ich, als Politiker, muss sagen, dass ich bislang noch keinen Politiker getroffen habe, der freiwillig Macht abgibt. [SE]

Themen der politischen Karriere: Die meisten interviewten Politiker/innen mit Migrationshintergrund bearbeiteten im Laufe ihrer politischen Karriere zumindest zeitweise das Themenfeld Migration und Integration. Viele brachten zu Beginn ihrer politischen Laufbahn bereits ein Interesse für dieses Themenfeld mit, andere wurden von Parteikolleg/innen dazu ermuntert. In Italien und Spanien, wo die große Mehrheit der Politiker/innen mit Migrationshintergrund zuvor in migrantischen Organisationen aktiv war, beschränkt sich ihre parteipolitische Arbeit fast ausschließlich auf das Themenfeld Zuwanderungspolitik. Einige Interviewte zeigten sich frustriert und wünschten, nicht „stereotypisiert“ und auf diesen Themenbereich „festgenagelt“ zu werden [DE].

Die Politiker/innen in Polen und Irland bilden eine Ausnahme. In Polen, wo es verschwindend wenige Parlamentarier/innen mit Migrationshintergrund gibt, wurden diese „nicht als Migranten, die andere Migranten repräsentieren“ gesehen, sondern ausschließlich als fachpolitische Expert/innen und Vertreter/innen der örtlichen Gemeinschaft. In Irland spielen gemäß dem Wahlsystem die örtlichen Parteiorganisationen (sog. „Branches“) eine wichtige Rolle. Für Kandidat/innen ist es somit für einen Wahlsieg unabdingbar, als lokale Repräsentant/innen aller Bewohner/innen gesehen zu werden. Praktisch alle migrantischen Kandidat/innen der Wahlen 2009 und 2014 setzten die Schwerpunkte ihrer Wahlkämpfe auf die Verbesserung ihres lokalen Umfelds. Dieser starke lokale Fokus in Irland bietet so auch die Möglichkeit, den Blick weg von der ethnischen Herkunft der Kandidaten und hin zu ihrer lokalen Identität zu lenken.

In den meisten in DIVPOL involvierten Ländern sind Migration und Integration einerseits Nischenthemen, in denen aufstrebende Politiker/innen ihre politische Karriere ungehinderter verfolgen können als in einem beliebteren und stärker umkämpften politischen Feld. Andererseits kann diese Nischenposition ein Hindernis darstellen und perspektivisch die Einflussnahme und/oder die Attraktivität für eine größere Wählerschaft einschränken.

Eine Brückenfunktion zu migrantischen Communities haben zahlreiche der interviewten Politiker/innen mit Migrationshintergrund inne. Viele Interviewte in Spanien, Italien, Portugal und Deutschland – sowohl Migrantensorganisationenvertreter/innen als auch Politiker/innen – finden diese Mittlerposition ausgesprochen wichtig. Einige Politiker/innen nahmen diese Funktion gern an. Politiker/innen mit Migrationshintergrund wurden von manchen Befragten als hierfür „am besten positioniert in den Parteien und ihren Communities“ beschrieben, weil sie „die Bedarfe und Wünsche der Communities besser verstehen“ [PT]. Einzelne Interviewte

empfanden diese Position jedoch als problematisch und fühlten sich aufgerieben zwischen den Erwartungen ihrer Partei und der migrantischen Community. Einzelne Befragte lehnten die Selbstverständlichkeit, mit der die Mittlerrolle an sie herangetragen wurde, strikt ab und wehrten sich gegen die scheinbar „natürliche“ Vermittlerfunktion.

Eine Ethnisierung als migrantische/r Vertreter/in findet statt, wenn eine Person aufgrund ihrer realen oder angenommenen ethnischen Herkunft als Repräsentant/in einer (scheinbar homogenen) ethnischen Gruppe betrachtet wird. Sie kann bspw. durch Parteikolleg/innen, Wähler/innen mit und ohne Migrationshintergrund oder Drittstaatsangehörige erfolgen. Dies kann in der Konsequenz zu einer Selbstethnisierung führen. Brücken- und Repräsentationsfunktion, Mittlerrolle sowie Ethnisierung sind ambivalent und werden zwiespältig betrachtet. Einerseits wird die erfolgreiche Mobilisierung migrantischer Wählergruppen als Erfolg für die Partei betrachtet. Andererseits kann sie zum Angriffspunkt durch parteiinterne Konkurrenz werden, wenn Parteikolleg/innen der Kandidatin bzw. dem Kandidaten beispielsweise vorwerfen, nur dank der Stimmen von migrantischen Gruppen oder „den Türken“ [sic] gewonnen zu haben [DE].

Aus migrantischer bzw. Minderheitenperspektive spielen Politikerinnen und Politiker mit Migrationshintergrund zum einen als Vorbilder eine wichtige Rolle und zum anderen, um Themen, die für migrantische bzw. Minderheitencommunities relevant sind, auf die parteipolitische Agenda zu bringen. Jedoch zweifeln einige Vertreter/innen migrantischer bzw. Minderheitencommunities an der Motivation der Parteien und glauben, diese würden Politiker/innen mit Migrationshintergrund benutzen, um migrantische Wählerstimmen zu akquirieren. Einige Organisationsvertreter/innen werfen Parteien „Tokenismus“ vor. Kandidat/innen würden als Repräsentant/innen migrantischer Communities präsentiert, ohne dass ihnen ermöglicht werde, tatsächlich kollektive Erfahrungen unterschiedlicher Gemeinschaften als Erkenntnishorizont in die politische Debatte einzuspeisen. Die vorherrschenden Diskurse und Machtstrukturen in den Parteien blieben dabei unverändert.

4.4 Diversity in politischen Parteien und Diskurse über Diversity

Grundeinstellungen der Parteien zu Diversity: Aufgrund des demographischen Wandels nehmen Parteien Menschen mit Migrationshintergrund zunehmend als eine gesellschaftlich ernstzunehmende Gruppe wahr. Eine Ausnahme unter den DIVPOL-Ländern stellt Polen dar, wo angesichts sehr geringer Ausländerzahlen die politische Partizipation von Migrant/innen noch kein Thema öffentlicher Debatten und politischer Parteien ist. Im Gegensatz dazu sind in Italien Zuwanderung und Diversity Wahlkampfthemen geworden, mit denen sich zumindest auf rhetorischer Ebene alle Parteien befassen. Offensichtlich polarisierende Positionen werden dort, ob mit einwanderungsfeindlicher oder -befürwortender Ausrichtung, im Kampf um Wählerstimmen genutzt. In Portugal dominieren dahingegen Ansichten, die Einwanderung begrüßen: Mehrere interviewte Politiker/innen des gesamten politischen Spektrums erklärten, dass Einwanderung kein spaltendes Thema sei. Trotz des politischen Konsenses im Bereich der Zuwanderung und Integration sind sich

die Parteien in Portugal (noch) nicht über die Relevanz der migrantischen Wählerschaft im Klaren.

In Schweden und Deutschland stimmen alle Parteien darin überein, dass Diversity im Bereich der politischen Repräsentation und Partizipation bedeutsam sei. Ihre Argumentationslogik ist mit (wahl-)strategischen und demokratiepolitischen Argumenten durchzogen. Im Falle der Volksparteien in Deutschland und einiger Parteien in Spanien gehört die Repräsentation der migrantischen Bevölkerung zum proklamierten Selbstanspruch, „Spiegelbild der Gesellschaft“ zu sein. Deshalb sollten Parteien die in der Gesellschaft existierende Vielfalt in quantitativer Hinsicht sowie auf allen (Partei- und Politik-)Ebenen abbilden. Dieser Anspruch basiert auf der Annahme, dass eine sog. „kritische Masse“ an migrantischen Parteimitgliedern und -mitarbeitenden dazu beiträgt, die politische Partizipation und Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund anzugleichen. Interviewpartner/innen in Schweden und Deutschland machten deutlich, dass Diversity als offizielle Norm der Parteien und unisono als (gesellschaftlicher) Vorteil gelte. Paradoxiertweise kann dies zu einer mangelnden Bereitschaft führen, die Existenz von Diskriminierung und strukturellen Barrieren innerhalb der Parteien einzugestehen.

In Deutschland zum Beispiel wird der positiv konnotierte Vielfaltsdiskurs immer wieder durch eine defizitäre Sichtweise gebrochen. Diese spiegelt sich in Aussagen mit symbolischer Bedeutung und Signalkraft wider, wie bei im Kontext des Integrationsdiskurses stehenden, wirkungsmächtigen Fremdzuschreibungen:

Multikulti ist gescheitert – das ist Symbol. Zack, Punkt. Das brennt sich ein. Die sagen, alles klar, Multikulti ist gescheitert. Wir sind gescheitert, wir gehören nicht dazu. [DE]

Durch Schwarze Politiker/innen in Portugal wurden ethnische und ‚rassische‘ Zugehörigkeit sowie das „Anderssein“ („Otherness“) häufig thematisiert. Ein Interviewpartner wies darauf hin, dass das Land immer noch durch das koloniale Erbe geprägt sei und dass dies dazu führe, dass die Vorstellung von Schwarzen Menschen in Machtpositionen irritierend wirke. Mehrere Vertreter/innen von Migrant*innenorganisationen (z.B. in Deutschland) artikulierten die Befürchtung, dass das Konzept von Diversity lediglich Lippenbekenntnis sei und als Instrument für den Wahlkampf fungiere, dabei aber nicht ausreichend in die politische Kultur und Parteistrukturen eingebettet sei.

Umgang mit Rassismus und Diskriminierung: Einerseits können öffentlich verbreitete ausgrenzende, diskriminierende oder rassistische Aussagen Menschen mit Migrationshintergrund von Parteien insgesamt abschrecken. Dies gilt insbesondere, wenn sich – wie in Deutschland geschehen – die Parteispitzen nicht ausreichend von diesen Äußerungen distanzieren bzw. nicht die notwendigen Maßnahmen durchsetzen. Insgesamt wird dem Thema (Alltags-)Rassismus innerhalb der Parteien nicht ausreichend Beachtung geschenkt und Diskriminierungserfahrungen werden oft durch die jeweiligen Vorstände heruntergespielt und verharmlost. Andererseits stehen Parteivorstände auf Kreis- und Kommunalebene vor der Herausforderung, Wandlungsprozesse „nachvollziehbar“ [DE] für die autochthone Basis zu

gestalten. „Eintrittswellen“ [ebd.] von Menschen mit Migrationshintergrund können Überfremdungs- und Unterwanderungsängste innerhalb der Basis auslösen:

Weil da setzen so Mechanismen ein ... Wenn jetzt hier einer ankommt und zehn neue Leute mitbringt und die sehen auch noch alle irgendwie anders aus – ‘da stimmt doch was nicht, die haben doch was vor’. [DE]

In Irland ist seit der Rezession die positive Stimmung in Bezug auf Diversity verschwunden und gesellschaftliche Diskussionen haben sich auf ökonomische Themen verlagert. Des Weiteren gehen Parteien in Irland recht verhalten mit dem Thema Diversity um, da *„sie nicht in eine Debatte gezogen werden wollen, die spaltend und hässlich werden könnte“* [IE]. Auch in einigen anderen Ländern kann beobachtet werden, dass Parteien umstrittene Zuwanderungsthemen aus der Befürchtung heraus meiden, dass die Debatte den rechtspopulistischen Parteien zuspielen würde.

Diversity-Netzwerke in politischen Parteien: In Schweden wurde von gewissen Vorbehalten berichtet, spezielle Parteistrukturen für Menschen mit Migrationshintergrund aufzubauen. Auch in Spanien und Deutschland finden gegenwärtig Diskussionen darüber statt, ob es besser sei, Mitglieder mit Migrationshintergrund in die bereits existierenden Partizipationsstrukturen zu integrieren oder spezifische (Partizipations- und Anerkennungs-)Strukturen für sie aufzubauen. Auf der einen Seite können sog. „safe spaces“ („geschützte Räume“) eine einladende Atmosphäre schaffen und den Aufstieg in der Partei befördern. Weiterhin können diese Netzwerke dazu beitragen, die interne Vielfalt in der Partei sichtbar zu machen, und als eine Plattform für das Vorantreiben der interkulturellen Öffnung der Parteien dienen. Auf der anderen Seite nehmen manche Mitglieder diese Strukturen als „Räume ohne Macht“ wahr, die zur Segregation von den Hauptstrukturen der Partei führen. Außerdem befürchten sie, ausschließlich als Parteimitglieder mit Migrationshintergrund wahrgenommen zu werden und dass ihre individuellen Talente und persönlichen Interessen unbeachtet blieben.

Parteiinterne Netzwerke, die – ähnlich wie Frauennetzwerke – Kandidat/innen mit Migrationshintergrund ermutigen und fördern, könnten die Herausforderung meistern, Diversity als Norm und gleichzeitig Aufklärung von Rassismus und Diskriminierung in der Partei voranzutreiben. Ein Gute-Praxis-Beispiel ist der Immigrantenausschuss der Sozialdemokrat/innen in Stockholm. Seine organisatorische Stärke und Kooperation mit anderen Organisationseinheiten wie der Jugendorganisation sorgen für seine Einflussnahme auf die Politik und die Anzahl der Politiker/innen mit Migrationshintergrund; letzteres nicht zuletzt durch den erfolgreichen Einsatz für eine Quote.

In Deutschland haben alle in DIVPOL einbezogenen Parteien Vorfeldorganisationen, Arbeitsgemeinschaften oder politische Ausschüsse gegründet, die sich mit Zuwanderung beschäftigen. Diese Netzwerke können „Andockpunkte“ für die interkulturelle Öffnung der Parteien sein und in verschiedenen Kontexten als Lobbyorganisationen und Willkommensforen fungieren.

In Spanien hat eine Partei eine parteinahe Stiftung gegründet, in der Menschen entsprechend ihrer geographischen Herkunft partizipieren können. Das Stiftungshaus bietet auch Raum für mehrere Migrant*innenorganisationen und es ist nicht notwen-

dig, Parteimitglied zu werden, um an den Aktivitäten der Stiftung teilzunehmen. Eine andere spanische Partei hat verschiedene Partizipationsstrukturen, meist auf nationaler Ebene, aufgebaut, die die Vielfalt innerhalb der Partei – inklusive LGBTI-Personen²⁰, Menschen mit Behinderung und anderen Minderheiten – reflektiert.

In Irland verfügen zwei Parteien über Gleichstellungsbeauftragte, deren Aufgabe es ist, das Engagement der Partei in den migrantischen Communities und Migrant/innen in der Partei zu unterstützen. Sie leiten auch Outreach-Aktivitäten in Zusammenarbeit mit einem speziellen Unterausschuss. Dieser Unterausschuss bietet in erster Linie Raum für Kommunikation und die Formulierung von politischen Empfehlungen.

4.5 Netzwerke zwischen politischen Parteien und migrantischen Communities und deren Vereinen

Rolle der Migrantenorganisationen: Migrantenorganisationen (MO) betrachten sich in vielen Ländern als Interessensvertretungen von Migrant/innen. Viele MO-Repräsentant/innen kritisieren, dass politische Parteien Menschen mit Migrationshintergrund nicht genügend vertreten und sie nur mangelhaft in ihre Arbeit einbeziehen. Dies habe den Effekt, dass die *„Vertretung von Rechten und Interessen von Einwanderern in erster Linie den Vereinen überlassen wird“* [PT, MO-Vertreter]. Als Lobby-Organisationen *„existieren Migrantenorganisationen nicht zum Spaß, sondern aus einer Notwendigkeit heraus“* [ebd.]. Sie nutzen auch diejenigen Vorstandsmitglieder, die gleichzeitig Parteimitglieder sind, um strategisch die Kommunikation zu Parteien zu suchen. Vor allem bundesweit tätige MO (z.B. in Deutschland und Spanien) stehen im regelmäßigen Dialog mit Parteien. In Schweden, Deutschland, Portugal und Spanien konnte festgestellt werden, dass MO eine aktive Rolle in der Politik einnehmen wollen. In Italien gibt es gegenwärtig Konflikte in der Rollenbeschreibung von Migrantenvereinen. Einige betrachten sie als wichtige Integrationsakteurinnen, während andere ihren segregierenden Charakter fürchten. In Polen sind MO noch zu jung, um als politische Interessensvertretungen aufzutreten.

Netzwerke zwischen Parteien und Migrantenorganisationen sind in Schweden, Spanien, Italien, Deutschland und Irland vorhanden, auch wenn sie sich sehr in ihrer Intensität und Stabilität unterscheiden. In Spanien bilden enge Beziehungen zwischen linken und sozialistisch orientierten Parteien und MO üblicherweise die Grundlage dafür, zugewanderte Menschen zu erreichen. Diese engen Verbindungen zu bestimmten politischen Gruppierungen und der daraus resultierende Klientelismus können sich für MO als problematisch erweisen, nämlich dann, wenn sich die Machtverhältnisse auf Regierungsebene ändern. Dies kann zu einer erheblichen Verschlechterung der Unterstützung von MO führen, die sich durch Budgetkürzungen und dem Ausschluss aus Beratungsgremien am deutlichsten bemerkbar macht.

Parteien haben häufig ein instrumentelles Verhältnis zu MO. Führungskräfte von als wichtig erachteten MO werden oft von Parteifunktionär/innen umworben, um Expertise und Zugang zu potentiellen Wähler/innen zu gewinnen:

²⁰ Menschen, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung bzw. Identität nicht der Heteronormativität entsprechen.

[Diese Person] wollte, dass die Vielfalt in der Gesellschaft auch in der Partei reflektiert ist und deshalb hat er mich angerufen. Ich war zwar nur ein einfaches Mitglied, aber er hat sich damals die größten und wichtigsten Migrantenvereine angeschaut und mich gebeten, zu kandidieren, um eine Verbindung zwischen der Partei und der Einwanderung herzustellen und migrantische Perspektiven und Ideen in die Partei einfließen zu lassen. [ES]

MO-Vertreter/innen in Italien und Deutschland stellten in den Interviews heraus, dass Parteien ihre Netzwerke zu Migrantenvereinen in erster Linie während des Wahlkampfes nutzten. Obwohl MO in mehreren Ländern eine wichtige Rolle in der politischen Bildung spielten, sei es als Vermittlerinnen oder Anbieterinnen verschiedener politischer Bildungsangebote, würden sie sich häufig nicht als gleichwertige Partnerinnen von Parteien anerkannt fühlen. In Schweden kritisierten zum Beispiel einige MO-Vertreter/innen, dass, trotz der ausgeprägten politischen Bildungsarbeit ihrer Mitglieder, Parteien sehr verhalten beim Annehmen von Einladungen seien und uninteressiert am Aufrechterhalten von Kooperationen schienen. Ein migrantischer Kommunalpolitiker berichtete dahingegen, dass es besonders wichtig sei, auch kleinere Migrantenvereine regelmäßig aufzusuchen:

Obwohl [unsere] Mandatsträger vor Ort wissen, mit diesen Vereinen gewinnst du keinen Blumentopf... Die können nicht wählen. Aber Politik lebt auch von Zeichensetzung... Wenn wir in einer Gesellschaft leben wollen, die... zusammenhalten möchte, ist es wichtig, hinzugehen, darauf hinzuweisen, dass es diese Vereine gibt, diese Arbeit geleistet wird. [DE]

5. Handlungsempfehlungen für politische Parteien

Rechtliche Einschränkungen für Drittstaatsangehörige in politischen Parteien

- Politische Parteien sollten Drittstaatsangehörigen eine uneingeschränkte Mitgliedschaft erlauben und Zugänge zu innerparteilichen Positionen ermöglichen. Innerparteiliche Positionen sollten für Drittstaatsangehörige geöffnet werden bzw. bleiben.
- Parteien sollten bestehende öffentlichkeits- und mitgliedschaftsfördernde Initiativen und Aktivitäten überprüfen, besonders jene, die sich an neue Zielgruppen wie Menschen mit Migrationshintergrund richten, die nicht zur klassischen Klientel politischer Parteien gehören. Regionale Gruppen, Aktivitäten oder Strategien, die sich als Gute-Praxis-Beispiele erweisen, sollten strukturell verankert und ggf. auf die nationale Ebene ausgeweitet werden. Niedrigschwellige Angebote und Zugangsorganisationen sollten Partizipationsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige anbieten. Informationen über bereits bestehende Partizipationsmöglichkeiten sollten inner- und außerparteilich verbreitet werden.
- Die Effekte der „doppelten Wahlgänge“ für die symbolische Mitbestimmung von Drittstaatsangehörigen bei Wahlen für politische Ämter sollten untersucht werden, um festzustellen, ob diese Praxis ausgeweitet und/oder strukturell verankert werden kann.

Zugang zu politischen Parteien und Parteieintritt

- Eine Orientierungs- und Willkommensstruktur ist essentiell für eine nachhaltige Öffnung der Partei. Es sollte ein Klima geschaffen werden, in dem jeder Mensch, unabhängig von Alter, Geschlecht, sozioökonomischem, beruflichem, religiösem, ethnischen und/oder Bildungshintergrund willkommen ist und mit seinen spezifischen Fähigkeiten und Erfahrungen anerkannt wird (Anerkennungskultur). Parteien sollten lokale Strukturen unterstützen, die das Interesse an politischen Parteien bei Menschen mit Migrationshintergrund befördern, wie die lokalen Integrationsforen in Irland.
- Strukturell verankerte Mentorenprogramme und ‚Mitgliedschaftspakete‘ tragen dazu bei, dass sich neue Mitglieder schneller in der Partei zurechtfinden. Begrüßungsveranstaltungen und/oder eine soziale Einbettung der Veranstaltungen können Parteisitzungen attraktiver bzw. zugänglicher machen. Zudem sollte in jeder lokalen Gruppe eine Person (z.B. ein/e Gleichstellungs- oder Mitgliederbeauftragte/r) mit der Begrüßung neuer (migrantischer)

Mitglieder beauftragt sein (wie es bereits von einigen Parteien in Deutschland und Irland praktiziert wird).

- Interkulturelle Kompetenz und ein Bewusstsein für Diversity sollten auf allen Ebenen der Partei gefördert werden. Niedrigschwellige Zugangsorganisationen (z.B. Jugendorganisationen, Ortsgruppen, Vorfeldorganisationen) und öffentlichkeitsfördernde Maßnahmen (z.B. Parteistände) müssen in diesen Prozess einbezogen werden. Die bestehenden Parteistrukturen und -routinen sollten so angepasst werden, dass sie der Vielfalt der Teilnehmenden gerecht werden (beispielsweise Anpassung und/oder Flexibilisierung der Sitzungszeiten/-orte). So sollte garantiert werden, dass interessierte Personen verschiedener sozio-ökonomischer, biografisch-familiärer und/oder ethnisch-kultureller Hintergründe in der Partei willkommen sind und anerkannt werden.

Karrierewege und Rollen von Politikerinnen und Politikern mit Migrationshintergrund

- Politiker/innen mit Migrationshintergrund – bzw. Politiker/innen die sichtbar „migrantisch markiert“ sind – in bekannten und öffentlichkeitswirksamen Positionen haben eine große Signalwirkung. Prominente Politiker/innen mit Migrationshintergrund sind Vorbilder, vermitteln Anerkennung, ermöglichen eine Identifikation und ermutigen so andere Menschen mit Migrationshintergrund zur politischen Partizipation.
- Parteivorstände sollten sich ihrer Rolle und Verantwortung im Nominierungsprozess bewusst und Nominierungsentscheidungen sollten klar und nachvollziehbar für die Parteibasis sein. Obwohl Symbol- und Vorbildcharakter wichtig sind, darf die Entscheidung für Kandidat/innen mit Migrationshintergrund nicht allein symbolische Bedeutung haben, sondern muss tatsächlich neue Perspektiven in der Partei zulassen. „Tokenismus“ und „Ethnisierung“ von Kandidat/innen sollten unbedingt vermieden werden.
- Anstatt einer punktuellen, individuellen Förderung von Politiker/innen mit Migrationshintergrund sollten langfristige, strukturelle Maßnahmen angestrebt werden. „Sicherheitsmechanismen“, die eine Mindestrepräsentanz von Politiker/innen mit Migrationshintergrund (Zielwert) anstreben, sind empfehlenswert. Eine Sicherheitsmaßnahme, um die Vielfalt auf Kandidatenlisten zu verbessern, könnten Quoten für unterrepräsentierte Gruppen sein. Diese können sich an erfolgreichen Beispielen aus Partnerländern und möglicherweise eigenen Erfahrungen mit parteiinternen Frauenquoten orientieren; letztere haben beispielsweise in Schweden in den letzten 15 Jahren allgemeine Akzeptanz erlangt.
- Wenn innerparteiliche Gruppen, die die Beteiligung von Migrant/innen in der Partei organisieren, dem Wahlvorstand Empfehlungen zur Listenaufstellung geben, wie in Spanien, sollten diese strukturiert umgesetzt werden. Die Parteivorstände sollten beispielsweise feste und aussichtsreiche Listenplätze für empfohlene Kandidat/innen einräumen und die Listenzusammenstellung transparent gestalten.
- Die Partei sollte Workshops und Mentoring anbieten, um neue Kandidat/innen bei ihrer Kampagne zu unterstützen. Speziell in Irland sollten die Parteien migrantische Kandidat/innen auch beim Fundraising unterstützen. Parteien

sollten die Talentsuche vor Ort fördern, auch beim Engagement in lokalen Gruppen, Foren und Communities. Die in einigen Parteien existierende innerparteiliche Talentförderung und Führungsakademien sind Gute-Praxis-Beispiele und sollten fortgeführt bzw. ausgeweitet werden.

Vielfalt in politischen Parteien und Diskurse über Diversity

- Strategien für die Diversity-Entwicklung sollten innerparteilich auf mehreren Ebenen und in verschiedene Richtungen umgesetzt werden (top-down und bottom-up). Es bedarf zum einen klarer Führungskonzepte, die Bestandteil von Führungsakademien und -fortbildungen sein können (wie in einer Partei in Deutschland der Fall), und zum anderen der Veränderung von Machtverhältnissen durch die Basis selbst.
 - Um gegen ethnische bzw. rassistische Diskriminierung vorzugehen, sind interne Beschwerdemechanismen, klare Führungskonzepte und starke Führungspersönlichkeiten notwendig. Ein offener und ehrlicher Dialog zum Thema und ein genereller Bewusstseinswandel sollten gefördert werden, um beispielsweise eine Anerkennungskultur und eine Enttabuisierung von Alltagsrassismus zu ermöglichen. Entschlossene Maßnahmen und klar positiv konnotierte Aussagen der Führungsebenen sind wichtige Signale für die parteiinterne Diversity-Entwicklung.
 - Innerparteiliche Netzwerke, Arbeitsgruppen und Gleichstellungsbeauftragte, die in den Parteien für ein Bewusstsein für Vielfalt und die interkulturelle Öffnung eintreten, sollten weitreichend in den Strukturen verankert sein und von der Parteiführungsebene unterstützt werden sowie mit dieser vernetzt sein.
 - Um die Diversity-Entwicklung zu bewerten und eine Evaluation des Prozesses zu ermöglichen, wird empfohlen, Monitoring-Daten zu Parteimitgliedern, Kandidat/innen und/oder Mandatsträger/innen zu erheben und systematisch auszuwerten.
-

Netzwerke zwischen politischen Parteien und migrantischen Communities und deren Organisationen

- Parteien sollten Netzwerke mit Migrantenorganisationen (MO) etablieren und pflegen. Das Interesse von Parteien an MO und ihrer Klientel sollte sich nicht auf Wahlkampfzeiten beschränken. Gemeinsam organisierte Veranstaltungen, gegenseitige Einladungen und regelmäßiger Austausch sind Mittel, um langfristige Partnerschaften aufzubauen. Kooperationen sollten auf Augenhöhe stattfinden und MO sollten Expertise für politische Konzepte, Leitlinien und Maßnahmen beisteuern. Die Einbeziehung von MO kann andere Perspektiven auf Diskriminierung und Rassismus einbringen und defizitorientierte Sichtweisen auf Migrant/innen neu justieren.
- Migrantenorganisationen können eine wichtige Rolle bei der Förderung des politischen Engagements und der Wahlbeteiligung von Migrant/innen spielen. Parteien sollten sie in dieser Rolle unterstützen.

Tabellen

Tabelle 6

Third-country nationals (TCN) among the interviewees

Country	Among the interviewees	
	naturalised TCN	TCN
Germany	10	1
Ireland	14	5
Italy	20	9
Poland	5	7
Portugal	21	—
Spain	20	—
Sweden	12	—
Total	102	22

Tabelle 7

Participants of interviews, focus groups & workshops of DIVPOL

Country	Individual interviews	Focus group participants	Participants of workshops
Germany	33	10	25
Ireland	34	5	87
Italy	29	16	25
Poland	24	9	14
Portugal	29	17	23
Spain	25	5	37
Sweden	25	15	13
Total	199	77	224

Tabelle 8

Political parties involved in DIVPOL

Country	Political parties	
Germany	Social Democratic Party (SPD), Green Party (Bündnis 90/Die Grünen), Left Party (DIE LINKE), Free Democratic Party (FDP), Christian Democratic Union (CDU), Christian Social Union in Bavaria (CSU)	6
Ireland	Fine Gael, The Labour Party, Green Party, Fianna Fail, Sinn Fein	5
Italy	Popolo della Libertà (PDL), Partito Democratico (PD), Sinistra Ecologia Libertà (SEL), Partito della Rifondazione Comunista (PRC), Italia dei Valori (IDV)	5
Poland	Polska jest Najważniejsza/Poland Comes First (PiN), Prawo i Sprawiedliwość/Law and Justice (PiS), Platform Obywatelska/ Civic Platform (PO), Polskie Stronictwo Ludowe/Polish People's Party (PSL), Sojusz Lewicy Demokratycznej/Democratic Left Alliance (SLD), Polska Partia Pracy/ Polish Labour Party (PPP), Ruch Palikota (Polikot's Movement)	7
Portugal	Left Bloc (BE), Portuguese Communist Party (PCP), Green Party (PEV), Socialist Party (PS, centre-left), Social Democrat Party (PSD, centre-right), Popular Party (CDS-PP, Christian-democratic)	6

Tabelle 8

Political parties involved in DIVPOL

Country	Political parties	
Spain	People's Party (PP), The Spanish Socialist Workers' party (Partido Socialista Obrero Español – PSOE), Catalan socialists' party (Partit dels socialistes catalans – PSC), Convergence and Union (Convergència i Unió – CiU), United Left (Izquierda Unida – IU), Iniciativa per Catalunya-Verds (ICV)	6
Sweden	Socialdemokraterna (Social democrats), Miljöpartiet (Green), Moderaterna (Conservative/liberal)	3
Total no. of parties		38

Tabelle 9

Migrant organisations involved in DIVPOL

Country	Migrant Organisations	
Germany	Association of Binational Families and Partnerships (iaf – Verband binationaler Familien und Partnerschaften e.V.); Each One Teach One (EOTO e.V.); Every Vote (Jede Stimme e.V.); Initiative of Black People in Germany (ISD – Initiative Schwarze Menschen in Deutschland e.V.); Intercultural Migrant Integration Centre – (IMIC Interkulturelles Migranten Integrations-center e.V.; Network of Member of Parliaments with a Descent from Turkey (Netzwerk türkeistämmiger MandatsträgerInnen); New German Media Maker (Neue Deutsche Medienmacher e.V.); Turkish Community (TGH / TGD – Türkische Gemeinde in Hamburg / in Deutschland e.V.)	8
Ireland	Africa Centre, Crosscare Migrant Project, Doras Luimni, Immigrant Council of Ireland, Islamic Cultural Centre, Migrant Rights Centre, Nasc, New Communities Partnership, Forum Polonia, The Integration Centre	10
Italy	Associazione culturale islamica in Italia (Italian Islamic Cultural Association); Associazione Spirit Romanesc (Spirit Romanesc Association); Associazione Eurolatina (Eurolatin Association); Villaggio Esquilino; Associazione Albanese (Albanian Association); Comunità palestinese del Lazio (Palestinian Community Lazio); Associazione QuestaèRoma (This is Rome Association); Associazione Donne Capoverdiane in Italia (Cape Verdean Women Association); Cambiare Davvero (Association for Real Change); Associazione No.Di. (No.Di. Association); Associazione Stranieri lavoratori in Italia (Foreign Workers in Italy association); Phrala Europa (Phrala Europe); Associazione Beza (Beza Association); Associazione Griot (Griot Association)	14
Poland	Stowarzyszenie dla Somalii (Foundation for Somalia), Stowarzyszenie Nasz Wybór (Foundation Our Choice), Fundacja SMOUŻ (SMOUZ Foundation)	3
Portugal	AGUINENSO, Associação Cabo-Verdiana, Associação do Talude, Casa do Brasil, Federação das organizações cabo-verdianas, Moinho da Juventude, Morabeza, Olho Vivo, Solidariedade Imigrante	9
Spain	Trade Union Workers' Commissions – Centres for the integration of foreign workers (Comisiones obreras – Centro para la integración de trabajadores extranjeros, CCOO-CITE); America-Spain Solidarity and Cooperation (America – España Solidaridad y Cooperación, AESCO), Federation of Latin-American associations (Federación de las asociaciones Latino-Americanas, Fedelatina), Catalan Federation of Pakistanese entities (Federación Catalana de entidades Pakistanies – FEDE-PAK Catala), Association of Senegalese Residents of Catalonia (Asociación de residentes senegaleses de Cataluña -ARSC), Association of Peruvian citizens in Spain (Asociación de ciudadanos Peruanos en España, Ari-Peru), Socio-Cultural association Ibn Batuta (Asociación socio-cultural Ibn Batuta, Ascib), Association Colombian Centre (Asociación Casal Colombiano, ASOCASCOL)	8
Sweden	SIOS (umbrella organization gathering fifteen ethnic associations, e.g. immigrants from China, Kurdistan, Turkey, Finland, Chile, Greece)	1
Total		53

Tabella 10

Legal prerequisites and regulations for third-country nationals' political participation

Country	Active and passive right to vote at local level	Active and passive right to vote at national level
Germany	EU 28	German citizens only
Ireland	every resident that is registered (possible after 6 months; introduced for non-Irish nationals in 1963 (active) / 1974 (passive); Garda (Irish Police Force) needs to stamp registration forms in respect of the Supplementary Register)	Irish and UK citizens only
Italy	EU 28	Italian citizens only
Poland	EU 28	Polish citizens only
Portugal	EU 28 + some TCNs Reciprocity agreements with Brazil and Cape Verde (after 2 years = right to vote; after 3 years = right to be elected) Reciprocity agreements with Norway, Iceland, Argentina, Peru, Uruguay, Vene-zuela and Chile (after 2 years = right to vote but not be elected)	Portuguese citizens, Brazilians who request status of equal political rights (after 3-years-residency; except: Prime-minister (has to be Portuguese citizen) and President of the Republic („Portuguese by origin“)
Spain	EU 28 + some TCNs Reciprocity agreement with Norway, Ecuador, New Zealand, Colombia, Chile, Peru, Paraguay, Iceland, Bolivia, Cape Verde, Korea, Trinidad and Tobago (after 5 years of continuous legal residence + inscription to CERE – Electoral census of Foreign Residents)	Spanish citizens only
Sweden	EU 28 + TCN (after 3-years-residency, introduced in 1975)	Swedish citizens only

* Residency period before naturalisation refers to the usual process for immigrants; reduced residency periods often apply for matrimony and/or in cases of special civic engagement

Citizenship / Naturalisation*	Right to dual citizenship	Prerequisites to become a party member
jus sanguinis and jus soli (since 2000); naturalization possible after 8-years-residency	No, but many exceptions (e.g. for children born in Germany, reform of the option obligation in 2014)	left up to internal regulation: CDU min. 3-years-residency, FDP min. 2-years-residency, no restriction in Green & SPD
Naturalisation possible after 5-years-residency	Yes	no limitations through political parties
jus sanguinis; naturalisation possible after 10-year-residency	Yes	left to internal regulation: left wing parties (some require long-term-residency / residence permit) vs. right wing parties (Italian citizenship / only „certain“ nationals)
new law (since 2012): naturalisation possible after 3-/5-years-residency	Yes	Polish citizens only
jus sanguine and jus soli (since 2006); naturalisation possible after 6-years-residency	Yes	left up to internal regulation: In major parties only these TCNs that hold voting rights have the right to join political parties (other TCNs are excluded from membership). The left wing parties declare that everybody may become a member who accepts their programmes and statutes.
jus sanguinis (mainly); nat.poss. after 10-year-residency; 5-years with refugee status; 2-years for Spanish + Portuguese-speaking American countries + Andorra, Filipinos, Equatorial Guinea, Portugal, Sephardic origin; 1-year for born in Spain or to Spanish parents.	Yes for Spanish + Portuguese-speaking American countries, Filipinos, Guinea Equatorial, Sephardic origin; other specific exceptions	no specific legal requisite, no limitations through political parties (exc.: People's party migrants need to prove their authorization) Foreigners are not allowed to create political parties.
jus sanguinis; naturalisation possible after ca. 5-years-residency	Yes	no specific legal requisite; no limitations through political parties

Source: DIVPOL, June 2014

The Diversity Assessment Tool

Fragebogen zur Selbsteinschätzung für politische Parteien

Alex Kirchberger

Jan Niessen

Migration Policy Group

The diversity assessment tool is designed to assess to what extent political parties adopt measures to integrate people with an immigrant background into the life of the party. Parties are organisations that are to a greater or lesser extent professional organisations operating at local, regional, national and European levels. In order to achieve their overall goals, parties aim to:

- seek the support of voters
- recruit members
- select candidates for representative office
- select leaders
- employ staff
- purchase goods and services.

As part of a broader strategy to achieve these goals, parties can adopt and implement equal opportunity, anti-discrimination and diversity principles. This would make parties more representative and effective to mobilise the population. The tool is primarily meant for the national level where general rules are set for the party as a whole. However, the tool can also be used for party operations at sub-national level and by party affiliated organisations such as training institutes.

For the design of the tool we made use of a compendium of benchmarks and indicators on diversity in political parties.²¹ We shaped the tool as a user-friendly questionnaire. A first draft was introduced and discussed with political parties, civil society organisations and academics at workshops organised in seven European countries during the last months of 2013 and the first months of 2014.²² Clearly, the situation in these countries varies considerably in the way parties are structured and organise their work. These differences notwithstanding, the similarities are significant enough to draw up this international and comparative tool.

In this paper we first briefly deal with issues of terminology before turning to explaining who can use the tool and how. This is followed by the six sections of the questionnaire.

²¹ www.migpolgroup.com/publications_detail.php?id=338

²² These workshops were organised in the context of a European Integration Fund supported project that was carried out by CJD Hamburg + Eutin (Germany), Stockholm University, ACIDI (Portugal), Psychoanalytical Institute for Social Research Institute (Italy), Gritim (Spain), Lazarski University (Poland), the Integration Centre (Ireland) and the Migration Policy Group (Belgium). www.migpolgroup.com/diversity-integration/divpol-diversity-in-political-parties-programmes-organisation-and-representation

Terminology

For the purpose of this questionnaire, diversity is defined as the differences among members of the population in terms of their immigrant background.

People with an immigrant background include:

- Non-EU nationals who can be born within the EU or outside the EU (they are often referred to as third-country nationals)
- Persons with at least one non EU parent
- Former non-EU nationals who have acquired your country's citizenship

EU nationals from other Member States are not considered as persons with an immigrant background but as EU citizens exercising their free movement rights. They have the right to vote and stand for election at local and European level. In some countries immigrants have a privileged position when it comes to political participation, for example, when reciprocity agreements are signed between countries of origin and destination.

Dual citizenship For the purpose of this questionnaire dual citizenship means citizenship of more than one country, including a non-EU country.

Equality refers to the equal treatment of persons irrespective of their (perceived or actual) race, ethnicity, religion, belief, nationality or national origin – in accordance with European and national legislation.

For the purpose of this questionnaire, **publicly available data** refers to objective data such as the **nationality** and **place of birth** of a person and his or her parents. Such data is collected by national statistical offices through census and by municipal registers. Such data is also collected from European sources, such as the European statistical office (Eurostat) and through specialised surveys such as the Labour Force Survey, the Survey on Income and Living Conditions, the European Values Survey, etc.

Single-winner systems use electoral districts or constituencies that return one office-holder to a body with multiple members such as a local, regional or national legislature, e.g. 'first past the post' and run-off systems. In **list-based multiple-winner systems**, parties draw up lists of candidates for election and seats are allocated to each party in proportion to the number of votes the party receives (proportional representation). There are variations to both systems.

Reflection of the diverse population

There are different ways to establish whether the population's diversity is reflected in a party's voters, members, candidates, leaders, employees and suppliers. The best way is using publicly available data or data otherwise gathered. The use of personal data is governed by European and national legislation on data protection.

Who can use the tool

Political parties as well as persons or organisations outside political parties can use the tool.

In the former case the questionnaire serves the purpose of a self-assessment. The questionnaire is filled out by persons in management positions (for example, a party secretary, or a board member responsible for membership affairs, or diversity, etc.). Decentralised parties may wish to use it in a few regions or big cities and ask party leaders at those levels to answer the questionnaire. Taking them together may provide an interesting picture of the national situation. The party can use the results to set goals and targets and set up a monitoring mechanism to measure progress. The party may invite an independent expert to verify the answers in which case one can speak of a reviewed self-assessment. This will give the assessment more credibility in particular when it is then published.

In the latter case the questionnaire serves the purpose of an external assessment. The questionnaire is filled out by organisations or persons who are concerned about the quality of our democracy and the legitimacy of political parties (for example, immigrant associations, anti-discrimination, equality and diversity organisations, or scholars). They may do so after they have tried and failed to convince parties to undertake a self-assessment. They have to rely on publically available information about political parties and may focus on national parties or local branches. They may also ask for an interview with a party official. The results may be discussed with the parties before publishing them. This may put pressure on parties to become more open to immigrants.

The questionnaire has been kept rather short and simple with most questions in the six sections to be answered by yes, or by no. In addition, the respondents are asked to provide links to relevant documents that the party has made public. These could be party manifestos, statutes, etc. Where these documents are not public, the respondents are asked to state the status of the source and briefly summarise its essence. In this way the questionnaire not only gives a picture of what parties publically state, but also what parties' good practices are.

Section I: your details

Name of political party:

Country:

Name of the person who responded to the questionnaire:

Function of the person who responded to the questionnaire:

Contact email address:

Section II: the party's aspiration to reflect the diversity of the population

Do key party documents (such as manifestos etc.) recognise the importance of voters with an immigrant background?

Yes

No

If yes, please give an example and provide a link to the most recent party document:

Is party membership open to all residents, without nationality requirements?

Yes

No

*Please provide the relevant reference to the party statutes
(even if your response is no):*

Are candidate applications open to holders of dual citizenship?

Yes

No

*Please provide the relevant reference to the party statutes
(even if your response is no):*

Are leadership positions and membership of the party's executive structure open to holders of dual citizenship?

Yes

No

*Pease provide the relevant reference to the party statutes
(even if your response is no):*

Does the party have an internal mechanism in place for handling discrimination complaints?

Yes

No

If yes, please provide a link to or excerpts of the relevant document and describe how the mechanism works:

Does the party have an internal rule for dealing with members who express racist views?

Yes

No

If yes, please provide a link to or excerpts of the relevant document and describe the rule:

Section III: using demographic data

Are publically available population data used by the party to map the composition of the potential electorate?

Yes

No

If yes, please give a recent example of such use:

Are publically available population data used to assess the party's attractiveness for particular groups in the population (including people with an immigrant background)?

Yes

No

If yes, please give a recent example of such use:

Does the party register the following characteristics of its members?

Age

Gender

Education Level

Profession

Income

Nationality

Place of birth

Ethnicity

Other, please specify

If yes, please provide the relevant reference to the party's registration form or website:

Are the internal data collected under the previous question used to inform the party's strategy for and/or to set targets for:

Recruiting members

Selecting candidates for election

Selecting leaders and members of the party's executive structure

If yes, please give an example of how such data helped to inform party strategy and/or give an example of targets based on such data:

Does the party register the following characteristics of its employees?

Age

Gender

Education Level

Profession

Income

Nationality

Place of birth

Ethnicity

Other, please specify

If yes, please provide a link to or the excerpt of relevant documents describing your HR monitoring system:

Are the internal data collected under the previous question used to inform the party's recruitment strategy and/or to set targets for recruiting staff?

Yes

No

If yes, please give a recent example of such use:

Does the party monitor the following characteristics of tenderers?

Immigrant background of the company owner

Employment practices (equal opportunities policy, competences-based recruitment process, etc)

If yes, please provide a link to or the excerpt of relevant documents describing your procurement monitoring system:

Are the internal data collected under the previous question used to inform the party's procurement strategy and/or to set targets for procurement?

Yes

No

If yes, please give a recent example of such use:

Section IV: targeting voters and recruiting members

Does the party maintain a structured and systemic dialogue with immigrant associations?

Yes

No

If yes, please give examples of such associations and describe the dialogue maintained with them:

Are meetings regularly organised with immigrant communities in areas with large populations of people with an immigrant background; and are such meetings regularly attended by these people?

Yes

No

If yes, please give examples of such meetings and describe their frequency and average attendance:

Does the party proactively and explicitly target voters with an immigrant background through voter registration campaigns (in countries with voter registration), and/or to actually vote?

Yes No

If yes, please give examples of such campaigns and specify how they are carried out (e.g. in partnership with immigrant associations, using community media, etc.):

Do party voters with an immigrant background feel that their needs and aspirations are considered by the party on an equal footing with other voters' needs and aspirations?

Yes No

If yes, please provide evidence such as results of post-electoral surveys; consultations with immigrant associations and voters with an immigrant background; etc.:

Are members with an immigrant background welcomed and supported upon joining the party?

Yes No

If yes, please provide evidence such as the existence of a specific support network; a specific working group or other structure where they can meet within the party; a person responsible for welcoming and supporting new members with an immigrant background etc.:

Does the party have an explicit and proactive membership recruitment policy (or action plans) towards persons with an immigrant background?

Yes No

If yes, please provide a link to the relevant document and specify how such membership recruitment efforts are carried out (e.g. in partnership with immigrant associations or community centres, through specialised media outlets, etc.):

Are party members, whatever their background, invited to attend a training course on diversity and equality issues?

Yes

No

If yes, please give examples of such training courses and specify what the programme and/or training material consist of:

Does the composition of the party's membership reflect the diversity of the country's population?

Yes

No

If yes, please provide evidence such as the percentage of party members with an immigrant background compared to the percentage of people with an immigrant background in the overall population and what methods you use to establish this?

Section V: selecting candidates and party leaders

Are diversity and equality principles integrated into candidate selection procedures?

Yes

No

If yes, please provide evidence, such as diversity and equality training for members of selection committees; competence-based assessment processes; etc.:

Does the party offer training and support opportunities to talented candidates with an immigrant background? When these opportunities apply to all, are measures taken helping immigrants to overcome barriers to seize the opportunities?

Yes

No

If yes, please provide evidence, such as talent-spotting mechanisms for identifying promising candidates; mentoring or shadowing schemes; training courses for leadership, use of media, public-speaking and team-building skills; etc.:

Does the composition of the party's national list of candidates reflect the diversity of the country's population?²³

Yes

No

If yes, please provide evidence (for example the percentage of candidates with an immigrant background compared to the percentage of people with an immigrant background in the overall population):

Are candidates with an immigrant background allocated as many winnable constituencies as other candidates?²⁴ The answer is (also) yes if constituencies with large immigrant populations have party candidates with an immigrant background.

Yes

No

If yes, please provide evidence such as the percentage of candidates with an immigrant background allocated winnable constituencies (i.e. considered 'safe' by the party):

Does the party have a proactive policy of selecting members with an immigrant background in its executive structure?

Yes

No

If yes, please provide evidence such as relevant excerpts from internal party statements:

Are leaders and (other) members of the executive structure with an immigrant background given responsibilities in line with their interests and expertise, not only with their backgrounds?

Yes

No

²³ Relevant for single-winner systems. For list-based multiple-winner systems, the question should read as follows: "The proportion of candidates with a migrant background on the party's national list is commensurate with the proportion of people with a migrant background living in the country."

²⁴ Relevant for single-winner systems. For list-based multiple-winner systems, the question should read as follows: "The proportion of candidates with a migrant background occupying eligible positions on the party's area list is commensurate with the proportion of people with a migrant background living in the area."

If yes, please provide evidence such as the proportion of members with an immigrant background that are responsible for diversity and equality issues compared to other areas:

Does the composition of the party's leadership and executive structure reflect the diversity of the country's population?

Yes No

If yes, please provide evidence such as the percentage of leaders and members of the executive structure with an immigrant background compared to the percentage of people with an immigrant background in the overall population:

Section VI: the party as employer and buyer of goods and services

Are diversity and equality principles integrated into the party's recruitment, promotion and appraisal systems and procedures?

Yes No

If yes, please provide a link to or excerpts of relevant documents (e.g. describing competency-based recruitment procedures), including an example of a recruitment advertisement:

Does the party's employment policy contain an equal opportunity or diversity statement welcoming applications from people with an immigrant background?

Yes No

If yes, please provide a link to the relevant document. If it is an internal document, please only explain the status of the document and include the relevant excerpt:

Does the composition of the party's workforce, across all staffing levels, reflect the diversity of the country's/area's population?

Yes No

If yes, please provide evidence such as the percentage of staff with an immigrant background, at each staffing level, compared to the percentage of people with an immigrant background in the overall population:

Does the party's procurement policy contain a statement welcoming tenderers who have a diversity and equality policy?

Yes No

If yes, please provide a link to the relevant document. If it is an internal document, please only explain the status of the document and include the relevant excerpt:

Are diversity and equality principles integrated into the party's procurement procedures?

Yes No

If yes, please provide a link to or excerpts of relevant documents such as tender specifications; selection and award criteria; contract performance clauses; training material for procurement officers; etc.:

Is the party's pool of suppliers composed of a majority of businesses which apply diversity and equality principles in their employment practices?

Yes No

If yes, please provide evidence that a majority of suppliers train staff in intercultural awareness and understanding; use competency-based recruitment procedures; have set up an internal mechanism for handling discrimination complaints; etc.:

DIVPOL Methodology

Exemplarischer Interviewleitfaden für Politiker/innen und Parteimitglieder mit und ohne Migrationshintergrund (MH)/ Drittstaatsangehörigkeit (DSA)

- Wie sind Sie Parteimitglied geworden? – *Zugang zur Partei / Parteibeitritt / Einladung / persönliche Kontakte / etc.*
- Was hat Sie bewogen, Parteimitglied zu werden? – *Motivation*
- Was hat die Partei für Sie getan? Wie wurden Sie von der Partei empfangen, als Sie eingetreten sind? – *Willkommenskultur der Partei*
- Was waren Ihre politischen Interessengebiete oder Arbeitsthemen, als Sie Parteimitglied wurden? Haben sich diese im Laufe der Zeit verändert?
- Was waren Ihre Aufgaben und Ihre Rolle in der Partei zu Beginn Ihrer politischen Karriere? Welche Aufgaben und Rollen übernehmen Sie heute innerhalb der Partei?
- Welche speziellen Erwartungen stellt die Partei an Sie? Was sind Ihre Interessengebiete – wozu würden Sie gerne arbeiten?
- Was sind Ihre Netzwerke innerhalb und außerhalb der Partei?
- Welche Ressourcen nutzen Sie für Ihre politische Arbeit innerhalb und außerhalb der Partei?
- Was oder wer hat Ihre politische Karriere unterstützt? Was oder wer hat Ihnen geholfen? Gab es Vorbilder oder Mentor/innen?
- Was waren die Hürden, die Sie im Laufe Ihrer politischen Karriere und Arbeit zu überwinden hatten?
- Welche Rolle spielen Migrant/innen und deren Interessen für Ihre Partei? Wer repräsentiert die Interessen von Drittstaatsangehörigen (DSA)? – *Interessensvertretung / Repräsentanz von DSA ohne passives und aktives Wahlrecht*
- Werden Sie bzw. Parteimitglieder mit MH als Interessenvertreter/innen von Zugewanderten wahrgenommen? In welchen Kontext geschieht das? Erfüllen Sie bzw. Parteimitglieder mit MH eine Brückenfunktion zu (schwer erreichbaren) Migranten-Communities? – *Interessensvertretung / Repräsentanz von DSA ohne passives und aktives Wahlrecht*
- *Wenn zutreffend:* War Ihr Migrationshintergrund (MH) jemals relevant in Ihrer politischen Karriere (als Parteimitglied, als Kandidat/in, als Mandatsträger/in)? Wenn ja, in welchen Kontexten war er relevant?
- Warum engagieren sich Menschen mit MH weniger parteipolitisch? Warum gibt es so wenige Politiker/innen mit MH? – *Formelle und informelle Hürden / Barrieren für Zugewanderte / Drittstaatsangehörige mit und ohne die nationale Staatsangehörigkeit / Wahlrecht*
- Was sollte / könnte Ihrer Meinung nach getan werden, um die Einbindung von Menschen mit MH in politische Parteien zu verbessern? *Was können die Parteien auf formaler und informeller Ebene tun? Und wie steht Ihre Partei dazu?* – *Kampagnen, Netzwerke, Mentoren-Programme, Trainings, Gesetzgebung, Quotenregelung, etc.*

Plus für gewählte Kandidat/innen:

- Können Sie beschreiben, wie Sie das erste Mal nominiert und zur Wahl aufgestellt wurden? Was hat Ihnen bei Ihrer Kandidatur genützt und was war hinderlich? Was hat Ihnen zum Wahlsieg verholfen und was war schwierig?

National Theses Papers

Förderliche oder hinderliche Faktoren für die parteipolitische Partizipation von Migrant/innen

DEUTSCHLAND

Iris Dähnke

Lea Markard

CJD Hamburg + Eutin

1. Zugang und Wege in politische Parteien und parteipolitische Kulturen

In der empirischen Untersuchung des Projekts DIVPOL, in der 43 Vertreter/innen von Parteien und Migrant*innenorganisationen in Deutschland interviewt wurden, zeigte sich, dass viele Politiker/innen (mit und ohne Migrationshintergrund)²⁵ über persönliche Kontakte Zugang zu Parteien erhielten. Überproportional viele Befragte mit Migrationshintergrund wurden von Parteifunktionären direkt angesprochen und gefördert. Auch Politiker/innen mit Migrationshintergrund in sichtbaren und zentralen Positionen hatten als Vorbilder eine wichtige Signalwirkung und konnten zur parteipolitischen Partizipation motivieren. Für Befragte ohne Migrationshintergrund stellte die politische Sozialisation durch Jugendorganisationen der Parteien einen wichtigen Zugang zum politischen Feld dar.

Es wirkt abschreckend, wenn Parteien als geschlossene, homogene und „elitäre“ Organisationen erscheinen, in denen wenige Berufsgruppen die Machtpositionen besetzen. Innerparteiliche Arbeit ist von Konkurrenz und effektiven Netzwerken geprägt. Dies kann verstärkt einschüchternd wirken auf Personen, die beispielsweise aufgrund ihrer Zuwanderungsgeschichte nicht über entsprechende Kenntnisse von Sprache, Strukturen oder Habitus („Stallgeruch“) des politischen Feldes verfügen. Personelle und regionale Unterschiede führen dazu, dass Willkommenskultur stark davon abhängt *„ob man einen netten, offenen Ortsvereinsvorsitzenden hat oder einen Platzhirsch“* [E19].

²⁵ Der Begriff „Menschen mit Migrationshintergrund“ wird in Anlehnung der Mikrozensus-Definition des Deutschen Statistischen Bundesamtes verwendet. Menschen mit Migrationshintergrund beschreibt dort „alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer[innen] und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer[innen] in Deutschland geborenen Elternteil“ (Statistisches Bundesamt: Fachserie 1, Reihe 2.2 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Wiesbaden 2013). Der Fokus von DIVPOL liegt auf Menschen mit einem nicht-europäischen Hintergrund („Drittstaatsangehörige“, DSA). Es soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass vor allem Menschen häufig Ausgrenzung erfahren, die als Migrant/innen und die ‚Anderen‘ markiert werden.

Vertreter/innen von Migrantenorganisationen (MO) betonen, dass angesichts intersektionaler Mehrfachdiskriminierung und ausgeprägter Konkurrenzatmosphäre in Parteien ein Bedarf an sogenannten „safe spaces“ („Schutzräumen“) bestehe. Es wird der Zweifel geäußert, ob Menschen in Machtposition wirklich dazu bereit seien, „den Kuchen (der Macht) in kleinere Stücke aufzuteilen“ [FG2], um die Partei zu öffnen. Ein Politiker beschreibt den Mangel an Willkommenskultur gegenüber Neumitgliedern und Interessierten mit folgenden Worten:

Du kannst nicht sagen, komm mal vorbei, wenn in dem Wohnzimmer nicht genügend Plätze vorhanden sind oder die Plätze so gestaltet sind, dass derjenige, der neu kommt, sich nicht hinsetzen kann. [E10]

2. Umgang mit rechtlichen Einschränkungen für Drittstaatsangehörige in Parteien

Der weitgehende Ausschluss von doppelter Staatsangehörigkeit und das fehlende aktive und passive Wahlrecht für Nicht-EU-Bürger/innen bedeuten, dass Zugewanderte aus Drittstaaten nur sehr eingeschränkt im parteipolitischen System partizipieren können, da sie weder für Mandate kandidieren noch wählen dürfen. Tatsächlich führen einige regionale Gruppen einer Partei doppelte Wahlgänge durch, um auch Drittstaatsangehörige zumindest symbolisch mitbestimmen zu lassen. Positiv ist auch, dass Drittstaatsangehörige in allen untersuchten Parteien Mitglied werden (z.T. erst nach 2 bzw. 3 Jahren Aufenthalt) und innerparteiliche Ämter wie Schriftführer/in, Schatzmeister/in oder Parteivorsitz bekleiden können. „Dass man als Parteimitglied ohne Wahlrecht an den parteiinternen Wahlen gleichberechtigt teilnehmen kann“ [E3], wird von (ehemaligen) Drittstaatsangehörigen in den Parteien sehr positiv erlebt. Einige Parteien haben spezielle Foren, Gruppen oder Angebote etabliert, die sich explizit an Menschen mit Migrationshintergrund – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit – richten und sie zur Teilnahme ermutigen (z.B. Inländerstammtisch; SPD ve biz; Yesiliz – Wir sind Grün).

Es kann nicht benannt werden, ob in den untersuchten Parteien der Anteil von Nicht-EU-Bürger/innen unter den Mitgliedern annähernd ihren Bevölkerungsanteil reflektiert, da die Parteien dies nicht systematisch messen; einzelne veröffentlichte Zahlen deuten jedoch auf eine starke Unterrepräsentanz hin (SPD Mitglieder 2012: 1% Drittstaatsangehörige).

3. Karrierewege und Rollen von Politiker/innen mit Migrationshintergrund

Die Markierung „Migrant/in“²⁶ sollte keinen determinierenden Charakter für die innerparteiliche Rolle eines Politikers/einer Politikerin darstellen; sie ist de facto jedoch relevant in der politischen Praxis. Fast alle Befragten mit Migrationshintergrund bearbeiteten zumindest zeitweise im Laufe ihrer Karriere das fachpolitische Thema Integration. Viele brachten von vornherein ein Interesse für dieses Thema

²⁶ Als migrantisch markiert gelten Menschen, die aufgrund ihres Aussehens (Hautfarbe, Haar- und Augenfarbe), ihres Namens und/oder ihres Akzents vom Gegenüber als Migrant/in betrachtet werden.

mit, anderen wurde es von Parteikolleg/innen nahegelegt, weil sie dieses Thema „*glaubhaft vertreten*“ könnten. Einige wünschten, sich „*nicht stereotypisieren*“ und auf dieses Thema „*festnageln*“ lassen zu müssen [E7].

Politiker/innen mit Migrationshintergrund erfahren in verschiedenen Kontexten eine Ethnisierung, d.h. sie werden aufgrund ihrer realen oder angenommenen Herkunft als Repräsentant/innen einer (vermeintlich homogenen) ethnischen Gruppe gesehen. In der Praxis zieht dies oft die selbstverständliche Zuschreibung einer Vermittlerfunktion zu migrantischen Communities nach sich, welche einige Befragte stark ablehnen. Viele Politiker/innen erleben eine funktionierende Brückenfunktion zu migrantischen Communities, befördern damit die Eingliederung von deren Themen in die Partei und ermutigen zur Partizipation. Eine Mobilisierung migrantischer Wähler/innen wird einerseits als Erfolg für die Partei betrachtet, kann andererseits aber auch Angriffsfläche für die innerparteiliche Konkurrenz werden.

Das Merkmal Migrationshintergrund ist innerhalb von Nominierungsprozessen zunehmend relevant. Dies kann befördern, dass Politiker/innen mit Migrationshintergrund als „Quotenmigranten“ gesehen und in ihrer Kompetenz weniger anerkannt werden.

Ich habe auch selber das Gefühl, dass man sich immer behaupten [und] nachweisen muss, dass man Fähigkeiten hat und eventuell mehr als die, die keinen Migrationshintergrund haben, und damit seinen Platz zu finden und zu erkämpfen, das ist eine Kraftanstrengung. [E4]

MO-Vertreter/innen weisen auf die Gefahr des politischen „Tokenismus“ hin: Politiker/innen mit Migrationshintergrund würden zu Sprecher/innen einer ethnischen, religiösen oder nationalen Gruppe gemacht und ihre persönlichen Erfahrungen blieben im dominanten Parteiendiskurs außen vor. Einige Politiker/innen und Vertreter/innen von MO berichten von einer hohen Fluktuation von Politiker/innen mit Migrationshintergrund, die häufig nur eine Legislaturperiode ein Mandat oder Amt innehaben. Dies wird auf eine mangelnde nachhaltige Diversity-Entwicklung in den Parteien sowie auf fehlende etablierte Netzwerke der Politiker/innen mit Migrationshintergrund zurückgeführt.

In diesen Ambivalenzen zeigt sich, dass der innerparteiliche und nach außen kommunizierte Diversity-Diskurs – trotz aller rhetorischen Wertschätzung von Vielfalt – spannungsgeladen ist.

4. Diversity innerhalb politischer Parteien und Diskurse über Diversity

Parteien nehmen in Anbetracht des demographischen Wandels Menschen mit Migrationshintergrund zunehmend als eine gesellschaftlich ernstzunehmende Gruppe wahr. In ihrer Argumentationslogik vermischen sich dabei strategische und demokratiepolitische Argumente. Die Repräsentation der migrantischen Bevölkerung gehört im Falle der Volksparteien zum proklamierten Selbstanspruch, „*Spiegelbild der Gesellschaft*“ [E18] zu sein. Im Diversity-Diskurs sind Potentiale in den Vordergrund gerückt. Dies wird jedoch immer wieder durch eine defizitäre Sichtweise gebro-

chen, welche sich in Aussagen mit symbolischer Bedeutung und Signalkraft spiegelt, beispielsweise in wirkungsmächtigen Fremdzuschreibungen, die im Kontext des Integrationsdiskurses stehen:

Multikulti ist gescheitert – das ist Symbol. Zack, Punkt. Das brennt sich ein. Die sagen, alles klar, Multikulti ist gescheitert. Wir sind gescheitert, wir gehören nicht dazu. [FG2]

Öffentlich verbreitete ausgrenzende, diskriminierende und rassistische Aussagen können Menschen insbesondere mit Migrationshintergrund von der Partei als Ganzes abschrecken, wenn die Parteispitzen sich nicht ausreichend distanzieren bzw. nicht die notwendigen Konsequenzen ziehen. Einige Interviewpartner/innen problematisieren, dass dem Thema (Alltags-)Rassismus innerhalb der Parteien nicht ausreichend Beachtung geschenkt werde und Diskriminierungserfahrungen oft durch die jeweiligen Vorstände heruntergespielt und verharmlost würden. Auch eine Parteipolitik, die sich eher restriktiv gegenüber den Interessen von Migrant/innen positioniert, schrecke diese stärker vom parteipolitischen Engagement ab.

Parteivorstände sind auf Kreis- und Kommunalebene gefordert, Wandlungsprozesse „nachvollziehbar“ [E24] für die (autochthone) Basis zu gestalten. „Eintrittswellen“ [E25] von Menschen mit Migrationshintergrund können Überfremdungs- und Unterwanderungswellen innerhalb der Basis auslösen:

Weil da setzen so Mechanismen ein ... Wenn jetzt hier einer ankommt und zehn neue Leute mitbringt und die sehen auch noch alle irgendwie anders aus – ‘da stimmt doch was nicht, die haben doch was vor’. [E17]

Innerparteiliche Arbeitsgruppen und Netzwerke, die sich mit der (ethnischen) Vielfalt in der Partei auseinandersetzen, unterstützen die parteipolitische Beteiligung zugewanderter Menschen. In allen untersuchten Parteien wurden parteiinterne Netzwerke geschaffen, die „Andockpunkte“ für die interkulturelle Öffnung sein können. Die Aufgaben dieser Arbeitsgemeinschaften und Netzwerke erscheinen teilweise noch unklar: Sind sie rein fachpolitische Gremien oder auch Willkommensforen für Interessierte (mit Migrationshintergrund)? Setzen sie sich für die parteiinterne Diversity-Entwicklung ein? Die Existenz dieser Netzwerke kann durchaus als Gute-Praxis-Beispiel bezeichnet werden, vor allem dort, wo sie auch als Lobby agieren, um das Thema „Vielfalt“ als Querschnittsaufgabe weiter in die Partei hineinzutragen. Ein weiteres wichtiges Netzwerk für mehrere Interviewpartner/innen stellt das überparteiliche „Netzwerk türkeistämmiger MandatsträgerInnen“ dar.

5. Netzwerke zwischen Parteien und migrantischen Communities und deren Organisationen

Netzwerke zwischen Parteien und Migrant*innenorganisationen (MO) sind vorhanden, auch wenn sie vermehrt während Wahlkampfzeiten durch Parteien gepflegt werden. Vor allem bundesweit agierende MO stehen im regelmäßigen Austausch mit Parteien. Führungskräfte von als wichtig erachteten MO werden oft von Parteifunktionären umworben. Viele MO treten zunehmend als selbstbewusste Inte-

ressensvertretungen auf. Sie nutzen ihre Vorstandmitglieder, die gleichzeitig Parteimitglieder sind, um strategisch die Kommunikation zu Parteien zu suchen und somit politische Debatten und Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Viele MO organisieren Veranstaltungen zur Förderung der politischen Partizipation – oft unter Beteiligung lokaler Politiker/innen. Ein Politiker betont, dass der Besuch kleiner Vereine ein wichtiges Signal der Anerkennung und Wertschätzung darstelle:

Obwohl [unsere] Mandatsträger vor Ort wissen, mit diesen Vereinen gewinnt du keinen Blumentopf... Die können nicht wählen. Aber Politik lebt auch von Zeichensetzung... Wenn wir in einer Gesellschaft leben wollen, die... zusammenhalten möchte, ist es wichtig, hinzugehen, darauf hinzuweisen, dass es diese Vereine gibt, diese Arbeit geleistet wird. [E3]

6. Empfehlungen für politische Parteien

- Parteien sollten Drittstaatsangehörigen ohne Einschränkung Zugang zur Mitgliedschaft gewähren. Innerparteiliche Ämter sollten ihnen offen stehen und sie sollten dabei unterstützt werden, diese Ämter zu übernehmen. Dafür sollten Parteien offene Strukturen fördern und zielgruppengerechte sowie niedrigrschwellige Angebote machen.
- Regionale Gute-Praxis-Beispiele für die Einbeziehung von Drittstaatsangehörigen (Initiativen und Gruppen mit der Zielgruppe Drittstaatsangehörige, doppelte innerparteiliche Wahlgänge) sollten strukturell verankert und ggf. bundesweit übertragen werden.
- Um die Erfolge bestehender Angebote zu erfassen, sollten die Parteien eine genaue Kenntnis der Zusammensetzung ihrer Mitglieder haben.
- Aufgrund der organisatorischen Verfasstheit von Parteien nach dem Prinzip der „lose verkoppelten Anarchie“²⁷ ist eine zweiseitige Strategie (sowohl top-down als auch bottom-up) zur Diversity-Entwicklung empfehlenswert. Es bedarf zum einen klarer Führungskonzepte und zum anderen der Veränderung von Machtverhältnissen durch die Basis selbst.
- Elementar für eine nachhaltige Öffnung der Parteien ist die Etablierung einer Willkommenskultur. Es sollte ein Klima hergestellt werden, in dem sich jeder Mensch unabhängig von Alter, Geschlecht, ethnischen, religiösem, sozioökonomischem und/oder Bildungshintergrund gerne einbringt und mit seinen spezifischen Kompetenzen und Erfahrungen anerkannt wird. Eine Anerkennungskultur sollte dafür sorgen, dass sich Menschen, die aufgrund oben genannter Identitätsmerkmale von der Mehrheit der Parteibasis abweichen, in der Partei willkommen fühlen und wertschätzend an- und aufgenommen werden. Strukturell verankerte Mentoring-Programme können für Orientierung von Neumitgliedern in der Partei sorgen.
- Interkulturelle Kompetenz und eine Willkommenskultur sollten in allen Gliederungsebenen und gerade in den niedrigrschwelligen Zugangsorganisa-

²⁷ Vgl. Peter Lösche „SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands“, in: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.), (2009): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, 632-638 und „Zur Metamorphose der politischen Parteien in Deutschland“ (1993)

tionen und -maßnahmen (Jugendorganisationen, Ortsgruppen, Informationsständen) gefördert werden.

- Politiker/innen mit Migrationshintergrund in sichtbaren Machtpositionen senden wichtige Signale der Einbeziehung aus. Ihre Positionen tragen einen übergeordneten Symbolwert und sind essentiell für eine strategische interkulturelle Öffnung von Parteien.
- Parteien sollten Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Kandidat/innen mit Migrationshintergrund in Nominierungslisten mit dem Ziel implementieren, die Bevölkerung zu reflektieren. Diese sollten auf die Gesamtlisten einschließlich der aussichtsreichen Listenplätze angewandt werden. Strukturell verankerte Quoten können ein Instrument sein, um eine nachhaltige Diversity-Entwicklung zu sichern.
- Innerparteiliche Arbeitsgruppen sowie Vorfeldorganisationen, die als Akteurinnen der interkulturellen Öffnung der Parteien fungieren, sollten strukturell verankert und durch die Parteivorstände unterstützt werden. Außerdem können sie als „safe spaces“ („Schutzräume“) dienen.
- Parteien sollten sich der Ambivalenz des Diversity-Diskurses innerhalb der Gesellschaft und innerhalb der Partei bewusst werden. Sie sollten ihre inneren Widersprüche offen und transparent diskutieren. Dafür bedarf es klarer Führungskonzepte und starker Führungspersönlichkeiten, die einen offenen und ehrlichen Dialog und einen generellen Einstellungswandel (Klima der Anerkennung, Enttabuisierung von Alltagsrassismus) befördern. Parteiinterne Beschwerdemechanismen sollten diesen Prozess unterstützen.
- Wichtig ist ein kontinuierliches Engagement der Parteien bei der Netzwerkpflge mit Migrant*innenorganisationen. Durch einen „Dialog auf Augenhöhe“ können über Migrant*innenorganisationen die Perspektiven von Menschen mit Migrationshintergrund in den politischen Diskurs und bei der Formulierung von Gesetzesentwürfen einfließen.
- Darüber hinaus können die Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts, eine Reformierung des Staatsbürgerrechts, die die Einbürgerung erleichtert, sowie die Abschaffung der Optionsregelung effektive Maßnahmen und wichtige Schritte sein, um die politische Partizipation von Zugewanderten zu erhöhen.

1. Access/ Entry to Political Parties and Political Life in Parties

In Ireland anyone can join a political party and vote in elections. It has been found that political parties are in general open to new members including those of migrant backgrounds. It is difficult to quantify the number of migrant members due to lack of data but all parties have migrant members. Migrants are likely to be under-represented in parties although some parties seem to have more migrant members.

Important aspects of the political system are the strong role played by local party organisations, so-called branches, as well as the frequent canvassing, visiting people in their homes, and operating information service, known as clinics, for local residents. Accordingly, there are a number of access points for newcomers who wish to engage with Irish political parties. Before making a stronger commitment, involvement in campaigns and canvassing also offers a “trial period” for anyone in a political party. In 2009 large parties did make a concerted effort to target particularly the Polish but also some other migrant communities; however the perception was that the return was poor in light of resources deployed (full-time integration officer, information material).

While local branches were described by most as friendly and welcoming informally, there was no systematic **orientation measure** to help new members understand the party structure, party issues or policies. It was argued that only by being involved in party activities that new members gain skills and knowledge necessary for progressing: “*Each step on the political ladder teaches you something that is essential for the next rung*”. Nevertheless there are proactive steps that parties have taken and can take.

In terms of positions within parties, it appears that several migrant members have gained positions within parties, primarily at local level, but it is unlikely that they have advanced further than that. The argument is that migrants are too few and too new within parties to affect representation among party officials and post-holders.

2. Dealing with Legislative Restrictions for Third-Country Nationals in Political Parties

In Ireland anyone who has been resident in Ireland for six months can vote and run in local elections – including non-EU citizens – and can join any political parties. That affords migrants and particularly non-EU nationals with an excellent opportunity to engage with political activities and join parties. However, there are some factors that may slow down involvement of non-EU nationals.

Local authorities have limited power in Ireland; for instance, they have no role in education or health services and, of course, they do not have influence over immigration matters. Many non-EU nationals do not have a secure status and this can also discourage them from active political involvement. It was suggested that a considerable number of non-EU nationals may postpone political involvement until such a time that they receive citizenship that provides them with a secure status and the right to vote in national elections. In this context however it is important to acknowledge that more than 80,000 non-EU nationals received citizenship between 2005 and 2013.

3. Career Paths and Roles of Politicians with “immigrant background”

Most migrants were active in the community before deciding upon joining a party and contesting election. Non-EU nationals were members of both ethnic-led and

community organisations and showed a progression from working with their own community to engaging with the wider local community. Practically all migrant candidates in 2009 and 2014 have focused in their **campaigns on improving the local environment** where they live, understanding that in the Irish political context it is essential that candidates are seen as local community representatives. But the strong local focus also offers an opportunity to draw attention to their local identity and lessen focus on their ethnicity.

Both Irish and migrant candidates have agreed that party involvement – attending meetings, campaigns, canvassing for someone else in previous elections – were very useful experiences that benefited them. However, some challenges do remain. In terms of **nomination**, incumbents within the same parties may see newcomers (regardless of their background) as competitors particularly in urban areas. In this context it is important to highlight that nominations are decided by local branches and constituency organisations, over which the headquarters have little influence, therefore newcomers need to convince local members about their electoral potential. While this creates difficulties for every new candidate, the perception was that is harder for migrants to mount a serious nomination bid. In a recession party members may also feel that there is a greater risk of running a migrant candidate. Parties also cite the less than desirable results for migrant candidates in 2009, when most parties did try to seek out and run migrant candidates. In 2014 the main parties are running only a few (or no) migrant candidates. Importantly, the number of local authority seats has also been reduced by 500. The closing down of town councils, where migrants were elected in 2009, has removed more winnable seats.

The party supported me as well, to a certain extent, but it was harder to build this support, maybe because they didn't see from the beginning my real potential as a candidate to succeed.

The **electoral campaign** in Ireland does not lend itself to intervention by parties. Candidates need to finance their campaign and develop their strategies. The party's assistance revolves around the production of information material (design and subsidised printing) and some general advice. Migrants tend to have less developed networks and this creates difficulties in securing volunteers and donors for their campaign. Candidates learn about how to run an electoral campaign through informal networks and being involved in campaigns.

4. Diversity inside Political Parties and Discourses on Diversity

In terms of discourse, since the recession the previous celebratory mood in relation to diversity has disappeared and discussion has also shifted to economic issues. An important exception is the citizenship process which the current government prioritised by speeding up the application process and introducing citizenship ceremonies that received great publicity. In general, however, parties took a cautious approach as “they did not want to be dragged into a debate that might become divisive and ugly”, whereas a small but significant number of local residents began to raise concerns about migrants' accessing social services. Racist incidents in the form of verbal threats and damage to property were reported in some disadvantaged urban

areas. To their credit, several politicians made an attempt to constructively engage with those views and they too have organised collective action to address incidents. Nevertheless some local politicians also made anti-immigrant statements.

Two parties have an **equality officer** in place whose task it is to support engagement with migrant communities, among other groups; although much of the work is focused on women. The officer also leads outreach efforts in collaboration with a special sub-committee in the party. The sub-committee primarily offers a space for formulating relevant policy proposals and communication.

Since 2011 the **targeted scheme** Opening Power to Diversity, has placed migrants (non-EU nationals) to work as interns with national politicians for six months. Both parties and migrant interns praised the initiative. This kind of targeted internship increases confidence in and familiarity with Irish politics among migrants, while politicians have also developed relationships with members of migrant communities. On the other hand, the scheme has not led to any new initiatives within parties and collaboration with migrant interns did not continue beyond the placements.

5. Networks between Political Parties and Immigrant Communities and their Associations

Initial engagement between political representatives and migrant communities is significant. Assistance by politicians through so-called information clinics created interest among some migrant clients in **getting involved** in political parties. In terms of groups, a number of politicians visited places associated with migrant communities and helped migrant groups with their initiatives. Most parties could make a more structural attempt to engage with migrant organisations notwithstanding great efforts of “integration champions” within parties. Migrant organisations, that often play a neutral lobbying role, should also put more emphasis on encouraging engagement between parties and migrant groups and promoting voting.

If new communities all decided to vote, the parties would give them a whole lot more attention.

Several parties were unsure if there is enough interest among migrants to lead a **registration and voting campaign** although some did produce resources. It can be pointed out however that targeted drives (with migrant party members’ taking the lead) can bring reasonable success. The State also needs to promote voter registration using such public events as the citizenship ceremony and introduce an online registration system that is more accessible and helps to monitor voter registration levels of groups.

6. Recommendations for Political Parties

- Political parties could employ more long-term strategy in their outreach: using statistical data and other sources of information to map out the migrant

population, target selected areas and ensure that local branches are aware of the need for reaching out to migrant communities. They should engage on a regular basis with local groups and integration forums, invite migrant organisations and groups to attend meetings and in turn visit their venues. They should target non-EU groups that are most likely to receive citizenship.

- Organising welcoming events or social events, with consideration of inclusivity (e.g. food choice), attached to a party meeting could help orientation and thus retention of new members including migrants. Added to that, membership packs should be made available more widely. Parties could also hold thematic meetings that could bring together new and older members.
- One officer (e.g. equality officer) should be responsible in every branch or constituency for reaching out to and welcoming new migrant members.
- Drawing on the positive experience of the Opening Power to Diversity Scheme, parties should explore recruitment of migrant volunteers in selected local areas. Furthermore, the interns of the OPD programme run by parties should be approached with a view to helping organising outreach sessions.
- Parties should consider monitoring measures such as introducing a question on birthplace within their membership database system. Alternatively, anonymous diversity surveys asking questions about birthplace as well as other demographic information could be conducted within political parties.
- Parties should explore talent-spotting measures to identify migrant candidates. They should organise workshops for migrant and other new candidates and offer mentoring in a more structured format. Given their less extensive networks, parties could also try to find ways to help fundraising of migrant and other new candidates that encounter difficulties in funding their campaigns.
- A more conclusive disciplinary system and positive statements at leadership level would send out a strong message to condemn anti-immigrant statements by party members. Willingness and preparation for challenging anti-immigrant statements made by constituency members would be beneficial.
- Parties' efforts should be led by an official (not necessarily his/her only responsibility) and helped by a working group or committee. It is essential that the party's executive is aware of and support such a group's activities.

1. Dealing with Legislative Restrictions for Third-Country Nationals in Political Parties

Italy denies third country nationals the right to vote whether in local, general or European elections. The country has ratified sections A and B of the **Convention on the Participation of Foreigners in Local Public Life (Strasbourg)** while excluding section C, which grants them the right to vote, claiming that it was in conflict with

Art. 48 of the Italian Constitution. At present naturalization is the only way for foreign citizens to acquire the right to vote.

This means, *de facto*, that the choice will depend on the individual, whether to acquire Italian citizenship in order to participate actively in politics, by fully enjoying active and passive electoral rights, or to limit oneself to less effective forms of representation.

In fact, whilst bodies such as councils and deputy councillors guarantee foreigners a certain level of representation, they allow forms of political participation that are rather weak, as they are excluded from decision-making processes and lack a structural role at the institutional level.

In this general context, the research conducted under the DIVPOL project brought out a contradiction which is peculiar to Italy: while third country citizens do not see their rights to political participation recognized at a constitutional and legislative level, their active participation finds space and visibility at least among left-wing parties.

2. Access/ Entry to Political Parties and Political Life in Parties

By analysing the access to political parties by third country citizens, two completely different situations are observed in Italy: on the one hand, left-wing parties have widely allowed access and participation to non-Italian citizens who, as such, have not the right to vote in Italy; on the other hand, right-wing parties restrict membership only to Italian citizens and, more generally, show a lack of interest in involving foreign nationals, believing that the party is not their natural place as they can neither vote nor be voted for.

Therefore, the analysis of the measures taken by parties to promote the inclusion of third country nationals in Italy considers almost exclusively left-wing parties. Their openness is demonstrated not only by their statutory provisions, by virtue of which foreign citizens are granted the possibility of entering and participating in the party's political life, by the creation of immigration sections and departments, by the possibility to vote for the choice of party candidates for the main institutional positions in the primary elections, but also by the presence of elected politicians with a migrant background.

The majority of foreign nationals involved in political parties come from the world of associations, trade unions and the third sector in general. However, they are mainly first generations of migrants, with whom foreign associations were born, while this observation seems to be less relevant to second generations, who look instead for direct access to parties. Especially for the youth, it also counts a lot if the family environment is favourable to activism and political commitment.

According to the interviews conducted under the project, co-optation is the main method of selection and assignment of roles to citizens of foreign origin: this mechanism acts transversely within the different organizations, both parties and

trade unions, in order to promote the entry of those foreign citizens who currently hold positions within a party.

3. Career Paths and Roles of Politicians with “Immigrant Background”

Generally the career of politicians with immigrant background is limited on the issue of immigration: this thematic relegation, characterized by the assignment of roles almost exclusively regarding immigration policies, arises from the political path typical for citizens with immigrant background, who, starting from their involvement in an association, deal with the issue of immigration; and it also arises from the politicization of this issue on which the right- and the left-wing fronts (and the latter even within itself) clash.

Although the interviewees complained about restrictions on access to decision-making positions, and despite the absence of regulations guaranteeing the presence of quotas dedicated to foreigners, *de facto*, in the political parties opened to foreign membership, there is no legal constraint that prevents them from holding even high-ranking positions, as the statutes allow access to leadership roles to party members.

The perception that the assumption of responsibilities within parties passes through selective mechanisms fluctuates between moments in which the feeling prevails that these mechanisms work in a discriminatory way against foreign citizens and moments in which the acknowledgement prevails that these mechanisms work also for Italians. Actually, the migrants themselves have the feeling that stressing the discriminatory mechanism would be inappropriate and counterproductive. The second generations, who have more direct access to the life of the party, are less likely to follow this type of reasoning.

Furthermore some relevant cases should be pointed out that seem to contradict the tendency towards thematic relegation and the existence of restrictions on access to important political offices: for example, Jean-Léonard Touadi, of Congolese origins, former member of the Italian parliament and also safety councillor at the Municipality of Rome, and Cécile Kyenge, of Congolese origins as well, the first Italian Minister of Integration.

4. Diversity inside Political Parties and Discourses on Diversity

The issue of diversity is being addressed, at least in rhetoric, by all political parties, especially in consideration of the fact that it plays a prominent role during electoral campaigns, when a strong polarization emerges around the issue of immigration, one of the main topics able to attract and move votes between left- and right-wing coalitions and within the coalitions themselves.

On the one hand, right-wing parties tend to minimize the issue of diversity (with the extreme case of the Northern League, which is against it): for these parties, in fact, the issue of diversity does not arise *a priori*, as one can vote only if one is an

Italian citizen. On the other hand, left-wing parties have played a lot on the issue of diversity, even within them, allowing the establishment of favourable practices in this sense. The commitment of left-wing parties in favour of diversity materialized also in their support of some campaigns against racism and for the respect of diversity, such as: Racism is an ugly story (2008); I am not afraid (2009); Clandestine (2009); 24hrs Without Us (2010) and I am Italy (2012). Admittedly, however, rhetoric does not always correspond to the practical life within parties, where sometimes forms of discrimination persist.

5. Networks between Political Parties and Immigrant Communities and their Associations

The role of migrant associations and their relation with political parties is an open issue that confronts essentially two positions: on the one hand, there are those who consider migrant associations as important integration players and consider their strengthening as the fulfillment of a process:

We need to enhance the associations linked to their communities as they are the first contact bridge with the entire migrant world.

On the other hand, there are those who fear an excessive fragmentation, which does not promote integration and does not put the associations in a position to achieve political results:

Within the same community there are many associations and this is often an element that creates great division and conflicts in the community itself.

Beyond this attitude, which is not uniform, the weakness of migrant associations in Italy is admittedly due to a general lack of support and the consequent risk of remaining subordinate at a political level (with the notable exception of the Islamic associations, which have become very strong). Some associations are struggling more than others in establishing an instrumental relation with political parties, and on the other hand they feel that they are being exploited by parties, thereby creating among migrants an attitude of resentment against parties.

Although there has probably been a change with the second generations, in Italy the majority of foreign citizens that have become members of political parties come from associations, which as mouthpiece of the instances coming from the specific social category of migrants, are part of the groups of interest with which political parties must relate.

6. Recommendations for Political Parties

- Political parties should allow third-country nationals to become members without any restrictions and to hold inner-party positions.
- Political parties should not relegate politicians with a migrant background to roles exclusively regarding immigration issues.

- Political parties should promote the training of their members, including migrants, through the organization of seminars and workshops, as well as through party schools.
- Political parties should give strong public evidence of the respect and promotion of diversity expressed by members who are bearers of ethnic and cultural diversity.
- Political parties should establish an internal body, possibly made up of persons who are bearers of ethnic and cultural diversity, responsible for the control of non-discriminatory practices and the design of positive discrimination strategies.
- Political parties are called to recognize the migrant associations as relevant actors in the integration paths: they should actively support them, as well as establish and maintain an ongoing dialogue with them.

Krystyna Iglicka
Łazarski University

POLAND

1. Dealing with Legislative Restrictions for Third-Country Nationals in Political Parties

For us party membership is like a marriage. It is treated as a sacramental union, of which we are reminded in different situations. If someone has been a member of three different parties, it is treated as a huge disadvantage. Party membership and promotion within a party structure have very negative connotations. This is a heritage of communism (...) where "political party" means factionalism. On the linguistic level, the term "party" is equal to corruption, power, and terror.

According to Article 11 of the Polish Constitution (1997) freedom of association in political parties is reserved for Polish citizens only. Therefore, from the formal and legal point of view TCNs are excluded from participation in elections and political party membership. Taking into consideration the low number of naturalised citizens in Poland and the fact that naturalised politicians are still rare, it seems that it is too early to speak about diversity in political parties. Currently in Poland non-Polish citizens are excluded from the membership of any political party.

2. Access/ Entry to Political Parties and Political Life in Parties

Politics might raise quite a few eyebrows in the neighbourhood. Strong political affiliation can be a disadvantage in contacts e.g. between councillors and community residents.

In Poland there are no large-scale parties except for the biggest one – PSL (Polskie Stronictwo Ludowe/Polish Peasant Party) – that has approximately 140,000

members. Such a situation is a heritage of the 45 year post-war, communist period. None of our interviewees could point out any particular program or procedure that introduces new party members into political party activities. They were convinced that structures existing in the parties and interpersonal relations allow new members to acquaint themselves with party activities. Interviewees classified as politicians with a migrant background stressed that political party membership is not a precondition for success at communal/municipal elections. Their view of the Polish contemporary self-governance system is not positive: in short – too much politics and too little care regarding constituency needs. However, others joined a political party when they realised that in order to implement their social visions it is better to be a part of a bigger structure.

3. Career Paths and Roles of Politicians with “immigrant background”

I have seen the effects of lack of medical care or its low quality. Therefore, this area of activity is the most important for me.

The motivation of so-called elected politicians with a migration background to become politically active in a party is often a consequence of their being recognised by local communities due to their professional position and social activities. Recalled MPs do not raise claims on behalf of the immigrants and do not refer to immigrants as potential supporters because immigrants’ votes cannot provide political victory to naturalized candidates. To be elected they have to appeal to the Polish electorate for their support. Our partner organization, the Foundation “Our Choice” also underlined that these politicians

did not take part in the election as immigrants representing other immigrants, but as representatives of their local community who happen to be immigrants.

Nomination processes in parties are regulated by political party statute. Even in the case of new party members who are highly-skilled professionals some obstacles may appear. These obstacles are related to the resistance of longer-serving party members to newer ones. With regard to motivation: firstly, our interviewees pointed to a desire to make a real impact on social life at different levels, from the communal right up to the national level. Secondly, they came to the pragmatic conclusion that outside the party system it is much more difficult to have this impact. Thirdly, interviewees mentioned that during their previous activities they had experienced close cooperation with a certain party, so the decision on their formal access seemed to be a formalization of an ongoing situation and a kind of manifestation of their loyalty. Fourthly, activities undertaken in the party can be an area where the creative potential of interviewees is employed.

4. Diversity inside Political Parties and Discourses on Diversity

For example, when there are conflicts, someone suggests you: Remember that you were not born here, so you should just sit quietly.

The topic of the political participation of migrants is still waiting to find its place in public debate generally and in/among political parties specifically. There are various reasons for this. Firstly, the immigrant population in Poland is very small. Secondly, according to the Constitution Polish nationality is a precondition to active participation in political life in Poland. Therefore if the media show examples of naturalized politicians it is more to point to the extraordinary situation than to promote diversity in political parties or, more generally, in political life. Our partner organization also indicates that

in public debate, immigrants are regarded as 'visitors' whose stay in our country is probably temporary, so dealing with their problems is not a priority.

The political participation of immigrants as a particular category of residents in Poland receives no coverage in the media at all.

5. Networks between Political Parties and Immigrant Communities and their Associations

Discussion on networks between parties and migrant organizations where Poland is concerned is rather impossible. None of our interviewees could point out any examples of this. It is better to talk about co-operation of individual politicians with migrants. One should be aware that migrants' organisations are still very "fresh" in Poland and they are not strong enough to be recognised as partners by political parties. The year 2007 was a turning point for migrants' organisations, when financial support from the EIF was introduced to Poland. The EIF is still the main source of support for migrants' organisations in Poland. As a result, they work on a project basis and their activities chiefly depend on winning or failing to win funding in the European Integration Fund. It is a significant obstacle for their professionalization.

6. Recommendations

- The introduction of a broader scope of political rights for non-citizens in Poland should be preceded by a social campaign.
- Our partner organization, the Foundation "Our Choice" indicates that migrants in the immediate future could claim political rights, and especially voting rights in local elections.

The Foundation "Our Choice" states that

the number of TCN immigrants who live in large urban agglomerations who have a work permit and are EU residents or have a long- or short-term stay permit is continually growing. For them, the influence on the situation in the town where they live is becoming a very important issue and they are starting to claim voting rights at least at a local level. Local politicians can become promoters of immigrants' participation in the future if they believe that these immigrants can constitute their electorate. This is possible in cities such as Warsaw or Gdansk.

1. Access/ Entry to Political Parties and Political Life in Parties

In Portugal the political actors that were interviewed were consensual in presenting their parties with no constraint about nationality in regard to the admission rules of new members, and some considered that the lists of candidates are guided by criteria of competence and merit only. However it also became fairly obvious during the interviews that: **(a)** most of them do not actually master the statuses of their own parties and/or do not know the legal limitations that might exist to access/entry; **(b)** respondents tend to make a kind of *mea culpa* in recognising that there are not many immigrant politicians (IP) or politicians with an immigrant background (PIB) in the party's structures and/or do not have information on that issue. Respondents attributed their lack of information to the fact that parties do not make any sort of differentiation between members on the basis of nationality or ethnic background, there are therefore no statistics available on their numbers; **(c)** some respondents denounced the existence of too complex balances of power that do not enable the access, not only to immigrants but also to other groups in society.

The under-representation of immigrants in the internal structures of parties, in political leading roles, as well as in lists of candidates, especially in eligible places, was explained by respondents as reflecting: **(1)** the existence of **strongly rooted power relations** and prevailing status quo inside the parties that cannot be easily challenged – “*established internal codes not always easy to understand*”; **(2)** the **lack of lobbying of immigrants** – some participants argued on the need of communities to join, identify the best political actors among them and lobby collectively on their behalf to the various political parties; finally, **(3)** the **lack of parties' awareness about the electoral relevance of immigrants**. Some participants argued that once parties begin to realise that immigrant communities are demographically expressive and have their own specificities, they will be more careful about calling out candidates who may be closer to these communities' reality.

On the other hand, when trying to explore possible explanations for the lack of immigrants' political engagement, participants in Portugal underlined a set of common reasons, among which: **(1) political culture:** Portuguese society, in general, distrusts politicians at present, so immigrants are just part of a wider sentiment of frustration about politics. Respondents were also unanimous in portraying the Portuguese political class as quite conservative and closed as far as the functioning of their internal structures are concerned; **(2) language** was also signalled as a problem not only when immigrants do not have a good command of it, but also when they do. Speaking Portuguese was in some respondents' views one reason underlying the lack of political concern about a better social and political integration of lusophone immigrants; **(3) lack of political interest** of immigrant communities; **(4) economic reasons:** most respondents from the left to the right, with and without migrant background, were rather consensual in linking immigrants lack

of political engagement to their economic vulnerability or labour motivations to be in Portugal; **(5) legal reasons:** most interviewees consider the persistence of the reciprocity principle as a paramount obstacle to immigrants' political participation; **(6) immigrants' political representation:** regardless of how much immigrants participate politically, another different matter is to reflect on who is responsible for representing them.

2. Dealing with Legislative Restrictions for Third-Country Nationals in Political Parties

The granting of political rights to foreigners in Portugal is dependent on the **principle of reciprocity** (RP) – only immigrants that come from countries where the Portuguese can vote, can vote in Portugal. Several respondents stated that the reciprocity principle is an obstacle to immigrants' political participation in Portugal. Still this is a controversial theme: some considered that it should be abolished, while others stressed that it should be abolished at the local level but kept at the national one, and others held the more conservative position, considering that the RP has a legal frame provided by international law that cannot be simply overstepped. In general terms, most respondents (within the entire political spectrum) agreed that the RP is relevant in the diplomatic relations between states, but that for the practical purpose of fostering the integration of immigrant communities at local level, it has become too constraining.

Furthermore, although closely linked, in Portugal electoral participation and the freedom to join and act within a political party do not exactly coincide. The Political Parties legal Act considers that *“political parties are constituted by citizens who hold political rights”*; in other words that includes all TCNs that have political rights recognised by Portuguese law and international bilateral agreements. This Law also establishes that *“no person shall be denied membership in any particular political party or expulsion on grounds of...place of origin”*. Therefore, in general terms, TCNs who hold political rights and are legally resident in Portugal have the right to join a political party if they want to do so. However, over the past decade, depending on particular parties statutes it is possible to identify some variety in the criteria regarding the admittance of TCNs and/or their roles in the political party, i.e. some parties are more open than others.

3. Career Paths and Roles of Politicians with “immigrant background”

So far, all members of parliament (MPs) in the National Parliament have been Portuguese citizens, even if holding dual citizenship. The respondents provided few examples of MPs that they perceived as having immigrant background. Two of those examples arrived at the Parliament in the 1990s in a special programme promoted by one MP to bring immigrant leaders to support the discussion of immigration policies and extraordinary regularization processes that were being defined and discussed at that time in the Parliament. These examples were reported as being positive to the approval of important Legal Acts for the life of immigrants in Portugal, such as the law for the financial support of immigrants associations, the

reform of the citizenship law and the creation of the public institution devoted to the integration of immigrants (the High Commission for Immigration).

It is still interesting to underline that those same politicians with immigrant background when asked if they represented the immigrants interests, stated that as soon as elected they represented all of the electorate (and not only the immigrants electorate) and the parties interests.

At the local level non-national politicians (IP) and national politicians with immigrant background (PIB) are easier to identify. However, the numbers have not been impressive over the years. The interviewees and focus group participants stated, however, that in the last local elections (2013) there was an increase of citizens with immigrant background in the lists of candidates, especially in metropolitan areas with a higher concentration of immigrant residents to capture new voters and/or immigrants voters.

4. Diversity inside Political Parties and Discourses on Diversity

During the last ten years in Portugal, there has been a significant convergence of the political positions of the major political parties on immigration and integration policies. Political arguments made by the extreme right, propagating racist attitudes and xenophobia, have not led, at this point, to electoral gains. Consequently all respondents conveyed both personally and institutionally, very positive views on the presence of immigrants in Portugal and on the need to continue fostering the social and political integration of immigrants. Several politicians from different areas of the political spectrum defended the notion that “*immigration is not a fracturing issue in Portugal*”, contrary to what seems to be the case in other European countries, according to our respondents’ views. Although there is a political consensus around immigration issues and integration policy, there are also divergences among political parties related to the concession of political rights to immigrants. Still, parties do not have specific concessions for foreigners or immigrants. Programmes or party manifestos on this are also absent. Although most respondents mentioned a certain preoccupation with including immigration on the parties’ agendas, this seems to follow very random strategies.

5. Networks between Political Parties and Immigrant Communities and their Associations

There was wide consent among the respondents on the relevance that PIB and IP have or may have in the parties’ relationships with communities. As for why they are relevant, the main reasons given were: **(1) Know-how:** IP and PIB may bring great added value to parties’ approach to immigration, integration, and social cohesion, because they have a powerful know-how that parties should recognize. By the same token, their presence is very important for communities, which see them as privileged interlocutors, as individuals more capable of implementing projects according to immigrant communities’ interests; **(2) Communication facilitators:** several respondents state the idea that “*immigrant politicians are definitely in*

the best position to hold dialogue with parties and with their own communities”, because “they facilitate communication, they understand better the communities’ needs and demands”. More trust is also achieved in parties’ proposals and promises if immigrants see party members that are closer to the communities.

Several immigrant associations’ leaders argued that associations may turn into fundamental spaces of immigrants’ political empowerment. However, they must want to become that. Indeed, while recognized and cherished by most participants for their roles and potentials, associations were also perceived as spaces of limited efficacy. Lack of multiple resources (money, boards, expertise, time), lack of dialogue and cooperative strategies among associative leaders, and lack of empowering agendas, were among the internal explanations for such limited efficacy.

6. Recommendations

The following list summarises participants’ contributions to recommendations to enhance immigrants’ participation in political parties in Portugal:

- Parties need to track their members. This is important not only in regards to a better knowledge of the immigrants’ presence inside the party, but also of other sectors and groups in society and if the party have a representation of such diversity inside its structures.
- Parties must study deeper, along with entities such as COCAI, ACIDI and academics, the immigrant reality, its various communities, their demands, their specificities. In practical terms this means parties must invest in working groups dedicated to immigration issues.
- It is very important to preserve the positive legislative legacy that so far exists, which includes integration policies, the nationality law, legal instruments to foster integration of migrants (in the health and education systems, in the labour market), the constitutional prohibition of any fascist or xenophobic acts and organizations. Still more is needed in respect to political rights: revising the Reciprocity Principle, in order to widen access to electoral rights to include immigrants.
- Automatic registration in the electoral registers of legal residents entitled to political rights (as happens with Portuguese nationals from age 18) could increase political participation.
- Immigrant associations and other relevant NGOs should invest more in disseminating citizenship rights, with special emphasis among immigrant communities already entitled to electoral rights. Associations should perform regular and consistent activities in the communities, including training sessions to inform individuals about their rights, to explain how people may register to vote.
- Immigrant associations should work more as lobbying platforms in addition to the political parties and decision-making structures.

1. Access / Entry to Political Parties and Political Life in Parties

There are similarities in the majority of entry processes of the politicians and party members who were interviewed for the DIVPOL project. The most common aspect is the existence of a long experience of activism in associations or social organisations before entering the party, either as active members or as leaders of the organisation. Activism in political parties represents a second step of political activism taken by these persons, and a logical outcome of their previous social and political activism. This is mainly the case for social-democrat and left-wing parties in general. In addition, affiliation is often driven by mentorship and personal contacts inside the party. Persons of foreign origin are chosen for their social or community activism to take part in party activities on immigration, or are offered directly a position as candidate on a list. For party officers in charge of outreach activities, networking and talent spotting are ways to attract new skilled members who will be promoted in the party.

During [a] meeting, I met directly people of the party [...]. At that time, they were just building their Immigration sector and they told me: "We have immigrants here and we want to know what they think". [...] Before, I had not seen [the party] from that close. We talked for a year and I started to work. [Interview 5, party officer with foreign background]

Where political parties are concerned, most have developed outreach campaigns and structures dedicated to the affiliation and political activity of members with an immigrant background.

Outreach campaigns: Political parties are reluctant to target explicitly immigrants in their affiliation campaigns and claim that their "doors are open" to everybody on an equal footing. Nevertheless, party officers dealing with immigration and participation often attend activities and celebrations of immigrant organisations. They also organise meetings or invite association representatives to party activities. This is a way to generate immigrant affiliation. However, there does not appear to be a clear relation between a party's pro-migrant rights position and the level of immigrant affiliation to the party.

Training: Very little specific training of members with a foreign background has been organised by the parties. These members participate in ordinary training where it exists. Welcoming sessions about diversity or about party orientations have been organised in two parties.

Welcoming culture and party's incidence on the decision to affiliate: Contrasting experiences related to a welcoming culture in the party have been reported. It mainly depends on the way the person has entered the party – by themselves or co-opted.

Local branches of parties tend to be more difficult to integrate than immigration/diversity “safe” spaces. In general, people are required to adapt quickly to existing party structures and organisation, while this one is often not compatible with work or family life.

Party culture and the party’s view on immigration are important to take into account to bring immigrants closer to parties. Positions on immigrants’ rights as well as religion, language, economy or democratic values can be important criteria for both immigrants and the party in terms of affiliation.

2. Dealing with Legislative Restrictions for Third-Country Nationals in Political Parties

There is no legal restriction to the affiliation of foreigners in political parties in Spain, nor in party statutes. Foreigners are not allowed to create parties but can be members of existing parties, whatever their nationality, legal situation or length of stay. Only the People’s party restricts membership to authorised foreigners.

Other legal restrictions do affect the participation of third-country nationals in politics.

Right to vote and passive suffrage: Foreigners have neither the right to vote nor passive suffrage at national and regional levels. At local level, only nationals of countries which have signed a reciprocity agreement with Spain (n=12) have the right to vote.

Acquisition of citizenship and dual citizenship: Historical relations with some countries, especially Ibero-America, have led to the establishment of a favourable regime for citizens of these countries who apply for Spanish citizenship (two years’ residence instead of ten). However, the administrative complexity often adds years to the process. Similarly, Spain forbids dual citizenship in theory except for the citizens of these countries, but in practice many people manage to keep both citizenships.

3. Career Paths and Roles of Politicians with an “immigrant background”

Undoubtedly, the main obstacle for people with a foreign background is on the road towards **representation** and representatives with foreign origin are still rare. Only one senator and two members of the Madrid regional assembly originate from third-countries (TC). Even at local level, we estimate that councillors from TC represent 0.1 to 0.3% of the total. Several characteristics can be highlighted from the career paths of interviewed office-holders and candidates:

The importance of leadership: the “recruitment” on a list is often driven directly by the leader candidate whose views on immigrant participation seem to be determinant, especially when the presence of immigrant politicians in the assembly or position voted is unprecedented.

I was only a base member; I wasn't participating in any area of decision of the party or anything. But [the leader candidate] looked at the most significant and representative associations and he called me to ask me to go on his list, because he wanted a connection between the party and immigration (...). [Interview 6: politician with foreign background]

The role of participation structures: Participation structures of “diversity” members are sometimes entitled to propose names of candidates to the list makers to secure the presence of “diversity” candidates. However, the modalities of designation differ between parties and elections and the proposition is not binding for the list makers, nor does it guarantee the candidates to be in an eligible position.

Control of party officers and leaders over list making: Party officers still most frequently compile electoral lists, even if primaries or members’ votes have sometimes been implemented. Overall, members with an immigrant origin play no part and have little power over election committees. The lack of transparency of the process and the multiplicity of interests represented are obstacles to the promotion of new politicians with diverse backgrounds.

Politicians with an immigrant background relate contrasting **experiences as office holders**. Most feel that their position was valuable and recognized. They picture their role as mediating for immigrants’ interests and push this issue onto the general agenda. Some felt that they also represented “powerless” or “ordinary” citizens and tried to speak for them. Others, however, stressed that party politics was interfering with their ability to take action and felt powerless most of the time. Most politicians stayed in office only for a short time (one or two mandates).

4. Diversity inside Political Parties and Discourses on Diversity

As regards the internal organisation of the party in relation to diversity membership, we found that two tensions cross most party- and immigration association discourses.

Normal vs. Specific: There is a tension between the will that diversity members have to enjoy a “normalised” and career participation inside the party, with no difference made with other native members on the one hand, and the necessity for the party to adapt to diversity and to create specific structures of participation and recognition. Some parties have created spaces/working groups of participation for members with foreign background, which are diverse in their forms. One party created a foundation connected to the party, in which people and organisations participate according to their geographical area of origin. Another created spaces in the sector of participation which reflect members’ diversity (for example in terms of ethnic, sexual and functional diversity). They coordinate their efforts to push for diversity issues. In other parties, immigrants invest primarily the branch dedicated to immigration/citizenship policies. In general, these parties advocate for the “normalization” of immigrants’ participation and refuse to make a difference between their members in function of their origin. All parties underline that members with a foreign background are encouraged to participate primarily in

their closest local party structure as any other member, but many are often only involved in diversity sectors. Members also express a dilemma in participating in “diversity” spaces/groups. While they tend to be more welcoming, may accelerate promotions to positions or candidatures and tackle topics which often interest members with a foreign background, many perceive these structures as powerless and even segregated spaces. They also fear that their other talents or personal interests may not be recognized.

Visibilisation vs. Internal recognition: The promotion of diversity membership and representation also follows different paths and two dimensions have frequently been mentioned. On the one hand that the staff, politicians and membership of the party should reflect the diversity existing in society in quantitative terms and in all spheres of power. It is assumed that a “critical mass” of members and staff will help equalise participation and give equal opportunities to diverse members to access offices. On the other hand, it was stressed that politicians with a foreign background should be in visible public positions. The assumption is that renowned diversity politicians make it possible for others to identify with them and arouse political participation. Parties address these issues differently. TCN and diversity members are clearly under-represented in areas of power as well as in the membership base. Even if participation spaces/groups are a way to recognize the internal diversity, make it visible, and advocate for the diversification of the organisation, they fail in influencing the main areas of power. In addition, there is still no prominent politician with a foreign background in Spanish politics. The 2011 local elections introduced a novelty when the two main parties made visible their candidates with an immigrant background and organised meetings to introduce them. Nevertheless, it is often underlined that the lack of a public figure with diverse background remains an obstacle to immigrants’ political participation. At the same time, strategies of visibilisation are suspected of being a way to gain immigrant voters’ support without really diversifying the party. While associations recognise that the lack of a public figures is a problem, they also feel that most immigrant candidates and politicians are being played by party executives.

5. Networks between Political Parties and Immigrant Communities and their associations

Networking is often done through meetings, participation in celebrations or participation in pro-immigrant social movements. For associations, relations with parties lead to tricky situations. Their identification with one party can lead to a deterioration of their resources when a new party enters government (cut in budgets and subventions, exclusion from consultative bodies). They thus condemn clientele relations that political parties try to establish, but they recognise that associations often accept these arrangements because they fear being left out. Clientele relations in the politics of countries of origin make it also difficult to perceive some practices as abnormal, such as trading votes for services or subventions. Immigrant organisations mention other challenges, such as the fact that many immigrants are still more politically active towards their countries of origin.

6. Recommendations for political parties and policy makers

Regarding participation in political parties

The study shows that there is an **increasing awareness of political parties** about the importance to promote the membership and participation of persons of foreign background. The creation of “**safe**” **spaces** is an interesting tool to encourage participation. However, misuse of this tool leads to greater discrimination towards foreigners and diversity members. We then recommend that:

- The spaces of participation **must not be segregated** from other spaces of the political party. Their members have to be represented in the executive boards of the party. They should also be encouraged to participate in other spaces not related to immigration, according to their interests and talents.
- Political parties have to **improve the way new members are welcomed in the local constituencies**, adapt the organisation of tasks and meetings to allow workers and parents to participate, ensure the equal participation of under-represented groups to the different tasks, meetings and decision-making, and grant new members appropriate training.

Regarding candidates selection processes

Candidate selection is one of the key roles of political parties in a democracy. Spanish political parties have to take a step forward to ensure that diversity members and immigrants are represented in eligible positions in the lists. **Diversifying selection committees** should be a priority. If this cannot be realised through existing processes, then a quota system should be considered to ensure equity.

It is commonly admitted that political parties face a crisis of legitimacy and representation in current democracies. To ensure better representation, including under-represented groups such as immigrants and persons with a foreign background, most stakeholders call for a **democratisation of parties** (such as open lists, primary elections, collegiality and transparency of decision processes). Even if these processes may have a positive impact on making the party closer to the citizenry – and immigrants – they do not lead to more diverse representation. Therefore, **the aim to represent ethnic diversity should not be forgotten in this process.**

In particular, counting on **strong inner networks** is the most important factor for a successful career inside the party. Immigrants and ethnically diverse members often lack those organised networks. Any initiative of political parties and civic organisations to strengthen their networks would benefit the representation of diversity.

Regarding legal obstacles to participation

Independently of political parties, it is important that Spanish institutions encourage the political participation of foreigners by, in particular, allowing the right to vote to residents and by ensuring that persons with a foreign background are represented in political institutions.

1. Dealing with Legislative Restrictions for Third-Country Nationals in Political Parties

The legal framework strongly favours the political participation of migrants in Sweden. Differences in formal rights between citizens and non-citizens with permanent residence permits are held at a minimum. Most important for political participation is that foreign citizens with a minimum of three years residence have the right to vote, and be elected, in municipal and regional elections. Only Swedish citizens, however, are entitled to vote in the national parliament elections. Another favourable factor is that according to the Swedish Citizenship Act of 2001 it is possible to hold dual citizenship. While it is likely that these formal rights have had a positive impact on political participation among migrants, it is also important to note that migrants are still consistently under-represented in parliament as well as in regional and local councils. Hence, there are other more informal barriers to be taken into account.

2. Access/Entry to Political Parties and Political Life in Parties

Despite the lack of formal barriers to accessing political parties, there are still informal factors that make it more difficult to access a political party as a new citizen. One possible reason may be found in parties having a larger proportion of people with an immigrant background. Here, the barrier is not so much to their being nominated or elected, but recruited as members and active participants in the first place. This image is confirmed in the shrinking membership base of many political parties: many political parties have general challenges in recruiting members, and many parties acknowledge they are particularly weak when it comes to reaching people with an immigrant background. Of course, the shrinking membership base also represents a possible strong incentive for political parties actively to try to reach new groups and recruit members from different segments of society.

For some, the role of language represents a possible barrier. Not only do newly arrived immigrants have to learn a new language, the nature of party political work requires the ability for members to “weigh their words”, to understand subtle differences and adapt to the cultural milieu of the party organization. When difference is seen as a strength, the party opens up to the participation of more recently arrive migrants, making it possible for them also to develop the personal connections needed eventually to be elected as a Member of Parliament. When it is not, people are likely to stop trying and become active somewhere else.

When asked about possible barriers to becoming active in a political party, the single most common response was: “the many meetings”. Attending several meetings a week – just for the internal party work – is difficult if you’re establishing

yourself in a new country, are in the middle of a career or have children. The fact that the meetings are sometimes heavily influenced by local informal structures and exclusionary practices further exacerbates the problem.

3. Career Paths and Roles of Politicians with “immigrant background”

Contrary to what might have been expected, the people we interviewed did not feel that their migrant background had been capitalized on in order for the party to reach new groups in an impending election. Outreach potential might be important later on, during an election campaign, but it was the internal connections detailed above that were seen as paramount to becoming a nominated candidate. The election committees themselves reasoned around the importance of having networks within more groups in society, but since they still acknowledge that their role is often about weighing internal party interests against each other, this confirms the internal focus of nomination processes. This internal focus of the nomination processes might hinder the election of candidates with their strongest support outside of the party (for example, through work in non-party political non-governmental organizations) and prevent strong support from different ethnic groups from being considered an advantage for the party.

Another factor identified is the importance of personal networks, and the informality of their nature. The networks mentioned were described as “having friends”, connections established during many more or less informal meetings over a long period of time, either from long service at the local level or a long time within the youth organization. It could prove difficult for people to gain access to the political party, and may discourage some from trying if you have to have been active for years to be nominated for a position.

It is a strong recommendation of this report that some sort of “safety measures” for a minimum level of representation is introduced with regard to immigrant background, similar to those regarding gender. The use of internal party quotas for women over the last fifteen years and their subsequent widespread acceptance is an important experience to draw from. This is especially important when the influence of the election committee is limited by formal or informal practices, limiting their ability to look at the entire list.

4. Diversity inside Political Parties and Discourses on Diversity

The Members of Parliament represent the successful cases. From these, however, it is possible to discern some possible barriers. The factors representing favourable conditions for our cases may in other cases hinder the participation of people with migrant background. One such factor is the importance placed on individual personalities and traits. Explaining their success in terms of their own personality – not being a person who gives up when faced with resistance, for example – may undermine the ability to consider structural problems or explanations. This individual focus was also observed when describing support from other people – individuals who nominated them and encouraged them to accept the nominations.

All parties agree that diversity is important when it comes to representation and participation. It relates to issues of legitimacy – for the political system and the specific party, justice, and utility. That diversity is the official norm for the party and unanimously seen as an advantage is clear. Paradoxically, this can perhaps lead to reluctance to be aware of instances of racism and structural barriers within the party. While all parties agree that diversity needs to embrace gender, age and immigrant background, immigrant background was seen as the most problematic. The obvious example is the reluctance to organize around immigrant background within the party, or to acknowledge the need for it. When talking about diversity, it was more common to speak of gender or age as an example of it.

Having networks that encourage, support and profile candidates with immigrant background similar to those for women, can perhaps address the challenge of simultaneously advancing diversity as a norm and acknowledging instances of racism. One example is the immigrant committee of the Social Democrats in Stockholm. Its organizational strength ensures that it can both influence political policy and the number of representatives with immigrant backgrounds. In preparation for the upcoming election it did so by co-operating with the Youth organization, leading to local quotas not only for women (which is a nationally set guideline), but for young people and people with immigrant background as well (25 % of people under 35 on the list, 25 % with immigrant background).

5. Networks Between Political Parties and Immigrant Communities and Their Associations

Immigrant or ethnically based associations represent an important way for political parties to reach groups they have traditionally been weak in targeting. However, our interviews suggest that political parties seldom utilize ethnic associations. This is a cause for frustration in many ethnic associations in Sweden. They have the networks the political parties need, and they already do a lot of work when it comes to educating and encouraging their members to learn more about Swedish politics. And yet they feel political parties are slow to respond to invitations, largely uninterested in co-operation and failing to sustain any co-operation over time. While this is expressed in terms of frustration, it is also in a way hopeful: it shows that ethnic associations want to take an active role when it comes to politics, a commitment that political parties can in time better acknowledge and channel.

6. Recommendations to Political Parties

These recommendations are based on the conclusion from the DIVPOL project in Sweden. It includes interviews with political parties and with ethnic associations and a workshop with the political parties.

Acknowledge the problem

All political parties interviewed in the project agree that diversity is important. Paradoxically, this can perhaps lead to reluctance to be aware of instances of racism

and structural barriers within the party. The obvious example is the reluctance to organize within political parties based on immigrant background (as compared to e.g. gender or age).

Increase cooperation with ethnic associations

The ethnic associations interviewed in this project are all willing and able to work as an intermediate link between their members and the political parties; organizing meetings, translating information etc.

Ethnic associations are an enormous though underused resource for the political parties.

Establish networks

Networks within the political parties are vital for increased political representation. This is partly because networks in general are so important, for nominations, elections etc. These informal networks take time to establish, and having semi-formal networks for support, training and exchange of experiences can strengthen diversity.

Have safety measures for representation

It is a recommendation of this report to establish some sort of safety measure for representation, similar to those based on gender. This should not be interpreted as a need for formal quotas, although one party has successfully employed them. As with gender, these safety measures can be different in character and formality.

Durch Globalisierung und weltweite Migrationsbewegungen werden die europäischen Gesellschaften zunehmend vielfältiger. Die Demokratien Europas stellt dies vor neue Herausforderungen. Sie sind gefordert, immer neue und vielfältigere Generationen in ihre politischen Systeme einzubinden. In diesem Prozess kommt politischen Parteien eine Schlüsselrolle zu. Als Organisationen mit legislativen Befugnissen und Regierungsauftrag müssen sie die Vielfalt der Gesellschaft auch in ihren eigenen Reihen widerspiegeln. Die Teilhabe von zugewanderten Menschen und ihren Nachkommen in den politischen Parteien ist sowohl für Migrant/innen als auch für den langfristigen Zusammenhalt dieser Demokratien wesentlich. Dennoch tun sich Parteien mit diesem Prozess noch immer schwer. Was können sie tun, um die Partizipation von Zugewanderten in den Parteien zu erhöhen? Welche Barrieren müssen abgebaut werden? Und welche Argumente sprechen für eine interkulturelle Öffnung der politischen Parteien?

Im DIVPOL-Projekt wurden mehr als 250 Politiker/innen und Vertreter/innen von Migrantorganisationen in sieben EU-Ländern interviewt, um zu untersuchen, welche Faktoren eine Diversity-Entwicklung in politischen Parteien fördern und welche sie behindern.

