

Inklusion durch politische Selbstvertretung?

Die Repräsentationsleistung von Ausländer- und Integrations(bei)räten

Bearbeitet von
Dr. Christiane Bausch

1. Auflage 2014. Buch. 308 S. Softcover
ISBN 978 3 8487 1670 8
Gewicht: 467 g

[Weitere Fachgebiete > Medien, Kommunikation, Politik > Regierungspolitik > Migrations- & Minderheitenpolitik](#)

schnell und portofrei erhältlich bei


DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Christiane Bausch

Inklusion durch politische Selbstvertretung?

**Die Repräsentationsleistung von
Ausländer- und Integrations(bei)räten**



Nomos

Schriftenreihe „Studien zur Politischen Soziologie“
The series „Studies on Political Sociology“

herausgegeben von
is edited by

Prof. Dr. Andrew Arato,
The New School for Social Research, New York
Prof. Dr. Hauke Brunkhorst, Universität Flensburg
Prof. Dr. Regina Kreide,
Justus Liebig Universität Gießen

Band 30

Wissenschaftlicher Beirat

Amy Allen (Dartmouth College, USA)
Gurminder K. Bhambra (University of Warwick, GB)
Craig Calhoun (Social Science Research Council an der New
York University, USA)
Sergio Costa (Freie Universität Berlin)
Robert Fine (University of Warwick, GB)
Gerd Grözinger (Universität Flensburg)
Christian Joerges (Universität Bremen)
Ina Kerner (Humboldt-Universität Berlin)
Christoph Möllers (Humboldt-Universität Berlin)
Patrizia Nanz (Universität Bremen)
Marcelo Neves (Universität Brasilia, Brasilien)
Uta Ruppert (Goethe-Universität Frankfurt am Main)
Rainer Schmalz-Bruns (Leibniz Universität Hannover)

Christiane Bausch

Inklusion durch politische Selbstvertretung?

Die Repräsentationsleistung von
Ausländer- und Integrations(bei)räten



Nomos

Die Publikation ist im Sonderforschungsbereich 600 „Fremdheit und Armut. Wandel von Inklusions- und Exklusionsformen von der Antike bis zur Gegenwart“, Trier, entstanden. Der Band wurde auf seine Veranlassung unter Verwendung der ihm von der Deutschen Forschungsgemeinschaft zur Verfügung gestellten Mittel gedruckt.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Trier, Univ., Diss., 2013

ISBN 978-3-8487-1670-8 (Print)

ISBN 978-3-8452-5701-3 (ePDF)

1. Auflage 2014

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Danksagung

Die vorliegende Dissertation, die im Juni 2013 im Fachbereich III der Universität Trier angenommen wurde, wäre ohne die Förderung und Unterstützung zahlreicher Personen nicht möglich gewesen. Bei ihnen möchte ich mich an dieser Stelle bedanken.

Für die vielen kritischen Hinweise und wertvollen Anregungen sowie den großen Freiraum im Rahmen meiner Mitarbeiterstelle im Trierer SFB 600 „Fremdheit und Armut“, der mir die konzentrierte Arbeit an meiner Dissertation ermöglichte, möchte ich mich sehr herzlich bei meinem Erstgutachter Prof. Dr. Winfried Thaa bedanken. Großer Dank für die Erstellung des Zweitgutachtens gilt Prof. Dr. Lutz Raphael. Außerdem möchte ich mich bei Dr. Siegfried Schieder bedanken, der am 29. August 2013 als Zweitprüfer in meiner mündlichen Prüfung fungierte.

Neben den beiden Gutachtern habe ich vor allem meinem Kollegen aus dem Teilprojekt C7 „Formen und Funktionsweisen politischer Repräsentation von Fremden und Armen in der BRD“ des SFB 600, Dr. Markus Linden, für seine hilfreichen Anmerkungen zu danken. Daneben möchte ich meiner damaligen Wissenschaftlichen Hilfskraft Esther Glück meinen Dank aussprechen, die mich mit großem Engagement bei der Fertigstellung meiner Dissertation unterstützt hat. Sodann haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus dem Kolloquium Politische Theorie an der Universität Trier über den gesamten Entstehungsprozess meiner Dissertation mit ihren Kommentaren und kritischen Nachfragen zum Gelingen der Arbeit beigetragen, wofür ich ihnen sehr dankbar bin.

Auch konnte die Arbeit von den vielen inspirierenden Gesprächen mit Kolleginnen und Kollegen aus dem SFB 600 profitieren. Besonders seien hier Dr. Nike Thurn, PD Dr. Iulia-Karin Patrut und Elisabeth Grüner genannt. Ihnen möchte ich nicht nur für ihre inhaltlichen Anregungen, sondern auch für ihre moralische Unterstützung und ihre vielen motivierenden Worte danken, die mich durch eher schwierige Phasen getragen haben. Meiner Kollegin Nina Eggers an der Universität Duisburg-Essen möchte ich ebenfalls für die gute Unterstützung in der Endphase meiner Dissertation danken.

Nicht zuletzt möchte ich denjenigen meinen Dank aussprechen, die mich bei den abschließenden Korrekturarbeiten so geduldig unterstützt haben.

Danksagung

Dazu zählen neben Kolleginnen und Kollegen aus dem SFB 600 insbesondere Lukas Idczak, Nathan Scheulen und Janina Stork.

Meiner Familie und meinen Freunden, die mich durch die Zeit der Promotion begleitet haben, danke ich für ihr großes Verständnis, ihre Geduld und ihren unentwegten Zuspruch, ohne den die Arbeit nicht in dieser Form hätte abgeschlossen werden können.

Schließlich danke ich dem Nomos-Verlag für die gute Zusammenarbeit und den Herausgebern der Reihe „Studien zur Politischen Soziologie“ für die Aufnahme meiner Arbeit in dieselbe.

Duisburg im Juni 2014, Christiane Bausch

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	11
1.1	Demokratie – Repräsentation – Inklusion	11
1.2	Fragestellung der Arbeit	14
1.4	Zum Stand der Repräsentationsforschung	17
1.4.1	Politische Repräsentation von Migranten(-gruppen)	17
1.4.2	Theorie und Empirie deskriptiver Repräsentation	21
1.4.4	Studien zu Ausländer- und Integrations(bei)räten	23
1.5	Bemerkungen zu Methodologie und Methodik	26
1.6	Aufbau der Arbeit	28
2	Die Theorie deskriptiver Repräsentation – Chancen und Risiken	30
2.1	Deskriptive Repräsentation als Spiegelung der Gesellschaft	30
2.2	Deskriptive Repräsentation für benachteiligte Gruppen	38
2.3	Deliberative Demokratie und Inklusion benachteiligter Gruppen	40
2.4	Die klar befürwortende Position – Iris Marion Young, Melissa Williams und Suzanne Dovi	50
2.4.1	Iris Marion Young (bis Mitte der 1990er Jahre) – Gruppenrechte	50
2.4.2	Melissa Williams – Selbstvertretung als Kompensation für historischen Ausschluss	51
2.4.3	Suzanne Dovi – Kriterien für deskriptive Repräsentanten	55
2.5	Die klassische Kritik deskriptiver Repräsentation	58
2.5.1	Essentialismus und die Exklusion von Subgruppen	58
2.5.2	Untergrabung des politischen Gemeinwesens	61
2.6	Die kritisch-befürwortende Position – Iris. M. Young (ab Mitte der 1990er Jahre), Jane Mansbridge, Anne Phillips	63
2.6.1	Iris Marion Young – Gruppenperspektiven und Differenzrepräsentation	63
2.6.2	Jane Mansbridge – „Uncrystallized Interests“ und symbolische Repräsentation	71

Inhaltsverzeichnis

2.6.3 Anne Phillips – Politics of Presence	77
2.7 Institutionelle Umsetzung – Quoten, Konsultativgremien etc.	81
2.8 Kritik aus poststrukturalistischer und postkolonialer Perspektive	85
2.9 Zusammenfassung: Sichtweisen auf deskriptive Repräsentation	95
2.9.1 Anknüpfungspunkte für den deutschen Kontext	96
1. Gruppenperspektiven	98
2. Herausbildung und Artikulation neuer Interessen von Mi- granten	100
3. Substanzielle Repräsentation	101
4. Symbolische Repräsentation	101
5. Essentialismus und die Exklusion von Subgruppen	103
3 Entstehung und Anfangsphase der Gremien	104
4 Forschungsdesign, Methodologie und Methode	109
4.1 Grounded Theory als methodologisches Rahmenkonzept	109
4.2 Experteninterviews als dominante Forschungsmethode	110
4.3 Auswahl der Untersuchungsfälle	115
4.4 Untersuchungsgruppe und Datenerhebung	116
4.5 Auswertung der Interviews	118
4.6 Auswertung der Sitzungsprotokolle	121
4.7 Auswertung der Zeitungsartikel	122
5 Ausländer- und Integrations(bei)räte als Fallbeispiele deskriptiver Repräsentation – Fallanalysen	123
5.1 Fallbeispiel I: Der Mainzer Ausländerbeirat	123
5.1.1 Sozialstruktur der Stadt Mainz und Zusammensetzung des Stadtrates	123
5.1.2 Institutioneller Rahmen und Zusammensetzung des Ausländerbeirates	125
5.1.3 Zusammenarbeit im Ausländerbeirat: Konfliktlinien und Kooperationen	129
5.1.4 Gruppenperspektiven und die Herausbildung mi- grantenspezifischer Interessen	133
5.1.5 Substanzielle Repräsentation oder nur ein Vorzeigeprojekt?	141

5.1.6	Symbolische Repräsentation	147
5.1.7	Exklusion von Subgruppen?	152
5.1.8	Identitätskonstruktionen und Differenzwahrnehmung	156
5.2	Fallbeispiel II: Der Koblenzer Ausländerbeirat	158
5.2.1	Sozialstruktur der Stadt Koblenz und Zusammensetzung des Stadtrates	158
5.2.2	Institutioneller Rahmen und Zusammensetzung des Ausländerbeirates	160
5.2.3	Zusammenarbeit im Ausländerbeirat: Konfliktlinien und Kooperationen	164
5.2.4	Gruppenperspektiven und die Herausbildung migrantenspezifischer Interessen	168
5.2.5	Substanzielle Repräsentation oder nur ein Vorzeigeprojekt?	173
5.2.6	Symbolische Repräsentation	175
5.2.7	Exklusion von Subgruppen?	178
5.2.8	Identitätskonstruktionen und Differenzwahrnehmung	183
5.3	Zusammenfassung: Inkludierende und exkludierende Effekte der Ausländerbeiräte im Vergleich	185
5.4	Fallbeispiel III: Der Essener Integrationsbeirat	187
5.4.1	Sozialstruktur der Stadt Essen und Zusammensetzung des Stadtrats	187
5.4.2	Institutioneller Rahmen und Zusammensetzung des Integrationsbeirates	189
5.4.3	Zusammenarbeit im Integrationsbeirat: Konfliktlinien und Kooperationen	195
5.4.4	Zusammenarbeit zwischen Integrationsbeirat und Ausschuss für Zuwanderung und Integration	200
5.4.5	Gruppenperspektiven und die Herausbildung migrantenspezifischer Interessen	204
5.4.6	Substanzielle Repräsentation oder nur ein Vorzeigeprojekt?	218
5.2.7	Symbolische Repräsentation	227
5.4.8	Exklusion von Subgruppen?	231
5.4.9	Identitätskonstruktionen und Differenzwahrnehmung	237
5.5	Fallbeispiel IV: Der Solinger Zuwanderer- und Integrationsrat	240
5.5.1	Sozialstruktur Solingens und Zusammensetzung des Stadtrates	240

Inhaltsverzeichnis

5.5.2	Institutioneller Rahmen und Zusammensetzung des Zuwanderer- und Integrationsrates	242
5.5.3	Zusammenarbeit – Konfliktlinien und Koalitionen	245
5.5.4	Gruppenperspektiven und Herausbildung migrantenspezifischer Interessen	254
5.5.6	Substanzielle Repräsentation oder nur ein Vorzeigeprojekt?	263
5.5.7	Symbolische Repräsentation	266
5.5.7	Exklusion von Subgruppen?	272
5.5.8	Identitätskonstruktionen und Differenzwahrnehmung	276
5.6	Zusammenfassung: Inkludierende und exkludierende Effekte der Integrations(bei)räte von Essen und Solingen im Vergleich	278
6	Fazit und Ausblick	281
6.1	Schlussfolgerungen für die Theorie deskriptiver Repräsentation	281
6.2	Inklusion durch politische Selbstvertretung?	289
	Literaturverzeichnis	292
	Internetquellen	301
	Anlagen	303
	Anlage 1: Übersicht über die geführten Interviews	303
	Anlage 2: Übersicht über die ausgewerteten Sitzungsprotokolle, 2005-2009	304
	Anlage 3: Rechtsquellen	304
	Anlage 4: Interviewleitfaden	306

1 Einleitung

1.1 Demokratie – Repräsentation – Inklusion

Die westlichen repräsentativen Demokratien scheinen sich wenn nicht in einer Krise so doch in einer grundsätzlichen Transformation zu befinden. Der Aufstand der Jugend im durch die Finanzkrise schwer getroffenen Spanien im Frühjahr 2011 ist ein Beispiel dafür, wie sich die Unzufriedenheit der Bürger mit der herrschenden Politik in einer westlichen Demokratie entladen kann. Unter dem Motto „No nos representan“ („Sie repräsentieren uns nicht“) gingen Tausende auf die Straße, um ihrem Unmut Ausdruck zu verleihen (vgl. Ingendaay 2011).

In der politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung ist die vieldiskutierte These von der „Postdemokratie“, die vor allem von Colin Crouch prominent vertreten wird, inzwischen weitestgehend Konsens, wenngleich deren konkrete Charakteristika unterschiedlich definiert werden. Gemeinsam ist diesen Sichtweisen aber die Feststellung eines Einflussgewinns auf die demokratische Willens- und Entscheidungsfindung durch wirtschaftsnahe Lobbygruppen einerseits und Medienstrategen andererseits und zugleich die einer Entpolitisierung der Bürger, während die Institutionen formal völlig intakt sind (Crouch 2008, Jörke 2005, aus feministischer Perspektive Sauer 2011a). Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen wird auch die Funktionsfähigkeit politischer Repräsentation in Frage gestellt. Eine grundsätzliche Kritik am Zustand politischer Repräsentation in westlichen Demokratien formulierte vor nicht allzu langer Zeit die renommierte Repräsentationstheoretikerin Hanna F. Pitkin:

„Despite repeated efforts to democratize the representative system, the predominant result has been that representation has supplanted democracy instead of serving it. Our governors have become a self-perpetuating elite that rules – or rather, administers – passive or privatized masses of people. The representatives act not as agents of the people but simply instead of them“ (Pitkin 2004: 339).

Pitkin zufolge ist Repräsentation also demokratieabträglich. Ihre Kritik richtet sich gegen die Tendenz zum Rückzug der Bürger ins Private und damit einhergehend eine mangelnde Rückbindung der Repräsentanten an den De-

1 Einleitung

mos. Zugleich impliziert das Zitat eine Kritik an der Figur des Berufspolitikers, der mehr verwaltet als regiert.

In der Politikwissenschaft lassen sich neben der postulierten „Postdemokratie“ zahlreiche weitere Krisendiagnosen repräsentativer Demokratie ausmachen.¹ Aktuell wird vor allem über eine Legitimitätskrise der repräsentativen Demokratie breit diskutiert. Die Vertreter dieser Position rücken das fehlende Vertrauen der Bürger in die politischen Institutionen als Schwachstelle repräsentativer Demokratien in den Mittelpunkt. Die Bürgerproteste rund um das Infrastrukturprojekt Stuttgart 21 scheinen diesen Befund zu stützen. Diese wurden einerseits als Ausdruck sinkenden Vertrauens der Bürger in die politischen Institutionen, die politische Elite sowie die etablierten Parteien, aber andererseits auch als Sinnbild für eine kritischere Haltung der Bürger interpretiert. Im Anschluss daran wurden viele Stimmen laut, die die Aufwertung und strukturelle Verankerung von Formen direkter Bürgerbeteiligung forderten (vgl. etwa Roth 2011).

Einige Kritiken betonen daneben auch die defizitäre Repräsentation schwacher Interessen. So wies Claus Offe schon Anfang der 1970er Jahre auf die grundsätzliche Disparität bei der Interessenvermittlung und -durchsetzung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen hin. Aufgrund unzureichender Organisations- bzw. Konfliktfähigkeit würde manchen „Bedürfniskategorien die Chance politischer Artikulation“ (Offe 1971: 174) gänzlich verwehrt. Das gelte vor allem für Gruppen, denen „das Sanktionsmittel einer ins Gewicht fallenden Leistungsverweigerung nicht zur Verfügung steht“ (ebd.: 169), die sich also außerhalb des kapitalistischen Systems bewegen und für dessen Funktionsfähigkeit nicht unmittelbar relevant sind. An Offe anknüpfend verweist Frank Nullmeier (2000) auf ein Ungleichgewicht in der Interessenvertretung und -durchsetzung durch eine defizitäre Argumentations- und Rechtfertigungsfähigkeit, die charakteristisch für schwache Interessen seien. Demnach ist erstens die Kompetenz, in geschriebener wie in gesprochener Sprache im Sinne des eigenen Anliegens zu argumentieren, und andererseits die Kompetenz, in einem normativen Kontext gute Gründe für die Legitimität des vorgebrachten Interesses anzuführen, zwischen kollektiven Akteuren ungleich verteilt.

Auch der Milieuforscher Michael Vester konstatiert eine „relativ lückenhafte[n] Ausschließung der unterprivilegierten Milieus von den ‚legitimen‘

1 Einen systematischen Überblick über ältere und jüngere Krisendiagnosen bieten Linden/Thaa 2011.

Mechanismen und Kanälen formeller und informeller Partizipation“ (Vester 2009: 45, Herv. i. O.). Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Fragmentierung gesellschaftlicher Großgruppen und deren Bindung an die jeweiligen politischen Parteien verschärfen sich die „Schief lagen politischer Repräsentation“ (22), sodass sich nicht mehr alle sozialen Gruppen politisch repräsentiert sehen.

Vor allem die sukzessiv abnehmende Wahlbeteiligung – eine Entwicklung, die von der empirischen Politikwissenschaft bereits seit Jahrzehnten konstatiert wird – wird als ein deutliches Krisenindiz interpretiert, insbesondere weil diese über die unterschiedlichen Bevölkerungsschichten ungleich verteilt ist (vgl. hierzu Schäfer 2010). Überproportional sind es sozial Benachteiligte, die von ihrer Stimmabgabe keinen Gebrauch machen. Dabei zeigen die empirischen Analysen von Armin Schäfer, dass Wahlen im Gegensatz zu direktdemokratischen Beteiligungsformen immer noch die sozial am wenigsten stark verzerrte Partizipationsmöglichkeit darstellen. Der in einer Gesellschaft bestehende Grad an sozialer Ungleichheit wirkt sich ihm zufolge auch auf die Zufriedenheit mit der Demokratie und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die politischen Institutionen aus. Dirk Jörke (2005) stuft den Befund, demzufolge vornehmlich sozial Benachteiligte auf die Teilnahme an Wahlen verzichten, als „aus demokratietheoretischer Perspektive alarmierend“ ein (487) und sieht darin eine „fundamentale Gefährdung des demokratischen Versprechens der Beteiligungsgleichheit“ (488).

Im Gegensatz zu den skizzierten Repräsentationskritiken ist in der jüngeren normativ-partizipatorischen Demokratietheorie eine positive Umdeutung politischer Repräsentation zu verzeichnen (Plotke 1997; Young 2000; für einen Überblick vgl. auch Thaa 2008; Urbinati/Warren 2008). Die Vertreter dieser Position sehen politische Repräsentation nicht länger als zweitbeste Lösung nach direkter Demokratie an, sondern als zentrale Bedingung von Demokratie überhaupt. Sie distanzieren sich von einer in der Tradition Rousseaus stehenden Repräsentationskritik, wie sie in der partizipatorischen Demokratietheorie zum Beispiel von Benjamin Barber vertreten wird. Ihm zufolge ist Repräsentation nicht mit der Selbstregierung des Demos in Einklang zu bringen, „because it delegates and thus alienates political will at the cost of genuine self-government and autonomy“ (Barber 2003: 145). Die Befürworter politischer Repräsentation behaupten im Gegensatz dazu, dass gerade Repräsentation freiheitsbildend und handlungsermöglichend wirke. Sie betonen dabei zum einen deren Prozesshaftigkeit, die es den Bürgern auch über den Wahlakt hinaus ermögli che, politisch zu partizipieren. Zum anderen heben sie bei ihrer Konzeptualisierung von Repräsentation eine be-

1 Einleitung

stehende Differenz zwischen Repräsentanten und Repräsentierten hervor und brechen so mit einem Verständnis von Repräsentation als Identitätsverhältnis, das den Fluchtpunkt der klassischen politischen Repräsentationskritik bildet. Winfried Thaa konstatiert mit Blick auf diese partizipatorischen Umdeutungen jedoch ein fortbestehendes „ungelöste[s] Inklusionsproblem“ (61) in Bezug auf schwache Interessen. Das sei vor allem darauf zurückzuführen, dass zumindest ein Teil dieser Theorien die Ungleichheit der Bürger ausblende oder vernachlässige (Thaa 2009). Ihm zufolge gilt dies nicht im gleichen Maße für die Theorien deskriptiver Repräsentation, die den Anspruch erheben, zu einer besseren Inklusion beizutragen. Wie zu zeigen sein wird, ergeben sich jedoch auch hier Inklusionsprobleme.

1.2 Fragestellung der Arbeit

Vor dem Hintergrund zunehmender ethnisch-kultureller Pluralisierung der Gesellschaft ist die Frage nach der gesellschaftlichen und politischen Integration von Migranten virulenter denn je. Selbst wenn Deutschland nun auch offiziell als Einwanderungsland bezeichnet wird, lassen sich im Hinblick auf die politische Teilhabe von Migranten deutliche Defizite konstatieren – nicht zuletzt das fehlende Wahlrecht für in Deutschland lebende Nicht-EU-Ausländer. Zwar wurden durch die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts Einbürgerungen – gerade für in Deutschland geborene Kinder durch die Einführung des Territorialprinzips – erleichtert und durch das Zuwanderungsgesetz die Weichen für eine systematische Förderung von Integration gestellt. Auch setzte im Jahr 2000 unter der damaligen rot-grünen Bundesregierung erstmalig eine breite öffentliche Diskussion über Migrationsfragen ein. Doch trotz dieser Fortschritte in der Migrations- und Integrationspolitik gerät die Akzeptanz und Offenheit der Mehrheitsgesellschaft, wenn es um Fragen der Zuwanderung oder der Aufnahme von Flüchtlingen geht, häufig an ihre Grenzen. Einer gleichberechtigten Teilhabe von Migranten in Gesellschaft und Politik stehen zusätzlich immer noch strukturelle Hürden entgegen. Was die Politik anbelangt, so betrifft dies zum einen die Dimension der politischen Beteiligung und zum anderen die Dimension der Repräsentation. Während eine geringe Partizipation aus einem beteiligungsorientierten Demokratieverständnis heraus bedenklich ist, gestaltet sich die Frage der Repräsentation vielschichtiger und ist nicht gleichermaßen eindeutig zu beantworten. Dies ist auf die Komplexität von Repräsentationsverhältnissen zurückzuführen. So muss die im Verhältnis zum Bevölkerungsanteil stark

unterproportionale Präsenz von Migranten in der Politik nicht automatisch bedeuten, dass die Interessen von Migranten nicht vertreten werden. Dass die Erhöhung des Anteils von Migranten in politischen Ämtern aber indes doch gefordert wird, wird meist mit Gerechtigkeitsmotiven wie Chancengleichheit und Gleichberechtigung begründet. Darüber hinaus stellt sich aber die Frage, inwieweit auch ein Zusammenhang zwischen der Präsenz und den vertretenen Inhalten besteht. Damit kommt die deskriptive Repräsentation ins Spiel.

Für die Relevanz deskriptiver Repräsentation in der Politik lassen sich vielfältige Beispiele aus der politischen Praxis anführen. So belegt im US-amerikanischen Kontext die große Unterstützung Barack Obamas durch die afroamerikanische Bevölkerung bei den Präsidentschaftswahlen 2008 und 2012 vor allem die symbolische Bedeutung, die Obama als erster afroamerikanischer Präsident der USA für die afroamerikanische Bevölkerung einnimmt.² Trotz weltanschaulicher Differenzen zwischen den Demokraten und vielen afroamerikanischen Wählern im Hinblick auf die Abtreibungsdebatte und die gleichgeschlechtliche Ehe, vermag Obama diese Wählerschicht zu mobilisieren. Hier scheint also die gleiche ethnische Zugehörigkeit als verbindendes Element äußerst wirkungsmächtig zu sein. Mit einem ‚schwarzen‘ Präsidenten wird daneben aber auch die Erwartung verbunden, dass dieser die besonderen Perspektiven der Afroamerikaner zum Ausdruck bringt, wie es die Schwester des amerikanischen Präsidenten, die Kenianerin Auma Obama, in einem Interview mit der FAZ formuliert: „[E]r kann auch über Dinge reden, über die ein anderer Präsident nicht so leicht reden kann. Er hat ein anderes Bewusstsein dafür, was es bedeutet, ein Mensch zu sein aus einem Land des Südens.“ (Obama 2012: 33)

In der Bundesrepublik spielt deskriptive Repräsentation sowohl in der politischen wie in der medialen Debatte vor allem in Bezug auf Frauen eine Rolle. In diesem Zusammenhang wird seit geraumer Zeit über die Einführung bzw. Ausweitung von verbindlichen Frauenquoten in Politik und Wirtschaft kontrovers diskutiert. Daneben haben die politischen Parteien angesichts einer ansteigenden Zahl potentieller Wähler mit Migrationshintergrund die Bedeutung deskriptiver Repräsentation von Migranten erkannt und besetzten vereinzelt exponierte Ämter mit Personen mit Migrationshin-

2 Bei den Wahlen im Jahr 2012 waren es neben den Afroamerikanern vor allem die Minderheit der Hispanics sowie Frauen, die Obama den Wahlsieg sicherten.

1 Einleitung

tergrund.³ Der Vorschlag des SPD-Vorstandes, in der Partei eine Migrantenquote einzuführen, unterstreicht ebenfalls die zunehmende Relevanz des Themas, wenngleich der Vorstoß, der letztlich nicht mehrheitsfähig war, in diesem Fall auch als Besänftigung der Wähler mit Migrationshintergrund nach der durch das SPD-Mitglied Thilo Sarrazin im Jahr 2012 angestoßenen und äußerst kontrovers geführten Integrationsdebatte zu werten ist. Neben den Maßnahmen, die inzwischen von politischen Parteien umgesetzt worden sind, ist auch die interkulturelle Öffnung der Verwaltung immer wieder Thema. Dahinter steht das Bemühen, strukturelle Barrieren abzubauen sowie das Anliegen, Werte wie Chancengleichheit und die Anerkennung kultureller Vielfalt durch den Staat zu vermitteln und zu realisieren.

Vor diesem Hintergrund untersucht die Arbeit ausgehend von der normativ-partizipatorischen Demokratietheorie die Funktionsweise deskriptiver Repräsentation am Beispiel von Ausländer- bzw. Integrations(bei)räten. Diese Gremien bilden eine besondere Beteiligungsmöglichkeit für Migranten auf der kommunalen Ebene. Für Einwanderer aus Nicht-EU-Ländern stellen sie eine der wenigen niederschweligen Möglichkeiten dar, sich politisch zu beteiligen. Sie entsprechen insofern der Logik deskriptiver Repräsentation, als in ihnen Migranten von Migranten vertreten werden sollen. Dabei wurde diese Logik in einigen Bundesländern relativiert, indem die Gremien zu Integrationsräten reformiert wurden, in denen auch Personen ohne Migrationshintergrund einbezogen und Migranten mit doppelter Staatsbürgerschaft oder Eingebürgerte wahlberechtigt sind. Damit ist nicht länger die ausländische Staatsangehörigkeit, sondern die Migrationsgeschichte das entscheidende Kriterium, das zur Teilnahme in diesen Gremien berechtigt. Darüber hinaus sind die Integrationsräte stärker mit dem Stadtrat verzahnt. Der Vergleich von Ausländerbeiräten und Integrationsräten ermöglicht es daher, Aussagen über deren Repräsentationsleistung zu treffen. Dabei geht es nicht darum, Repräsentation in einem mathematischen Sinne zu messen, sondern zu plausiblen und begründeten Aussagen über eine vergleichsweise mehr oder weniger starke Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen und Sichtweisen zu kommen.

Die Arbeit knüpft an die seit den 1990er Jahren vorwiegend im anglo-amerikanischen Raum geführte Theoriedebatte zu deskriptiver Repräsentation an, in der die Vor- und Nachteile deskriptiver Repräsentation breit dis-

3 Zum Beispiel wurde die CDU-Politikerin Aygül Özkan im Jahr 2010 Sozialministerin in Niedersachsen und die SPD-Politikerin Bilkay Öney im Jahr 2011 Integrationsministerin in Baden-Württemberg.

1.4 Zum Stand der Repräsentationsforschung

kutiert wurden. Daran anschließend wurden für die empirische Untersuchung im bundesdeutschen Kontext forschungsleitende theoretische Annahmen formuliert.

Im Mittelpunkt steht vor allem die Frage nach dem Inklusionspotential der kommunalen Sondergremien. Das rückt das Augenmerk auf die Repräsentativität dieser Gremien. So soll untersucht werden, inwiefern derlei Formen der Gruppenvertretung tatsächlich zu einer besseren Inklusion einer marginalisierten Gruppe in den politischen Prozess beitragen, inwieweit sie möglicherweise aber auch zu Exklusionen führen. Auch ist zu fragen, ob der Einbezug von Mitgliedern benachteiligter Gruppen Konsequenzen für die inhaltliche Repräsentation hat oder sich die Vorteile, sofern diese bestehen, vor allem auf der Ebene symbolischer Repräsentation bewegen. Insofern wird auch betrachtet, inwieweit deskriptive Repräsentation zur substanziellen und symbolischen Repräsentation von unterschiedlichen Interessen von Migranten beitragen. Darüber hinaus soll letztlich auch die Frage beantwortet werden, welche Implikationen die gruppenspezifische Repräsentation in Migrantenvertretungen für die politische Integration von Migranten hat.

1.4 Zum Stand der Repräsentationsforschung

1.4.1 Politische Repräsentation von Migranten(-gruppen)

Seit Antritt der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 1998 rückten die Themen Migration und Integration auf die politische Agenda. Auch setzte ein verstärktes Bemühen seitens der Politik ein, Migranten in die Politik einzubeziehen. Für diese Entwicklungen stehen die Einrichtung von Integrationsgipfel und Islamkonferenz, aber auch die Einsetzung der „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“, die auch als „Süssmuth-Kommission“ bezeichnet wird, auf der Bundesebene. Anders als bei der Süssmuth-Kommission wurde beim Integrationsgipfel und bei der Islamkonferenz der Ansatz verfolgt, neben Experten auch Migranten bzw. Vertreter von Migranten-selbstorganisationen in die Gremien einzubeziehen (vgl. Zinterer 2007).

Zur politischen Repräsentation von Migranten haben vor allem Andreas Wüst und in jüngerer Zeit auch Karen Schönwälder geforscht. Wüst (2006) kommt in seiner Analyse der Ergebnisse der Deutschen Kandidatenstudie 2005 des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung zu dem Schluss, dass von einer spezifischen politischen Agenda von Kandidaten mit Migrationshintergrund nicht unbedingt die Rede sein kann. Die Studie zeige

1 Einleitung

vielmehr, dass sowohl von Kandidaten ohne als auch mit Migrationshintergrund die Arbeitslosigkeit als das dringlichste Problem betrachtet wird. Ein Unterschied zwischen Kandidaten ohne und Kandidaten mit Migrationshintergrund konnte hingegen im Hinblick auf den Repräsentationsfokus festgestellt werden. So gaben überdurchschnittlich viele Kandidaten mit Migrationshintergrund an, sich vor allem für eine bestimmte gesellschaftliche Gruppe einsetzen zu wollen (Wüst 2006: 233). Im Hinblick auf die sechzehn Abgeordneten mit Migrationshintergrund des 16. Deutschen Bundestages, arbeitete Wüst heraus, dass sich diese vor allem auf Parteien verteilen, die im Parteienspektrum eher links angesiedelt sind (ebd.: 233f.). Daneben wurde die eklatante Unterrepräsentation von Personen mit Migrationshintergrund in den Parlamenten, aber auch bereits auf Parteilisten, durch die Untersuchung empirisch nachgewiesen. Andererseits konstatieren Wüst und Heinz (2009), dass die Präsenz von Personen mit Migrationshintergrund nicht nur symbolische, sondern auch substanzielle, das heißt inhaltliche, Konsequenzen hat. Überprüft haben sie diesen Zusammenhang anhand der Politikschwerpunkte von Abgeordneten mit Migrationshintergrund, die sie an deren Mitgliedschaft in migrationsnahen Ausschüssen und an ihrem parlamentarischen Frageverhalten festgemacht haben. Insgesamt bestätigen ihre quantitativ angelegten Untersuchungen eine stärkere Präsenz und höhere Aktivität von Abgeordneten mit Migrationshintergrund in migrationsnahen Politikfeldern und auf Bundesebene eine höhere Anzahl schriftlicher Fragen rund um das Thema Migration. Insofern wird ein positiver Zusammenhang zwischen der Präsenz und der Vertretung von Inhalten festgestellt. Was die Studie aber weniger in den Blick nimmt, ist die subjektive Wahrnehmung und das Selbstverständnis der Kandidaten bzw. Abgeordneten mit Migrationshintergrund.

Karen Schönwälder (2010) hat die Zusammensetzung der bundesdeutschen Stadträte und Parlamente unter der Perspektive der Beteiligung von Personen mit Migrationshintergrund analysiert.⁴ Zwar konstatiert sie generell einen bundesweiten Trend zur Erhöhung des Anteils von Migranten in den Räten und Parlamenten, jedoch entspräche deren Anteil bislang bei weitem nicht ihrem Bevölkerungsanteil; zudem sei der positive Trend nicht für alle Städte und Bundesländer gleichermaßen festzustellen. Ein Blick auf die politischen Parteien zeige überdies, dass es hier große Unterschiede im Hinblick auf den Einbezug von Migranten gibt. Auf der Landesebene wurde

4 Vgl. dazu auch die Studie von Schönwälder/Sinanoglu/Volkert 2011.

1.4 Zum Stand der Repräsentationsforschung

Schönwälder zufolge die Hälfte der Parlamentarier mit Migrationshintergrund für Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke gewählt, die aber bundesweit insgesamt nur 18 Prozent aller Abgeordneten stellen (Schönwälder 2010: 32). Bei der SPD habe erst seit einigen Jahren ein Bemühen eingesetzt, mehr Kandidaten mit Migrationshintergrund aufzustellen, was inzwischen auch zu einer verstärkten Präsenz geführt habe. Bei der CDU und der FDP seien diese bislang eher selten. Ferner ist Schönwälder auch der Frage nachgegangen, wie sich die Abgeordneten mit Migrationshintergrund zusammensetzen. Sie konstatiert, dass es vor allem türkeistämmige Politiker sind, die sich politisch engagieren. Darunter sei ein beträchtlicher Anteil weiblicher Politiker. Grundsätzlich hebt sie die Notwendigkeit und Vorteile deskriptiver Repräsentanten in den politischen Parteien hervor und nimmt dabei auch auf Argumente der US-amerikanischen Theoriedebatte zu deskriptiver Repräsentation Bezug:

„Politische Parteien sind Vermittler zwischen Bevölkerung und Entscheidungsträgern. Ist eine Bevölkerungsgruppe in ihnen kaum vertreten, dann wissen die Parteien und in der Folge auch die Parlamente zu wenig über die Bedürfnisse und Meinungen in dieser Gruppe. Andersherum kann auch die Kommunikation der Entscheidungen von Parlamenten und Stadträten hin zu den Bürgern eingeschränkt sein, wenn Vermittler fehlen, die in den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen Ansehen und Vertrauen genießen.“ (Schönwälder 2010: 31)

Darüber hinaus sei insgesamt anzunehmen, dass der eigene Migrationshintergrund das Verständnis für die Anliegen der migrantischen Bevölkerung erhöhe. Die dabei vorausgesetzte Grundannahme, derzufolge Personen mit Migrationshintergrund spezifische Sichtweisen und Belange in den politischen Prozess einbringen und die Kommunikation zwischen Repräsentanten und Repräsentierten leichter falle, soll im Rahmen dieser Arbeit jedoch am Beispiel der Ausländer- und Integrations(bei)räte kritisch hinterfragt werden. Dabei sollen auch mögliche Kehrseiten einer solchen Repräsentationslogik untersucht werden. Im Unterschied zu der Untersuchung von Schönwälder, die die reguläre parlamentarische Repräsentation fokussiert, werden hier also Sondergremien in den Blick genommen, die vollständig – das gilt zumindest für die Ausländerbeiräte – auf dem Prinzip der Gruppenrepräsentation aufbauen und in denen die politischen Parteien eine untergeordnete Rolle spielen. Insofern bieten sie ein ideales Untersuchungsfeld, um der Funktionsweise deskriptiver Repräsentation nachzugehen. Dass Vielfalt in den Parteien und Parlamenten grundsätzlich wünschenswert ist, soll damit keinesfalls in Frage gestellt werden.

1 Einleitung

Markus Linden und Winfried Thaa haben darüber hinaus die advokatorische Repräsentation von Migrantengruppen unter anderem am Beispiel der „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“ untersucht (vgl. Linden 2009, Linden/Thaa 2010). Ausgangspunkt bildete auf theoretischer Ebene das deliberativ-rationale Demokratiemodell von Jürgen Habermas, als dessen praktische Ausformung Expertenkommissionen wie die Süsmuth-Kommission verstanden wurden. Thaa (2007) formulierte zunächst eine theoretische Kritik an der diskurstheoretisch begründeten deliberativen Demokratievorstellung. Demnach führen eine Informalisierung und Kognitivierung der Politik, die deliberative Politikprozesse auszeichnen, zur Privilegierung verallgemeinerbarer Interessen und damit zu einem systematischen Ausschluss der Interessen schwächerer gesellschaftlicher Gruppen. Die theoretische Kritik wurde sodann am Beispiel der Repräsentation von Migrantengruppen unter der Rot-Grünen-Bundesregierung im Zeitraum 1998 bis 2005 überprüft. Verglichen wurde die Repräsentation verschiedener Migrantengruppen durch die Unabhängige Kommission Zuwanderung als Beispiel für ein deliberatives Gremium mit der parlamentarischen Repräsentation von Migrantengruppen. In Bezug auf die parlamentarische Repräsentation wurden zwei Politikprozesse in den Blick genommen: zum einen die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts und zum anderen die Diskussion um das Zuwanderungsgesetz, wobei letztere stark durch die Ergebnisse der Unabhängigen Kommission Zuwanderung geprägt wurde. Linden und Thaa (2010) kommen zu dem Ergebnis, dass in der deliberativen Repräsentation, die ihre praktische Ausformung in Expertenkommissionen findet, schwache Interessen nur defizitär vertreten werden und sich vor allem Interessen durchsetzen, die einem ökonomisch definierten Gemeinwohl dienen. So hätte die Kommission in Bezug auf Themen, die nicht an ein solches Allgemeinwohl rückkoppelbar gewesen seien – etwa die Anerkennung geschlechtsspezifischer und nichtstaatlicher Verfolgung als berechtigte Gründe bei der Asylbeantragung, die Härtefallregelung, das Wahlrecht für Ausländer –, entweder keinen Konsens erzielen können oder diese Punkte seien kaum thematisiert worden (Linden 2009: 157). Vor allem die Repräsentation der Interessen von Flüchtlingen sei im Rahmen der Arbeit der Unabhängigen Kommission Zuwanderung zu kurz gekommen, obschon die Zusammensetzung hier anderes hätte erwarten lassen, gehörten doch auch Advokaten von Flüchtlingen, etwa der stellvertretende Leiter der UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) Deutschland sowie Vertreter der Kirchen, zu den Mitgliedern der Kommission. Demgegenüber seien die Interessen von schwachen Gruppen unter den Migranten wie Flüchtlingen im

1.4 Zum Stand der Repräsentationsforschung

Rahmen der parlamentarisch-parteilpolitischen Repräsentation wesentlich besser vertreten worden. In den von Parteipolitikern geführten Diskussionen im Parlament hätte sich prinzipiell eine vergleichsweise stärkere Bezugnahme auf die partikularen Anliegen der Migranten und weniger stark auf ökonomische Nützlichkeitsabwägungen gezeigt. Damit bestätigte sich die theoretisch aufgestellte Annahme: Konfliktiv geführte Debatten zwischen Parteivertretern, die ihren Wählern gegenüber verantwortlich sind, besitzen ein vergleichsweise höheres Inklusionspotential als Expertengremien, die auf die Herstellung eines vermeintlich ‚rationalen‘ Konsenses abzielen. Gezeigt wird damit auch, dass Repräsentationsformen per se Konsequenzen für die Berücksichtigung und Gewichtung der Interessen verschiedener Migrantengruppen besitzen.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit steht nun die politische Repräsentation von Mi-granten(-gruppen) auf der kommunalen Ebene im Fokus, wobei nicht die advokatorische Form der Repräsentation in Expertenkommissionen, sondern die deskriptive Form untersucht wird. In den Blick genommen wird also die politische Selbstrepräsentation von Migranten durch Migranten. Die kommunale Ebene scheint in diesem Zusammenhang besonders interessant, kommt den Kommunen doch „eine wichtige Stellung als *Moderatoren im Prozess der sozialen Integration von Migranten*“ (Bommes 2009: 102, Herv. i. O.) zu und beeinflussen die hier getroffenen Entscheidungen die Lebensverhältnisse der Einwohner ganz konkret.

1.4.2 Theorie und Empirie deskriptiver Repräsentation

Sowohl die theoretischen wie auch die empirischen Arbeiten zu deskriptiver Repräsentation stammen hauptsächlich aus dem englischsprachigen Raum. Die überwiegend weiblichen Befürworterinnen, die sich auf theoretischer Ebene mit deskriptiver Repräsentation befassen, stammen aus dem Umfeld der Frauenbewegung. Insbesondere Iris Marion Young und Jane Mansbridge haben sich mit der Frage der Inklusion benachteiligter Gruppen in den demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess auseinandergesetzt. Sie sehen vor allem in der deskriptiven Repräsentation eine Antwort auf die bestehenden Diskrepanzen in der politischen Repräsentation. Im Kern argumentieren sie, dass die Präsenz von Angehörigen marginalisierter Gruppen sich auf die substanzielle und symbolische Repräsentation der entsprechenden Gruppen auswirkt.

1 Einleitung

Es liegen für die Vereinigten Staaten zahlreiche empirische Studien vor, die die Effekte deskriptiver Repräsentation im Hinblick auf die Gruppe der Afroamerikaner und auf Frauen untersuchen. Zentrale Fragestellungen betreffen das Verhältnis von substanzieller zu deskriptiver Repräsentation (Reingold 2008, Tate 2003, Lublin 1997, Swain 1995), die Auswirkungen der geschlechtlichen oder ethnischen Zugehörigkeit der Repräsentanten auf ihre Politikschwerpunkte und ihr Abstimmungsverhalten (McCurdy 2001, Menifield/Jones 2001, Preuhs 2007, Swers 1998) sowie die Bedeutung deskriptiver Repräsentation für das Verhältnis zwischen Repräsentanten und Repräsentierten (Gay 2002, Ulbig 2007, Whitby 2007). Überwiegend haben die Studien einen positiven Zusammenhang zwischen der Selbstvertretung von Frauen bzw. Afroamerikanern und der substanziellen Repräsentation ihrer Interessen festgestellt. Allerdings kommt Swain (1995) zu dem Ergebnis, dass deskriptive Repräsentation in erster Linie psychologische Vorteile für die entsprechenden Gruppen bietet. Lublin (1997) verweist darauf, dass durch die Förderung der Wahl von Afroamerikanern durch die Bestimmung entsprechender Wahlbezirke ihre substanzielle Repräsentation eingeschränkt wird. Dies sei darauf zurückzuführen, dass Stimmen von Afroamerikanern für demokratische Kandidaten in anderen Wahlbezirken verloren gingen, die aber tendenziell ihre Interessen vertreten würden. Darüber hinaus konzentrieren sich einige Untersuchungen auf die symbolischen Effekte deskriptiver Repräsentation (Lawless 2004, Tate 2003). Im Gegensatz zu den theoretischen wie empirischen Befunden zu deskriptiver Repräsentation für den angloamerikanischen Raum, zeigt sich im Hinblick auf die Bundesrepublik bislang eine Leerstelle, die diese Arbeit zu schließen versucht.

Für die Bundesrepublik liegen bislang einzig einige wenige politikwissenschaftliche Arbeiten vor, die das Augenmerk auf die (deskriptive) Repräsentation von Frauen richten. So hat Bettina Hierath (2001) die Bedeutung des Faktors Geschlecht im Kontext politischer Repräsentation untersucht. Als Datengrundlage dienten Befragungen und Abgeordnetenstudien aus den USA und der Bundesrepublik, die vor dem Hintergrund repräsentationstheoretischer Überlegungen ausgewertet wurden. Hierath kommt zu dem Ergebnis, dass die Kategorie Geschlecht sich in beiden Kontexten bemerkbar macht. Sie konstatiert, dass ein „geschlechtsspezifischer Unterschied im Handeln und vor allem im Rollenverständnis existiert“ (Hierath 2001: 213). Auch fühlten sich weibliche Abgeordnete der weiblichen Bevölkerung gegenüber besonders verantwortlich. Die Arbeit von Annette Knaut (2011) konnte zeigen, inwiefern sich Geschlecht als eine „Differenz-

1.4 Zum Stand der Repräsentationsforschung

struktur“, die die politischen Institutionen durchzieht, etwa auf den Kommunikationsstil weiblicher Repräsentanten auswirkt. Gerade in Gremien, in denen Frauen deutlich in der Minderheit seien, würden sie häufig in die Rolle einer „Symbolfrau“ gedrängt und als solche mit vergeschlechtlichten Verhaltens- und Kompetenzerwartungen konfrontiert. Auf diese reagierten sie häufig mit Überanpassung, um seitens der etablierten männlichen Akteure akzeptiert zu werden (ebd.: 229). Obwohl der Anteil von Frauen in der Politik angestiegen ist und dadurch mitunter Verschiebungen in der Differenzstruktur Geschlecht stattgefunden haben, sei diese immer noch stabil und wirkungsmächtig. Gerade in männlich dominierten informellen Institutionen wie Netzwerken finde der systematische Ausschluss von Frauen statt. Dabei haben, so Knaut, „Abgeordnete, die es nicht schaffen, sich in binnen- und außerparlamentarische Netzwerke einzuklinken, [...] schlechtere Karten, Politik zu vermitteln“ (ebd.: 378). Knaut kommt daher zu dem Schluss, dass „Frauen so nicht vollständig in die politischen Institutionen integriert sind“ (Knaut 2011: 377). Zu klären gilt, inwiefern ähnliche Ergebnisse auch in Bezug auf die Migranten als einer benachteiligten Gruppe im Kontext gruppenspezifischer Repräsentation zu beobachten sind.

1.4.4 Studien zu Ausländer- und Integrations(bei)räten

Zu Ausländerbeiräten und Integrations(bei)räten entstanden bislang einige qualitative und quantitative Untersuchungen, denen mitunter allgemeine Fragestellungen zu Grunde liegen und die eher deskriptiv ausfallen.⁵ Darin werden meist die Organisation und Struktur, die Kompetenzen und Arbeitsschwerpunkte sowie die Zusammenarbeit der Ausländerbeiräte mit anderen kommunalpolitischen Gremien beschrieben. Problematisiert werden häufig die geringe Wahlbeteiligung an den Beiratswahlen sowie die begrenzten Einflussmöglichkeiten der Gremien.

Claudio Caballero (2003) hat sich in seiner quantitativen Studie weniger mit den Ausländerbeiräten an sich als mit den Einflussfaktoren auf die Wahlbeteiligung an den Ausländerbeiratswahlen in Rheinland-Pfalz befasst. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die Bekanntheit der Gremien bzw. der

5 Vgl. hierzu Forschungsgruppe Kommunikation und Sozialanalysen GmbH (Fokus) 1994; Landesarbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Nordrhein-Westfalen (LAGA NRW) 1998, 2007; Caballero 2003; Ottersbach 2003; Otten/Reich/Schöning-Kalender 2007.

1 Einleitung

Wahlen und die Verinnerlichung einer Wahlnorm die wichtigsten Einflussgrößen auf die Wahlbeteiligung darstellen (Caballero 2003: 88f.). Aber auch der Grad der kulturellen, strukturellen und sozialen Integration wirke sich auf die Wahlbeteiligung aus. So nähmen verstärkt vergleichsweise schwach integrierte Personen an den Wahlen teil, obwohl genau diese Gruppe der ausländischen Einwohner im Vergleich zu gut integrierten Personen über weniger Kenntnisse bezüglich des Beirates verfügten (Caballero 2003: 90). Der Befund deutet darauf hin, dass die Gremien gerade für politikfernere Gruppen interessant sind.

Die Explorationsstudie über die Rolle und Arbeit von Ausländerbeiräten in Rheinland-Pfalz von Matthias Otten, Hans H. Reich und Claudia Schöning-Kalender beschreibt die Selbstwahrnehmung der Ausländerbeiratsmitglieder, die Zusammenarbeit innerhalb der Gremien und das Verhältnis zu anderen kommunalpolitischen Gremien. Die Studie wurde innerhalb einer Bestandsaufnahme über die Partizipation von Migranten und ihren Organisationen in Rheinland-Pfalz durchgeführt. Die Datengrundlage bilden Gruppeninterviews, die Anfang 2005 mit den Mitgliedern aus sieben Ausländerbeiräten geführt wurden. Darunter war auch der Koblenzer Ausländerbeirat, wobei hier lediglich ein Einzelinterview stattgefunden hat. Die Studie, deren Datenbasis insgesamt überschaubar ist, ergab, dass unter den Mitgliedern eine „sehr deutliche Hinwendung zur Mitgestaltung der deutschen Aufnahmegesellschaft“ zu erkennen sei und das gemeinsame Interesse in der aktiven Mitgestaltung und Teilhabe an Entscheidungen am Wohnort bestehe (Otten/Reich/Schöning-Kalender 2007: 65). Ein weiterer Befund lautet, dass es, obschon bestimmte Migrantengruppen in den Gremien stärker als andere vertreten sind, keinesfalls zu einer dominanten Stellung einer einzelnen ethnischen Gruppe in der lokalen Politik kommt oder sich bestimmte Gruppen umgekehrt von dieser distanzieren (ebd.: 66). Es herrsche wie in anderen kommunalpolitischen Gremien auch „ein pluralistisches Meinungsspektrum“, das von kulturellen Zugehörigkeiten weitestgehend unabhängig sei (ebd.: 67). Dieser Befund überrascht, wo doch die Listen teilweise ethnisch definiert sind. Die Explorationsstudie, die insgesamt einen deskriptiven Charakter hat, weist bereits auf einige interessante Aspekte hin, die es aber systematisch zu überprüfen gilt. Weder wurden die Politikprozesse nachgezeichnet noch die politischen Agenden der Gremien tiefergehend analysiert.

In Nordrhein-Westfalen hat die 1996 gegründete Landesarbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte (LAGA NRW), die sich auf Landesebene für die Interessenvertretung von Migranten einsetzt und darüber hinaus die Arbeit der Ausländerbeiräte unterstützt, in einer Studie Ausländerbeiräte und

1.4 Zum Stand der Repräsentationsforschung

in einer zweiten Studie die neu eingerichteten Integrationsräte untersucht. In ersterer kommt sie trotz gravierender Mängel der Ausländerbeiräte zu einer insgesamt positiven Bilanz. Neben einer schriftlichen Befragung aller damals existierenden 140 nordrhein-westfälischen Ausländerbeiräte zu ihrer Organisation, Struktur, Zusammensetzung und ihren inhaltlichen Schwerpunkten wurden die vier Ausländerbeiräte von Duisburg, Bonn, Gütersloh und Rheine eingehender qualitativ untersucht. Die LAGA NRW kommt nach der qualitativen Untersuchung der vier Ausländerbeiräte zu dem Schluss, dass es durch die Verankerung der Ausländerbeiräte in der Gemeindeordnung (§ 27 GO NRW) zu einer besseren Beteiligung von Migranten kommt und zwar auch in jenen Kommunen, in denen bereits zuvor Ausländerbeiräte existiert hätten. Eine effektive Arbeit sei zum einen abhängig von dem Entgegenkommen der Entscheidungsträger und zum anderen von der politischen Kompetenz der Beiratsmitglieder (vgl. LAGA NRW 1998: 82). Von Seiten anderer kommunalpolitischer Gremien würden die Ausländerbeiräte als politisches Vertretungsgremium anerkannt und ihre Aufgabe würde vor allem in der Feststellung von Problemen von Migranten gesehen. Allerdings wird auch die Vermutung aufgestellt, dass die Gremien von der migrantischen Bevölkerung nicht immer als Vertretungsorgan, sondern oftmals als ein „soziales Betreuungsorgan der Kommune“ verstanden würden (ebd.: 96). Die mangelnde politische Kompetenz vieler Beiratsmitglieder wirke sich nachteilig auf die Arbeitsweise aus, würde aber durch die erfahrenen Vorsitzenden und Geschäftsführer kompensiert (ebd.: 106).

In einer weiteren weniger umfangreichen Untersuchung hat die LAGA NRW die reformierten Integrationsräte in den Blick genommen (LAGA NRW 2007). Die Datenbasis bildeten Interviews, die mit den Vorsitzenden der Integrationsräte in zehn Kommunen geführt wurden. Das Fazit dieser Untersuchung lautet, dass die Reform zu einer qualitativen Verbesserung der Arbeitsweise geführt hat. Dass ausschließlich die Vorsitzenden befragt wurden, schwächt jedoch die Aussagekraft der Untersuchungsergebnisse.

Für die vorliegende Untersuchung sind vor allem einige Befunde der qualitativen Studie von Markus Ottersbach (2003) von besonderem Interesse. Im Rahmen der Studie hat Ottersbach den Ausschuss für Zuwanderung und Integrationsangelegenheiten in Solingen, den Beirat für Zuwanderung und Integration in Duisburg und den Ausländerbeirat in Bonn in den Jahren 1999-2002 untersucht und kommt insgesamt zu dem Ergebnis, dass eine Umwandlung der Ausländerbeiräte in neuere und ungeachtet einiger Mängel effektivere Modelle, wie sie in Solingen und Duisburg bereits bestehen, überfällig ist. Darüber hinaus stellt Ottersbach für den Solinger Ausschuss

1 Einleitung

für Zuwanderung und Integrationsangelegenheiten fest, dass dort das Thema „Jugend und Migration“ sowie die Situation von Frauen zu kurz kamen und die Gruppe der Flüchtlinge kaum vertreten wurde (Ottersbach 2003: 20f.). Um die Partizipation von Flüchtlingen zu gewährleisten, empfiehlt er, über die Einrichtung eines Mandats nachzudenken, das für einen sachkundigen Einwohner bzw. eine sachkundige Einwohnerin, der/die die „Angelegenheiten der Flüchtlinge im Ausschuss bzw. im Beirat regelmäßig repräsentiert“ (ebd.: 99), reserviert ist. Im Vergleich zu der empirischen Untersuchung von Ottersbach geht es in dieser Arbeit vor dem Hintergrund repräsentations- und demokratietheoretischer Überlegungen jedoch vielmehr um die Untersuchung einer bestimmten Form politischer Repräsentation und um eine grundsätzliche Hinterfragung der Logik, der zufolge Migranten durch Migranten vertreten werden sollen. Die von ihm aufgeworfene Frage nach der Einbindung unterschiedlicher Migrantengruppen und Subgruppen ist jedoch auch für die vorliegende, ebenfalls qualitativ angelegte Studie wichtig, die unter anderem der Inklusionsfähigkeit deskriptiver Repräsentation anhand von vier Fallbeispielen – verglichen werden die Ausländerbeiräte von Koblenz und Mainz mit den Integrations(bei)räten von Solingen und Essen – systematisch nachgeht. Durch die Gegenüberstellung von Ausländerbeiräten und Integrations(bei)räten soll in den Blick genommen werden, inwieweit sich die institutionelle Anbindung an die allgemeine Kommunalpolitik auf die Repräsentationsleistung und darüber hinaus auf die politische Integration auswirkt.

1.5 Bemerkungen zu Methodologie und Methodik

Die Datenbasis der vorliegenden Arbeit besteht zum einen aus sämtlichen Sitzungsprotokollen der untersuchten Gremien sowie der Stadtratsprotokolle und zum anderen aus qualitativen Leitfadeninterviews, die mit gewählten Migrantenvetretern sowie mit den von den Fraktionen entsandten Ratsmitgliedern und in drei der vier Fälle auch mit den Geschäftsführern geführt wurden. Der Untersuchungszeitraum umfasste die Wahlperiode 2005 bis 2009.

Die Studie orientiert sich methodologisch an der von Glaser und Strauss (2009) entwickelten „Grounded Theory“, wobei dieser nicht in allen Punkten strikt gefolgt wurde. Während Glaser und Strauss für eine rein induktive Vorgehensweise zur Erforschung eines noch gänzlich unbekanntes Feldes plädieren, wurden hier zunächst theoriegeleitet Forschungshypothesen for-

1.5 Bemerkungen zu Methodologie und Methodik

muliert, die dann im Verlauf des Forschungsprozesses anhand des empirischen Materials modifiziert und, wenn notwendig, auch revidiert wurden.

Die dominante Forschungsmethode stellen leitfadengestützte qualitative Experteninterviews dar. Die Interviews dienen aber nicht, wie in zahlreichen sozialwissenschaftlichen Arbeiten üblich, in erster Linie der Exploration eines noch unbekanntes Forschungsfeldes, sondern der Rekonstruktion von „Deutungswissen“ (Bogner/Menz 2009), es geht um die „kommunikative Erschließung und analytische Rekonstruktion der ‚subjektiven Dimension‘ des Expertenwissens“ (Bogner/Menz 2009: 66). Das Ziel ist also eine „theoretisch gehaltvolle Konzeptionalisierung von (impliziten) Wissensbeständen, Weltbildern und Routinen“ (ebd.: 66). Die Untersuchung hat damit einen theoriemodifizierenden Anspruch. Es geht somit nicht allein darum, die forschungsleitenden Annahmen zu verifizieren oder zu falsifizieren, sondern auch um die Formulierung von Rückschlüssen für die Theorie deskriptiver Repräsentation im bundesdeutschen Kontext.

Im Anschluss an Meuser und Nagel (2009) wird ein wissenssoziologisches Expertenverständnis zugrunde gelegt. Danach sind Experten nicht nur Außenstehende, die bestimmte Prozesse und Strukturen von außen unter Rückgriff auf fachliches Expertenwissen beurteilen, sondern „aktive Partizipanten“ (44), die in die zu untersuchenden Handlungsabläufe und Strukturen unmittelbar involviert sind.

Durch die Analyse der Sitzungsprotokolle der untersuchten Ausländer- und Integrations(bei)räte und der Stadtratsprotokolle konnte darüber hinaus ein Überblick über die behandelten Themen erstellt werden und ließen sich zum anderen konkrete Verfahrensweisen, Diskussionsverläufe und Entscheidungsprozesse nachzeichnen. Zusätzlich wurden die Presseberichte über die Arbeit der Migrantenvertretungen in den jeweils auflagenstärksten Lokalzeitungen im Untersuchungszeitraum ausgewertet, um darüber zu Aussagen über die öffentliche Präsenz und Wahrnehmung der Gremien zu kommen.

Die Konzepte Inklusion und Exklusion werden in dieser Arbeit als Analyseinstrument herangezogen, mittels derer die paradoxen Effekte der untersuchten Migrantenvertretungen herausgearbeitet und analysiert werden können (vgl. Bausch 2013). Sie dienen also dazu, Phänomene politischer Exklusion und Marginalisierung zu erfassen und Bedingungen für eine Annäherung an den normativen Anspruch einer möglichst umfassenden Inklusion bei der Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen aufzuzeigen. Die Luhmann'schen Kategorien Inklusion und Exklusion werden dabei in einem stärker handlungstheoretischen Sinne übernommen (vgl. dazu Ra-

1 Einleitung

phael 2008: 20), wie er von Martin Kronauer (2006, 2010) und Robert Castel (2000) geprägt wurde. Kronauer und Castel distanzieren sich von einem systemtheoretischen Verständnis von Inklusion/Exklusion und unternehmen den Versuch, Inklusion und Exklusion mit Ungleichheit theoretisch zusammenzuführen. Dabei heben sie vor allem den Prozesscharakter von Exklusionen hervor und machen deutlich, dass sich diese innerhalb der Gesellschaft vollziehen. Wie Kronauer feststellt, setzt Exklusion „den (gewohnheitsmäßigen oder normativen) Anspruch beziehungsweise die formale Berechtigung auf Zugehörigkeit geradezu voraus – ohne dass dieser Anspruch eingelöst würde“ (Kronauer 2006: 40). In diesem Sinne werden die Begriffe Inklusion und Exklusion in der vorliegenden Arbeit als Analyseinstrument bezogen auf den politischen Prozess herangezogen.

1.6 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich im Wesentlichen in zwei große Blöcke: die Diskussion deskriptiver Repräsentation auf theoretischer Ebene und die empirische Untersuchung der Funktionsweise von Ausländer- bzw. Integrations(bei)räten als Beispiele für deskriptive Repräsentation. Im Rahmen des theoretischen Teils werden die angloamerikanische Theoriendebatte zu deskriptiver Repräsentation rekonstruiert und die Chancen und Risiken deskriptiver Repräsentation für den bundesdeutschen Kontext herausgearbeitet. Die in der Forschungsliteratur angeführte theoretische Kritik – Essentialismus und die Untergrabung des politischen Gemeinwesens – wird durch eine Kritik deskriptiver Repräsentation aus der Perspektive postkolonialer Theorie ergänzt. Sie ermöglicht es, den Blick auf die negativen Effekte von Zuschreibungsprozessen sowie die zweiseitigen Resultate gruppenbezogener positiver Maßnahmen zu lenken, die auf kategorialen Unterscheidungen beruhen. Zunächst wird das Modell deskriptiver Repräsentation als ein Spiegel der gesamten Gesellschaft diskutiert, das vor allem durch Hanna F. Pitkin in die Debatte eingeführt wurde, die dieser ablehnend gegenübersteht. Bevor dann das Modell deskriptiver Repräsentation für marginalisierte Gruppen dargelegt wird, wird das deliberative Politikverständnis der wichtigsten Befürworterinnen erläutert. Ihnen zufolge entfalten sich die Vorteile gruppenspezifischer Repräsentation nämlich gerade in deliberativen Kontexten. Das Kapitel zur Theorie gruppenspezifischer Repräsentation für benachteiligte Gruppen ist schließlich dialektisch aufgebaut: Zunächst kommen die klaren Befürworterinnen zu Wort, allen voran Iris M. Young in ihrer frühen Phase,

Melissa Williams und Suzanne Dovi. Im Anschluss daran werden die Kritikpunkte diskutiert, unter die die Essentialismus-Kritik und der Vorwurf einer Untergrabung des politischen Gemeinwesens fallen. Schließlich wird die kritisch-befürwortende Position betrachtet, für die Iris M. Young in ihrer späteren Arbeit, Jane Mansbridge und Anne Phillips stehen. Nachdem dann die Vorschläge der Theoretikerinnen für eine mögliche Implementierung von Gruppenvertretung vorgestellt wurden, wird unter der Perspektive post-strukturalistischer und postkolonialer Ansätze ein Blick auf das Prinzip der Gruppenvertretung gerichtet, wodurch die in Kap. 5 dargelegte empirische Untersuchung noch vertieft werden kann. Abschließend werden die Anknüpfungspunkte für den bundesdeutschen Kontext dargelegt. Bevor dann zu den Fallanalysen der Arbeit übergegangen wird, stehen in Kap. 3 zunächst der historische Entstehungskontext und die frühe Phase der Migrantenvertretungen im Fokus.

Der zweite Teil der Arbeit widmet sich der empirischen Untersuchung der Funktionsweise von Migrantenvertretungen als Fallbeispielen deskriptiver Repräsentation auf der kommunalen Ebene. Nachdem in Kap. 4 zunächst der methodologische und methodische Zugang geklärt wurde, werden in Kap. 5 zuerst die Befunde zu den Ausländerbeiräten von Mainz und Koblenz vorgestellt. Diese werden anschließend im Hinblick auf ihre inkludierenden und exkludierenden Effekte miteinander verglichen. Sodann werden die Integrations(bei)räte von Essen und Solingen im Hinblick auf die Fragestellung analysiert. Auch diese werden daraufhin miteinander verglichen. Im letzten Kapitel (Kap. 6) werden dann zum einen Schlussfolgerungen dargelegt, die sich aus der empirischen Untersuchung für die Theorie deskriptiver Repräsentation ergeben. Zum anderen werden Handlungsableitungen für die praktische Politik formuliert, wobei hierbei auch die Frage der Wirkung auf die politische Integration berücksichtigt wird.