

Die Unabhängige Kommission Zuwanderung und die parlamentarische Repräsentation von Migranteninteressen: Exklusion durch deliberative Rationalisierung?*

Markus Linden und Winfried Thaa

Nach Antritt der Regierung Schröder im Jahr 1998 war häufig vom „rot-grünen-Projekt“ die Rede. Diese Rhetorik manifestierte sich praktisch nicht nur in veränderten Politikinhalten, sondern auch in der exponierten Stellung, die nicht-parlamentarischen und vermeintlich von der Parteipolitik abgekoppelten Formen der Politikvermittlung und Repräsentation in der öffentlichen Darstellung des Regierungshandels zukam. Aufgrund der prominenten Rolle verschiedener Experten- und Konsensrunden machten schnell Begriffe wie „Kommissionitis“ oder „Berliner Räterepublik“ die Runde.¹ Heute weiß man zwar, dass die reine Anzahl von Expertenkommissionen unter *Gerhard Schröder* nicht zugenommen hat und deren spezifischer Einfluss bei einer Gesamtbetrachtung des jeweiligen Politikfelds unterschiedlich und in vielen Fällen weniger groß ausfällt als angesichts der öffentlichen Präsenz erwartet.² Dennoch ist für Einzelfälle eine bedeutsame Rolle im Politikprozess zu konstatieren. Davon zeugt zum Beispiel die anhaltende Diskussion um die nach dem Vorsitzenden der „Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (2002) benannten „Hartz-Gesetze“. Außerdem darf der Vorbildcharakter expertokratischer Politikformen – insbesondere für politische Systeme mit unzureichender oder offensichtlich schwer durchführbarer Parlamentarisierung – nicht unterschätzt werden.

In der wissenschaftlichen Debatte über Expertenkommissionen stehen zwei Aspekte im Vordergrund: Zum einen wird über die „Auswanderung der Politik aus den Institutionen“ diskutiert, also über die Frage der grundsätzlichen demokratischen Legitimität von Expertenkommissionen, eine vermeintliche oder tatsächliche Entparlamentarisierung sowie die Relevanz der Gremien im Vergleich zu den klassischen Institutionen.³ Zum anderen beschäftigt sich ein zweiter Diskussionsstrang mit der Effektivität und Problemlösungsfähig-

* Die hier vorgestellten Ergebnisse entstammen der Arbeit des Teilprojekts C 7 „Die politische Repräsentation von Fremden und Armen“ im Sonderforschungsbereich 600 „Fremdheit und Armut“ an der Universität Trier. Wir danken der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die Förderung. Gedankt sei außerdem den genannten und ungenannten Interviewpartnern für wertvolle Hintergrundinformationen sowie den Diskutanten auf der DVPW-Drei-Länder-Tagung in Osnabrück im November 2008.

1 Vgl. *Rolf G. Heinze*, Die Berliner Räterepublik. Viel Rat – wenig Tat?, Wiesbaden 2002; *Hans-Jürgen Leersch*, Diagnose: Kommissionitis, in: Die Welt vom 8. August 2001, S. 3.

2 Vgl. *Sven T. Siefken*, Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998–2005, Wiesbaden 2007; ders., Expertengremien der Bundesregierung – Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf, in: ZParl, 34. Jg. (2003), H. 3, S. 483 – 504.

3 *Eberhard Schuett-Wetschky*, Auswanderung der Politik aus den Institutionen: Schwächung der Demokratie? Zur Legitimation der Parteidemokratie, in: ZPol, 11. Jg. (2001), H. 1, S. 3 – 29; *Julia von Blumenthal*, Auswanderung der Politik aus den Institutionen. Replik auf Eberhard Schuett-Wetschky, in: ZPol, 12. Jg. (2002), H. 1, S. 3 – 26; dies., Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen: Kommissionen und Konsensrunden, in: APuZ, B 43 (2003), S. 9 – 15; *Hans-Jürgen Papier*, Reform an Haupt und Gliedern, in: FAZ vom 31. Januar 2003, S. 8.

keit von Expertenkommissionen.⁴ Ein Aspekt wird insgesamt jedoch kaum thematisiert: die Frage nach der Inklusionsfähigkeit von Expertengremien gegenüber unterschiedlichen Interessen und das damit einhergehende Problem eines möglicherweise systematischen Ausschlusses von Anliegen und Werthaltungen.

Eine empirisch fundierte Erörterung dieser Problematik lässt Rückschlüsse auf die Gültigkeit der Annahmen einer verbreiteten demokratietheoretischen Richtung erwarten. Die Befürworter und Initiatoren der verstärkten Einbindung von Expertenkommissionen bezo gen sich nämlich nicht zuletzt rechtfertigend auf deliberative Demokratieverstellungen. Wie bekannt sehen sich deren Vertreter in der Tradition der partizipatorischen Demokratietheorie. Jürgen Habermas selbst spricht noch in „Faktizität und Geltung“ in Bezug auf sein Modell deliberativer Demokratie von einer „diskurstheoretischen Lesart radikaler Demokratie“⁵. Einen herausragenden Stellenwert in der Selbstbeschreibung deliberativer Demokratie nimmt somit die Fähigkeit zur Inklusion aller von einer Entscheidung Betroffenen, insbesondere aber so genannter schwacher, also wenig organisations- und konfliktfä higer Interessen⁶ ein.

Die Vorzüge einer umfassenden Inklusions- und Zustimmungsfähigkeit in Modellen konsensueller, rational-beratenschlagender und wissensbasierter Entscheidungsfindung wurden auch als zentrale Charakteristiken der eingerichteten Expertenkommissionen hervorge hoben. Frank-Walter Steinmeier, noch in seiner Funktion als Kanzleramtsminister, sieht in den von der rot-grünen Regierung initiierten Konsensrunden und Foren „Beispiele für eine neue, ergebnisorientierte Dialogkultur zwischen Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und kritischer Öffentlichkeit. Sie sind reform- und ergebnisorientiert und zielen auf einen ‚innovativen Konsens‘ jenseits der traditionellen ideologischen Gräben.“⁷ Bereits in seiner ersten Regierungserklärung spricht auch Gerhard Schröder von einem diskursiv zu erzielenden Konsens: „Die Republik der Neuen Mitte ist auch eine Republik des Diskurses. Er findet nicht hinter den verschlossenen Türen der Gremienvorstände statt. Die Neue Mitte sucht den Konsens über das beste Ergebnis und nicht den Kompromiss über den kleinsten gemeinsamen Nenner“⁸. Der damalige SPD-Generalsekretär Olaf Scholz sprach in Bezug auf die „Rürup-Kommission“ vielsagend vom „Zwang zum Konsens“.⁹

Auch die Teilnehmer der Expertenkommissionen selbst verstanden ihre Mitwirkung nicht im Sinne einer klassischen Interessenpolitik. In Interviews, die diesem Beitrag zu grunde liegen, artikulierten etwa einige von ihnen, sie wären zwar als Vertreter einer be

4 Julia von Blumenthal, Governing by Commission: A Way to More Effective Governance or a Loss of Democratic Accountability?, in: German Policy Studies, 3. Jg. (2006), H. 2, S. 153 – 184; Kenneth Dyson, Binding Hands as Strategy for Economic Reform: Government by Commission, in: German Politics, 14. Jg. (2005), H. 2, S. 224 – 247.

5 Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung, Frankfurt am Main 1992, S. 451.

6 Claus Offe, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Gisela Kress / Dieter Senghaas (Hrsg.), Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt am Main 1972, S. 135 – 164; Mancur Olson, Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968.

7 Frank-Walter Steinmeier, Konsens und Führung, in: Matthias Machnig / Franz Müntefering (Hrsg.), Sicherheit im Wandel, Berlin 2001, S. 263 – 272, S. 265.

8 Gerhard Schröder, Regierungserklärung vom 10. November 1998, in: BT-Plenarprotokoll 14/3, S. 62.

9 Zitiert nach Wulf Schmiese / Konrad Schuller, Der Aufstand grüner Liberaler, in: FAS vom 10. November 2002, S. 3.

stimmten Gruppe in die Kommission berufen worden, aber nicht primär, um deren Interessen einzubringen, sondern um konsensorientiert Probleme zu lösen. Regelmäßig wurde der offen-beratschlagende Charakter der Gremienarbeit gelobt. Von daher scheint es bei allen Unterschieden zwischen den genannten Kommissionen und den Idealvorstellungen einer diskursiven Meinungs- und Willensbildung gerechtfertigt, zumindest die in unserem Projekt (siehe Fußnote 1) näher untersuchten Kommissionen („Hartz-“ und „Süssmuth-Kommission“) als deliberative Gremien einzuordnen¹⁰ und ihre Funktionsweise und Leistung für die Repräsentation so genannter schwacher Interessen genauer zu untersuchen.

Im Gegensatz zu den eigenen Ansprüchen deliberativer Demokratie ist dabei davon auszugehen, dass deliberative Gremien aufgrund des anvisierten entpolitisierenden und rationalisierenden Effekts eigene Exklusionsmechanismen hervorbringen. Genauer überprüfen wir mit unserem Projekt die folgenden drei Annahmen:

(1) Deliberative Gremien führen zu einer Rationalisierung der politischen Auseinandersetzung. Sie gehen von der Prämisse aus, es gebe allgemein akzeptable, vernünftige Problemlösungen. Die Internalisierung dieser Annahme bei den Teilnehmern beratender Gremien führt zur Dominanz vermeintlicher Allgemeininteressen und universalisierbarer Normen gegenüber spezifischen Interessen und kulturellen Wertprämissen einzelner Gruppen von Betroffenen.

(2) Im Gegensatz zum Inklusionsanspruch deliberativer Demokratietheorien fördern „rational“ beratschlagende Expertenkommissionen im Vergleich zu herkömmlichen Formen der Entscheidungsfindung die Exklusion bestimmter Interessen und Wertvorstellungen. Dies gilt insbesondere für solche Interessen und Wertvorstellungen, zu deren Rechtfertigung sich keine ökonomische Funktionalität ins Feld führen lässt.

(3) Neben der Entpolitisierung des parlamentarischen Entscheidungsprozesses kommt deliberativen Gremien die Funktion zu, öffentliche Debatten zu beeinflussen. Dies geschieht durch die Verbreitung bestimmter Deutungsmuster, also durch die zunächst symbolisch wirkende Fokussierung der Debatte auf vermeintlich rationale Problemlösungen.

Ergebnisse, die die dritte These im Wesentlichen stützen und gleichzeitig auf die weiterhin machtvolle Korrektivfunktion parlamentarisch-parteipolitischer Repräsentation schließen lassen, sind an anderer Stelle publiziert worden.¹¹ Im Folgenden soll daher näher auf die beiden erstgenannten Annahmen eingegangen werden.¹²

10 So auch *Tanja Zinterer*, Interessenrepräsentation von Migranten: Von der Süssmuth-Kommission zum Integrationsgipfel, in: *Winfried Thaa* (Hrsg.), Inklusion durch Repräsentation, Baden-Baden 2007, S. 149 – 166; *Jan Schneider*, Modernes Regieren und Konsens? Regierungskommissionen im Politikprozess, untersucht am Beispiel der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Dissertation, Justus-Liebig-Universität Gießen 2007, S. 293 f.

11 *Nora Blaes-Hermanns*, Argumentations- und Rechtfertigungsstrategien im Armutsdiskurs. Das Inklusionspotential deliberativer Gremien am Beispiel der Hartz-Kommission, in: *Winfried Thaa* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 10), S. 129 – 147; *dies.*, Interessenrechtfertigung durch Gegenleistung? Politische Inklusion von Fremden: Die unabhängige Kommission „Zuwanderung“ und die sich anschließende öffentliche Debatte 2000–2005, in: *Lutz Raphael / Herbert Uerlings* (Hrsg.), Zwischen Ausschluss und Solidarität. Modi der Inklusion / Exklusion von Fremden und Armen in Europa seit der Spätantike, Frankfurt am Main 2008, S. 461 – 486.

12 Vgl. dazu auch *Winfried Thaa*, Informalisierung und Kognitivierung politischer Repräsentation in deliberativen Demokratietheorien, in: *ders.* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 10), S. 85 – 107; *Markus Linden*, Wissensbasierte Disparität. Die parlamentarisch-parteipolitische und deliberativ-rationale Repräsentation von Migranteninteressen in der Ära Schröder, in: *ders.* / *Winfried Thaa* (Hrsg.), Die politische Repräsentation von Fremden und Armen, Baden-Baden 2009, S. 145 – 179.

1. Kognitivierung und Entpolitisierung in deliberativen Demokratietheorien

Anknüpfend an die von verschiedener Seite formulierten grundsätzlichen Einwände gegen eine Übertragung der idealen Verfahrensnormen kooperativer Wahrheitssuche auf den Prozess demokratischer Willensbildung¹³ lassen sich schon auf der konzeptionellen Ebene einer diskurstheoretisch begründeten deliberativen Demokratietheorie erwartbare Probleme und Defizite der politischen Repräsentation bestimmen. Dabei ist besonders die in deliberativen Demokratiekonzeptionen angelegte Tendenz zur Informalisierung und Kognitivierung der politischen Entscheidungsprozesse hervorzuheben, durch die im Ergebnis konkrete Handlungsbeziehungen zwischen Repräsentierten und ihren Repräsentanten, deren Verantwortlichkeit sowie die Zurechenbarkeit von Entscheidungen geschwächt, der Vernunftstatus und die Allgemeinverbindlichkeit der politischen Willensbildung jedoch gestärkt werden.

Habermas bestimmt – in dieser Hinsicht genau wie *Jean-Jacques Rousseau* – Demokratie als Einheit von individueller und öffentlicher Autonomie.¹⁴ Teilt man ein reflexives Verständnis demokratischer Selbstregierung, so ist sie nur durch eine wie auch immer herzustellende Einheit von individuellem und öffentlichem Willen zu verwirklichen. Jeder Mehrheitsbeschluss, der nicht beanspruchen kann, einen allgemeinen und vernünftigen Willen auszudrücken, kommt einer Fremdherrschaft über die Minderheit gleich. *Habermas* will, vereinfacht gesagt, dieses Herrschaftsproblem loswerden, indem er die repräsentativen Institutionen des demokratischen Rechtsstaates in einen übergeordneten Prozess der diskursiven Meinungs- und Willensbildung einordnet. Dazu entwickelt er sein Modell einer „zweigleisigen deliberativen Politik“¹⁵, in der die Entscheidungen der parlamentarischen Vertreter an die einer breiten, autonomen Öffentlichkeit entspringende kommunikative Macht zurückgebunden bleiben. Das bei *Rousseau* in der Evidenz des Gemeinwohls enthaltene Vernunftmoment verlagert er dabei in die diskursive Struktur der Meinungs- und Willensbildung, die eine „vernünftige Qualität ihrer Ergebnisse“ erwarten lässt.¹⁶ Aus der evidenztheoretischen Begründung des volonté générale bei *Rousseau* wird bei *Habermas* eine prozeduralistische Begründung. Öffentliche und private Autonomie lassen sich demnach vereinbaren, sofern die Verfahren der Willensbildung so gestaltet sind, „dass ihre falliblen Ergebnisse die Vermutung praktischer Vernunft für sich haben“¹⁷.

13 Vgl. dazu für viele *Thomas Blanke*, Sanfte Nötigung, in: Kritische Justiz, 27. Jg. (1994), H. 4, S. 439 – 461; *Thomas McCarthy*, Practical Discourse: On the Relation of Morality to Politics, in: *Craig Calhoun* (Hrsg.), Habermas and the Public Sphere, Massachusetts 1994, S. 51 – 72; *Frank Nullmeier*, Diskursive Öffentlichkeit. Möglichkeiten einer Radikalisierung der Kritik, in: *Gerhard Göhler* (Hrsg.), Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht, Baden-Baden 1995, S. 85 – 110; *Roman Coles*, Of Democracy, Discourse, and Dirt Value. Developments in Recent Critical Theory, in: Political Theory, 24. Jg. (2000), H. 4, S. 540 – 564.

14 *Rousseau* brachte dies in seiner berühmten Formulierung der Aufgabe des Gesellschaftsvertrages prägnant auf den Punkt: „Es muß eine Gesellschaftsform gefunden werden, in der jeder einzelne mit allen verbündet, nur sich selbst gehorcht und so frei bleibt wie zuvor.“ *Jean-Jacques Rousseau*, Vom Gesellschaftsvertrag oder Prinzipien des Staatsrechts, in: *ders.*, Politische Schriften, Bd. 1, Paderborn 1977, S. 73.

15 *Jürgen Habermas*, a.a.O. (Fn. 5), S. 369.

16 Ebenda.

17 Ebenda, S. 626.

Dabei gründet die Vernunftvermutung bei *Habermas* auf dem deliberativen Charakter der Willensbildung, das heißt in der Rückführung der Entscheidungen auf den „zwanglosen Zwang“ des besseren Arguments und damit letztlich in einer unterstellten Wahrheitsfähigkeit politischer Entscheidungen.¹⁸ Der Bürger, der sich demokratisch zustande gekommenen Gesetzen unterordnet, gehorcht, so gesehen, dann letztlich sich selbst, er bleibt, wie es bei *Rousseau* heißt, „so frei wie zuvor“,¹⁹ weil die Gesetze Ausdruck eines allgemeinen, vernünftigen Willens sind. Die Pointe in beiden Fällen liegt in der Unterstellung, die Mehrheitsentscheidung sei nicht das Resultat von Kräfteverhältnissen, sondern das Ergebnis eines Erkenntnisaktes – bestehe er nun in der Einsicht des einzelnen tugendhaften Bürgers bei *Rousseau*²⁰ oder im Prozessieren einer subjektlos gewordenen deliberativen Meinungs- und Willensbildung bei *Habermas*. Das Problem der Fremdbestimmung der in Abstimmungen unterlegenen Minderheit jedenfalls ist durch die Umdeutung demokratischer Entscheidungen zu einem Erkenntnisakt scheinbar beseitigt.

Anders als bei *Rousseau* kann die kognitive Umdeutung der demokratischen Willensbildung bei *Habermas* darüber hinaus jedoch auch die Beziehung zwischen den Bürgern und ihren Repräsentanten herrschaftskritisch entproblematisieren. *Habermas* leitet die Allgemeinheit des Willens nicht mehr aus der direkten, vernunftgeleiteten Zustimmung der einzelnen Bürger ab, sondern aus dem Erkenntnischarakter des deliberativen Prozesses in seiner Gesamtheit. Dabei versteht er das Parlament nur als „organisierten Mittelpunkt oder Fokus des gesellschaftsweiten Kommunikationskreislaufs einer im ganzen nicht-organisierbaren Öffentlichkeit“²¹. Die Diskurse im Parlament müssen zwar „aus technischen Gründen“ repräsentativ geführt, dürfen aber dennoch nicht nach dem Stellvertretermodell gedeutet werden.²² Das bedeutet, dass die Bürger ihren Willen nicht, wie es *Rousseau* kritisiert, an die Repräsentanten abgeben müssen und deshalb von diesen beherrscht werden. Der vernünftige Wille ist vielmehr das an kein Subjekt mehr gebundene Ergebnis des Gesamtprozesses. Politische Repräsentation kann aufgrund dieser Umdeutung mit einer positiven epistemischen Funktion in eine normative Theorie partizipatorischer Demokratie integriert werden. Im Ergebnis relativieren sich die Willens- und Handlungsbeziehungen zwischen Repräsentierten und Repräsentanten gegenüber der kommunikativ verflüssigten

18 Ausführlich zur Kritik dieser kognitiven Fassung politischer Willensbildung vgl. *Winfried Thaa*, a.a.O. (Fn. 12).

19 *Jean-Jacques Rousseau*, a.a.O. (Fn. 14), S. 73.

20 Bei *Rousseau* heißt es bekanntermaßen: „Wenn ich überstimmt werde, so beweist das nur, dass ich mich geirrt habe und dass es nicht der Gemeinwille war, was ich dafür gehalten habe.“ Ebenda, S. 172.

21 *Jürgen Habermas*, a.a.O. (Fn. 5), S. 224. Habermas fährt dann fort: „Repräsentativ geführte Diskurse können dieser Bedingung einer gleichmäßigen Teilnahme aller Angehörigen nur genügen, wenn sie durchlässig, sensibel und aufnahmefähig bleiben für die Anregungen, die Themen und Beiträge, Informationen und Gründe, die ihnen aus einer ihrerseits diskursiv strukturierten, also machtvordünnten, basisnahen, pluralistischen Öffentlichkeit zufließen“; ebenda. Es erstaunt, wie wenig hier der konfliktive und deshalb gegenüber den verschiedenen Themen, Beiträgen, Informationen und Gründen der pluralistischen Öffentlichkeit stets selektierende Charakter politischer Repräsentation mitgedacht wird.

22 Ebenda.

und letztlich kognitiv bestimmten Volkssouveränität. Die Repräsentationsbeziehung wird zum Moment eines übergeordneten kognitiven Prozesses transformiert.²³

Folgt man den Grundgedanken von *Habermas* bis dahin, so liegt es nahe, in einem weiteren Schritt der Informalisierung sein zweigleisiges Modell der deliberativen Demokratie hinter sich zu lassen und die legitimatorischen Gewichte vollends auf die Seite der zivilgesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildung zu verlagern. Die demokratische Legitimität einer Entscheidung erwächst dann nicht mehr aus der Beziehung der Repräsentanten zu den von ihnen repräsentierten Bürgern, sondern aus dem Inklusions- und Qualitätsniveau der deliberativen Prozesse. Demokratisch darf sich dann in letzter Konsequenz auch ein durch zivilgesellschaftliche Beratungsformen geprägtes „Regieren ohne Regierung“ nennen, das ganz auf parlamentarische Formen der Repräsentation verzichtet.²⁴

Für die politische Praxis ist zu erwarten, dass ein diskurstheoretisch begründetes deliberatives Demokratieverständnis den Einfluss von Beratungsrunden und Expertenkommissionen verstärkt. Insbesondere dürfte es jedoch dazu beitragen, die Repräsentation spezifischer Interessen der „epistemischen“ Funktion der demokratischen Willensbildung unterzuordnen – und insofern auch entpolitisierend wirken. Die kognitive Ausrichtung der Willensbildung delegitimiert Außenseiterpositionen und begünstigt Interessen und Meinungen, die einen strengen Allgemeinheitsanspruch geltend machen können. Zunächst scheint dies das Gewicht moralischer Normen in der politischen Auseinandersetzung zu erhöhen. Zweifellos verfolgt *Habermas* in seinem gesamten Werk das Ziel einer Stärkung universalisierbarer Gerechtigkeitsnormen, und zwar sowohl gegenüber den Werten partikularer Gemeinschaften als auch gegenüber den Imperativen gesellschaftlicher Teilsysteme. Ein Blick auf tatsächliche politische Auseinandersetzungen über moralische Normen – ob in Menschenrechtsfragen, der Debatte über Gentechnik oder über die Kriterien sozialer Gerechtigkeit in der Reform des Sozialstaates – zeigt jedoch, dass moralische Normen in aller Regel nicht nur umstritten sind, sondern stets auch Gefahr laufen, durch funktionale, insbesondere durch ökonomische Erfordernisse relativiert zu werden. Erst recht gilt dies für ethische Argumente, die in der Unterscheidung von *Habermas* ja per de-

23 *Habermas* fasst dies selbst wie folgt zusammen: „Wenn wir jedoch der demokratischen Willensbildung auch eine epistemische Funktion zuschreiben (...) dann zieht das demokratische Verfahren seine legitimierende Kraft nicht mehr nur, und nicht einmal mehr in erster Linie, aus Partizipation und Willensäußerung, sondern aus der allgemeinen Zugänglichkeit eines deliberativen Prozesses, dessen Beschaffenheit die Erwartung auf rational akzeptable Ergebnisse begründet.“ *Jürgen Habermas*, Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: *ders.*, Die postnationale Konstellation, Frankfurt am Main 1998, S. 91 – 169, S. 166.

24 In diesem Sinn entwickelte *Rainer Schmalz-Brunn* die Demokratietheorie von *Jürgen Habermas* zu einer Theorie der Demokratisierung transnationalen Regierens weiter. Die theoretische Konsequenz, mit der er dies tut, enthüllt dann allerdings auch die Problematik einer Gewichtsverlagerung vom Parlament auf informelle Formen der Meinungs- und Willensbildung, wie sie bereits bei *Habermas* angelegt ist. Vgl. dazu *Rainer Schmalz-Brunn*, Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaates, in: Zeitschrift für internationale Beziehungen, 6. Jg. (1999), H. 2, S. 185 – 244; *ders.*, Demokratisierung der Europäischen Union – Oder Europäisierung der Demokratie?, in: *Matthias Lutz-Bachmann / James Bohmann* (Hrsg.), Weltstaat oder Staatenwelt?, Frankfurt am Main 2002, S. 260 – 307; zur Kritik daran vgl. *Winfried Thaa*, Grenzen der Politik. Vom Substanzerlust des Politischen beim „Einholen“ transnationaler Vergesellschaftung, in: *Leviathan*, 27. Jg. (1999), H. 2, S. 199 – 217; *ders.*, „Lean Citizenship“. The Fading Away of the Political in Transnational Democracy, in: European Journal of International Relations, 7. Jg. (2001), H. 4, S. 503 – 523.

finitionem auf kontrovers interpretierbare Ordnungsprinzipien und Wertvorstellungen einer Gesellschaft und ihrer Geschichte zurückgreifen müssen und deshalb nur schwerlich zwingende Begründungen generieren können.²⁵

Anders dagegen verhält es sich mit allem, was als vermeintlich funktionale Notwendigkeit der politischen Auseinandersetzung vorauszusetzen ist, sei es im Namen der „Modernisierung“, der ökonomischen Vernunft oder des technischen Fortschritts. Aus diesem Reservoir kann sich der „zwanglose Zwang des besseren Arguments“ bedienen und in den deliberativen Verfahren der Willensbildung die erwünschte Vernunftvermutung der Ergebnisse hervorbringen. Deliberative Entscheidungsformen scheinen von daher hochgradig anfällig zu sein für Ideologien, hegemoniale Diskurse und die jeweils vorherrschenden Orthodoxien in den Fachwissenschaften der beteiligten Experten.²⁶ Die nicht verallgemeinerbaren Interessen kleiner, funktional unbedeutender Gruppen dürften demgegenüber geringere Durchsetzungschancen besitzen. Im herkömmlichen parlamentarischen Prozess dagegen können sie versuchen, Advokatoren und Bündnispartner zu finden und darauf hoffen, ihre Anliegen durch politische Tauschgeschäfte zumindest teilweise zu verwirklichen, auch wenn sie hegemonialen Meinungen und intellektuellen Moden widersprechen. Mit anderen Worten: Gerade wegen ihres vermeintlichen Vernunftanspruchs können deliberative Gremien – ganz im Sinn der obigen Äußerung Steinmeiers – für notwendig erachtete Reformziele gegenüber schwachen Interessen unter Umständen konsequenter und rücksichtsloser durchsetzen, als dies im normalen parlamentarischen Betrieb mit seinen vielfältigen Rücksichtnahmen und Bündnisstrukturen möglich ist.

Die Theorie des kommunikativen Handelns ging von der erklärten Absicht aus, die systemischen Imperative aus Wirtschaft und Staatsapparat durch eine radikale Demokratisierung zumindest in Schach zu halten, wenn nicht zurückzudrängen.²⁷ Ihre Weiterentwicklung zu einer diskurstheoretischen Konzeption deliberativer Demokratie lässt eher das Gegenteil befürchten. Die Formalisierung und Kognitivierung politischer Repräsentation und ihre Lösung von verantwortlichen Handlungsbeziehungen erleichtern es, im Namen einer allgemeingültigen Vernunft konkurrierende politische Alternativen durch vermeintliche Funktionserfordernisse aus Gesellschaft und Ökonomie zu marginalisieren und die Interessen schwächerer Gruppen dem vermeintlichen Allgemeinwohl unterzuordnen.

2. Die politische Repräsentation von Migranteninteressen unter Rot-Grün – Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ im Vergleich

Zur Überprüfung dieser theoretischen Kritik an der vermeintlichen Inklusivität einer diskurstheoretisch begründeten deliberativen Demokratie bieten die beiden Amtszeiten

25 Vgl. dazu auch Frank Nullmeier, Argumentationsmacht und Rechtfertigungsfähigkeit schwacher Interessen, in: Ulrich Willems / Thomas von Winter (Hrsg.), Politische Repräsentation schwacher Interessen, Opladen 2000, S. 93 – 109, S. 107.

26 Das ließe sich unseres Erachtens leicht an der jahrelangen Hegemonie des neoliberalen Diskurses demonstrieren, dessen Prämissen, wie etwa die überlegene ökonomische Rationalität unregulierter Märkte, bis zum Beweis des Gegenteils durch die Billionenverluste der Bankenkrise weitgehend als gesicherte Erkenntnis vorausgesetzt wurden.

27 Vgl. Jürgen Habermas, Entgegnung, in: Axel Honneth / Hans Joas (Hrsg.), Kommunikatives Handeln, Frankfurt am Main 1986, S. 327 – 405, S. 392 f.

Gerhard Schröders ein fast schon ideales Beispiel. Für die Zeit zwischen 1998 und 2005 ist eine große Regelungstätigkeit im Bereich der Migrationspolitik zu verzeichnen (Reform des Staatsbürgerschaftsrechts, Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes). Außerdem kam einer außerparlamentarischen Expertenkommission – der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ (UKZ) unter Leitung von *Rita Süßmuth* (CDU) – eine große Bedeutung zu. Ihre Vorschläge lassen sich wegen der vergleichbaren Kontextbedingungen und parallelen Themen direkt mit den Ergebnissen „klassischer“, parlamentarisch-parteipolitischer Repräsentation vergleichen. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, welche Unterschiede bei der Repräsentation von Migranteninteressen im parlamentarisch-parteipolitischen Prozess und in der UKZ zu verzeichnen sind, wo also die Interessen welcher Migrantengruppen aus welchen Gründen besser repräsentiert wurden.²⁸

2.1. Disparität qua Entpolitisierung: die deliberativ-rationale Repräsentation von Migranteninteressen in der „Süßmuth-Kommission“

Die UKZ²⁹ wurde von Bundesinnenminister *Otto Schily* im September 2000 mit 21 Mitgliedern eingesetzt und legte ihren im Konsens verabschiedeten, mehr als 300 Seiten umfassenden Abschlussbericht im Juli 2001 vor. Ihre Aufgabe bestand laut Einsetzungsbeschluss darin, „konkrete Empfehlungen für eine zukünftige Zuwanderungspolitik zu erarbeiten“³⁰. Die Arbeit und die Ergebnisse der Kommission wurden von der Öffentlichkeit unterschiedlich aufgenommen. Während Konservative eine zu starke Öffnung für Zuwanderer beklagten, kommentierten sozialdemokratische, grüne, liberale und linke Vertreter den Bericht positiv. Der damalige Fraktionschef der Union im Bundestag, *Friedrich Merz*, kritisierte unter anderem die seines Erachtens zu liberale Haltung des Berichts in der Frage des Asylmissbrauchs.³¹ Kirchen und Gewerkschaften begrüßten hingegen die Vorschläge.³² Der Vorsitzende des Bundesausländerbeirats, *Memet Kılıç*, bezeichnete den Bericht als „Meilenstein“³³.

Damit scheinen die Fronten eigentlich klar zu sein. Die UKZ galt in der öffentlichen Wahrnehmung als migrantenfreundliches Gremium. Davon zeugt auch ihre Besetzung. Es lässt sich dort zwar kein Vertreter eines Migrantenverbands finden, dafür aber umso mehr Personen, die explizit als Advokatoren von Migranten auftraten: *Roland Schilling* vom Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR), zwei Kirchenvertreter (Bischof *Karl Ludwig Kohlwage* und Weihbischof *Josef Voß*) sowie mehrere Politiker, die für ihre liberalen Ansichten in der Migrationspolitik bekannt sind (unter anderem *Rita*

28 Vgl. zum Folgenden auch die ausführlichere Darstellung in *Markus Linden*, a.a.O. (Fn. 12).

29 Dazu *Tanja Zinterer*, Politikwandel durch Politikberatung? Die kanadische Royal Commission on Aboriginal Peoples und die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ im Vergleich, Wiesbaden 2004; *Jan Schneider*, a.a.O. (Fn. 10).

30 Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (Hrsg.), Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ vom 4. Juli 2001, Berlin, S. 295.

31 Vgl. Associated Press Worldstream, Merz bekräftigt Bedingungen für Konsens bei Einwanderung, Meldung vom 7. Juli 2001.

32 Vgl. *Philip Grassmann*, Lasst uns jetzt die Chance ergreifen, in: SZ vom 5. Juli 2001, S. 8.

33 Vgl. *Kaija Kutter / Heike Kleffner*, Der Zuwanderungsdruck steigt, in: taz vom 7. Juli 2001, S. 7.

Süssmuth, Hajo Hoffmann, Cornelia Schmalz-Jacobsen). Eine von Mitgliedern und Kommentatoren als dem „Abwehrparadigma“ zugetan und eher konservativ beschriebene Fraktion bestand aus lediglich zwei Mitgliedern, nämlich *Horst Eylmann* (CDU) sowie dem Juristen *Kay Hailbronner*.³⁴

In den von uns geführten Interviews unterstrichen die Kommissionsmitglieder den vermeintlich innovativ-rationalen Charakter der Kommissionsarbeit.³⁵ Sie mussten schriftlich erklären, dass sie „als Personen, und nicht als Vertreter irgendwelcher Institutionen berufen worden“³⁶ waren. Von bedeutsamen Einflussnahmen und Vorentscheidungen des Bundesinnenministeriums wird nicht berichtet. Insgesamt dominierte der Wunsch nach Erzielung eines argumentativ fundierten Konsenses. *Jan Schneider* charakterisiert „Struktur, Arbeitsmodus und Interaktionsformen“ der UKZ folgerichtig als – im Vergleich zu parlamentarisch-parteipolitischen Beratungsprozessen – „unabhängiger, stärker wissensbasierte, auf Konsens aller gesellschaftlichen Interessengruppen ausgerichtete und öffentlichkeitsorientierte Politikberatung“³⁷. Die UKZ erscheint somit bei vordergründiger Betrachtung geradezu als Garant für die Einbringung schwacher (Migranten-)Interessen.

Um zeigen zu können, dass dem nicht so ist, ist es analytisch notwendig, die Interessen verschiedener Migrantengruppen voneinander zu unterscheiden, anstatt undifferenziert von *dem* Migranteninteresse auszugehen.³⁸ Nicht alle Migrantengruppen sind Träger schwacher Interessen, insbesondere was ihre potentielle ökonomische Bedeutung anbelangt. Für manche Gruppen liest sich der Abschlussbericht der UKZ in der Tat ausgesprochen positiv. An erster Stelle zu nennen sind dabei ausländische Hochqualifizierte, die gern in Deutschland Arbeit finden würden. Über die Einrichtung eines Punktesystems soll dieser Personengruppe permanent die Zuwanderung und der dauerhafte Verbleib im Land ermöglicht werden. Die Argumentation im Bericht zeigt, dass es der UKZ dabei nicht um die Schaffung von Möglichkeiten für Zuwanderer ging, sondern um „eine im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegende Zuwanderung“³⁹. Es handele sich hierbei „um Menschen, an deren Zuwanderung die Bundesrepublik ein hohes Eigeninteresse hat“⁴⁰. Maßstab für dieses konsensfähige „allgemeine Interesse“ war der angenommene ökonomische Gesamtnutzen. Geringqualifizierten wird hingegen keine dauerhafte Bleibeperspektive offeriert. Sie können laut Kommissionsvorschlag als Saisonarbeiter angestellt werden, „um die Wettbewerbsfähigkeit in den betroffenen Wirtschaftssektoren zu erhalten“⁴¹. Wichtig sei es jedoch zu verhindern, dass daraus „zusätzliche Ansprüche gegenüber den deutschen sozialen Sicherungssystemen entstehen“⁴². Außerdem soll Geringqualifizierten wie Fachkräften über die so genannte

34 Vgl. *Tanja Zinterer*, a.a.O. (Fn. 29), S. 280 f., 288 f.

35 Typisch ist folgende Aussage: „Die Kommissionsarbeit war für mich sehr wohltuend und auch informativ. Wir hatten Wissenschaftler dabei, die sehr fundiert an diese Fragen herangegangen sind. (...) Das war eine sehr erhellende Sache, das hat mir schon viel geholfen, muss ich sagen.“ (Interview von *Markus Linden* mit *Hajo Hoffmann*, Mitglied der UKZ, am 8. August 2007).

36 Interview von *Markus Linden* mit *Roland Isen*, Mitglied der UKZ, am 1. August 2007.

37 *Jan Schneider*, a.a.O. (Fn. 10), S. 387.

38 So aber *Jan Schneider*, Pro Zuwanderung – pro Zuwanderer? Chancen und Grenzen der Repräsentation von Zuwandererinteressen in der Beratung von Migrationspolitik: Die Süssmuth-Kommission im Kontext, in: *Markus Linden / Winfried Thaa* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 12), S. 119 – 144.

39 Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 30), S. 11.

40 Ebenda, S. 89.

41 Ebenda, S. 115.

42 Ebenda.

Engpassdiagnose oder nach Zahlung einer Gebühr durch den Arbeitgeber der vorübergehende Aufenthalt in Deutschland ermöglicht werden.⁴³

Dass die beiden Gewerkschaftsvertreter dem vorgeschlagenen Gesamtsystem zur Zuwanerden von Arbeitskräften, das auch als Einfallstor für erhöhten Mobilitätsdruck und verhinderte Lohnanpassung auf allen Qualifikationsebenen angesehen werden kann, zustimmten, verwundert.⁴⁴ Roland Issen, der als Gewerkschaftsvertreter in der Kommission saß, verwies auf die gesamtgesellschaftliche Notwendigkeit der vorgeschlagenen Politik. Er führte aus, dass ihn vor allem die vorgebrachten wissenschaftlichen Analysen zur demographischen Entwicklung überzeugt hätten.⁴⁵

Eine Migrantengruppe, auf deren Interessen im Kommissionsbericht explizit verwiesen wird, sind die dauerhaft und berechtigt in Deutschland lebenden (und „integrationswilligen“) Migranten. Diesbezüglich werden zahlreiche Integrationsangebote (zum Beispiel Integrationskurse) offeriert und einige praktische Verbesserungen der Lebenssituation vorgeschlagen.⁴⁶ Als handlungsleitendes Motiv für die Kommissionsvorschläge fungiert der Begriff der „Integration“, wobei dieser von „Assimilation“ unterschieden wird. Ziel sei es, „Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen“⁴⁷. Die Interessen der hier dauerhaft lebenden Migranten werden im Kommissionsbericht im Lichte dieser Grundidee, die dabei als umfassende Leitmaxime für einen mit ökonomischer Prosperität gekoppelten sozialen Frieden fungiert, vorgebracht. Verwiesen wird insbesondere auf das Prinzip des „Förderns und Forderns“.

Zweifelhaft erscheint die Repräsentationsleistung der Kommission gegenüber einer anderen Migrantengruppe: den Flüchtlingen. Dennoch äußerten sich deren Advokatoren (zum Beispiel Pro Asyl, der UNHCR und die Kirchen) lobend über die betreffenden Vorschläge, die von den beiden letztgenannten mitbeschlossen worden waren.⁴⁸ Im Nachhinein wurde es aus Flüchtlingsperspektive als Erfolg dargestellt, dass die UKZ am Grundrecht auf Asyl festhielt und von der Umwandlung in eine institutionelle Garantie abgesehen wurde. Das verwundert, da Kirchen und Flüchtlingshilfeorganisationen seit der Einführung des restriktiveren neuen Asylrechts im Jahr 1993 dessen vermeintliche Defizite beklagten.⁴⁹ Darüber wurde in der Kommission jedoch gar nicht diskutiert. Die beiden von der UKZ eingeholten Rechtsgutachten sollten vielmehr prüfen, ob sich der Schutz aus Art. 16a GG

43 Vgl. ebenda, S. 104 – 109.

44 Im Kommissionsbericht heißt es beispielsweise: „Arbeitskräfteknappheit könnte ... bei sonst unveränderten Bedingungen Lohndruck und eine Erhöhung der Produktionskosten auslösen“, ebenda, S. 31.

45 Interview mit Roland Issen, a.a.O. (Fn. 36).

46 Vgl. Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 30), S. 199 – 265.

47 Ebenda, S. 200.

48 Vgl. Dokumentation in der Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 21. Jg. (2001), H. 5, S. 238 f. sowie Agence France Press, Reaktionen zu Zuwanderungsbericht von Ablehnung bis Meilenstein, Meldung vom 4. Juli 2001.

49 Vgl. Amnesty International Deutschland, Asyl- und Flüchtlingspolitik der Rot-Grünen-Bundesregierung: Kontinuität oder sanfter Wandel? Referat für politische Flüchtlinge: Stellungnahme Asylpolitik vom 10. Februar 1999; EKD / Deutsche Bischofskonferenz, „... und der Fremdling, der in deinen Toren ist“, Gemeinsames Wort der Kirchen zu den Herausforderungen durch Migration und Flucht (1997), www.ekd.de/EKD-Texte/migration (Abruf am 30. Mai 2006).

in eine institutionelle Garantie umwandeln lasse.⁵⁰ Zudem wurden die Gutachter gefragt, inwiefern die Rechtswegegarantie aus Art. 19 IV GG in Asylsachen eingeschränkt werden könnte. Die Kommission beschäftigte sich also primär mit Fragen, die im parlamentarischen Prozess keine Mehrheit bekommen hätten und angesichts der vorliegenden Konzepte der Parteien (mit Ausnahme der CSU und eines Vorstoßes von *Otto Schily*, den dieser aber schnell zurücknahm) gar nicht zur Debatte standen.

Die Ergebnisse der Rechtsgutachten waren für die Vertreter einer restriktiven Flüchtlingspolitik ernüchternd. Beide Gutachten kommen zu dem Schluss, dass man im deutschen Asyl- und Flüchtlingsrecht bereits in weiten Teilen beim völkerrechtlichen Mindeststandard angelangt sei. Die Umwandlung des Art. 16a GG erübrige sich deshalb. Eine wirksame Einschränkung der Rechtswegegarantie sei nicht möglich. Diese Einschätzungen wurden von der UKZ übernommen.⁵¹ Eine Rückkehr zur alten, flüchtlingsfreundlicheren Regelung wird mit der Begründung abgelehnt, sie „käme nur dann in Betracht, wenn geltend gemacht werden könnte, dass seit 1993 Asylbewerber, die tatsächlich schutzberechtigt sind, der Zugang nach Deutschland in unzumutbarer Weise erschwert oder zu Unrecht verweigert worden ist. Davon hat sich die Kommission nicht überzeugen können“⁵². Eine solche Prüfung wurde jedoch weder vorgenommen noch als Auftrag an die Gutachter erteilt. In der rot-grünen Koalitionsvereinbarung hieß es demgegenüber noch: „Die Dauer der Abschiebungshaft und des Flughafenverfahrens werden im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes überprüft.“⁵³

Dem aus Flüchtlingsperspektive als Erfolg dargestellten Vorschlag, das Grundrecht auf Asyl und die Rechtswegegarantie beizubehalten, stehen andere Kommissionsergebnisse gegenüber, die kaum im Interesse dieser Migrantengruppe liegen dürften. Beklagt wird grundsätzlich ein „Vollzugsdefizit bei der Rückführung“⁵⁴. Diesbezüglich plädiert die UKZ für eine, Flüchtlinge im Vergleich zur vorgefundenen Rechtslage teilweise erheblich benachteiligende, Änderung der jeweiligen Fristen und Abschiebungsmodalitäten.⁵⁵ Beim Folgeantragsverfahren seien verspätet vorgetragene Gründe grundsätzlich als irrelevant anzusehen und die Rückführung schneller zu vollziehen.⁵⁶ Am Ausschluss des Asylrechts im Falle selbstgeschaffener Nachfluchtgründe (zum Beispiel politische Betätigung nach der Einreise nach Deutschland) wird nicht gerüttelt.⁵⁷ Die verbindliche Einführung von Härtefallkommissionen wird abgelehnt.⁵⁸ Im Kommissionsbericht heißt es zusammenfassend: „Entscheidend sind wirksame einfach-gesetzliche und administrative Maßnahmen zur Straffung der Asylverfahren und gegen unberechtigten Aufenthalt.“⁵⁹ In einer der fluchtpo-

50 Ralf Alleweldt / Stefan Oetker / Andreas Zimmermann, Rechtliche Möglichkeiten zur Beschleunigung von Asylverfahren. Gutachten erstattet für die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, Hamburg / Heidelberg / Frankfurt an der Oder 2001; Eckart Klein, Gutachten zu ausgewählten Fragen des Asylrechts, Potsdam 2001.

51 Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 30), S. 125 – 128.

52 Ebenda, S. 125.

53 Aufbruch und Erneuerung. Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen, 20. Oktober 1998, S. 39.

54 Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 30), S. 140.

55 Ebenda, S. 143.

56 Ebenda.

57 Ebenda, S. 141, 162 f.

58 Ebenda, S. 171.

59 Ebenda, S. 128.

litischen Kernfragen – Anerkennung geschlechtsspezifischer und nichtstaatlicher Verfolgung als Asylgrund – konnte sich die Kommission nicht einigen.⁶⁰

Interessant ist, dass die Empfehlungen zur Asyl- und Flüchtlingspolitik von der Kommission häufig als Vorschläge im Interesse der Migranten dargestellt wurden. So wird beispielsweise argumentiert, die möglichst schnelle Rückführung komme letztlich den Flüchtlingen zu Gute: „Es entspricht humanitärem Handeln, diesen Menschen so schnell wie möglich Gewissheit darüber zu geben, dass sie in Sicherheit sind. ... Je länger der Aufenthalt andauert, desto mehr lösen sich in dieser Zeit die Bindungen zum Heimatland.“⁶¹ Die Frage, wie viel Flüchtlingen die Bindung zum Heimatland bedeutet, bleibt ungestellt. Indirekt wird die Abschiebung zum Flüchtlingsinteresse umgedeutet.

Mehrere Gründe sind für die defizitäre Repräsentation von Flüchtlingen in der UKZ auszumachen: Zum einen spielte es sicherlich eine Rolle, dass lange über die (auf parlamentarischem Wege völlig außer Reichweite stehende) Abschaffung des Grundrechts auf Asyl gestritten wurde. Die Vertreter von Flüchtlingsinteressen hatten also schon einen „Erfolg“ zu verzeichnen, der von ihnen auch als solcher dargestellt wurde. Als übergeordneter Grund für die mangelhafte Repräsentation von Flüchtlingen muss zum anderen die spezielle Situation in der Kommission angesehen werden. Über Migranteninteressen, die nicht an ein primär ökonomisch definiertes Gemeinwohl rückkoppelbar sind, konnte dort nämlich in aller Regel kein Konsens erzielt werden, weshalb sie bisweilen kaum thematisiert wurden. Beispiele bilden: die geschlechtsspezifische und nichtstaatliche Verfolgung, die Härtefallregelung, das Wahlrecht für Ausländer oder Probleme des Flughafenverfahrens. Insgesamt ist das Kommissionsergebnis Ausdruck eines gesamtgesellschaftlichen Effizienzparadigmas, in das Partikularanliegen kaum Eingang fanden.⁶²

Von der Kommission wurde eine Trennlinie zwischen „nützlichen“ und „unnützen“ Migranten gezogen. Dies hatte zur Folge, dass die Interessen und der Wert von Migrantengruppen gegeneinander aufgewogen wurden. An folgendem Zitat aus dem Bericht wird das besonders deutlich: „Defizite im Rückkehr- und Rückführungsbereich schränken ... den Spielraum für eine Zuwanderung aus demographischen und arbeitsmarktpolitischen Gründen in zweifacher Hinsicht ein. Zum einen eröffnen sie den Ausreisepflichtigen Aufenthaltsperspektiven, die ihrerseits eine ungewollte Zuwanderung auslösen. ... Eine nicht ausreichend konsequente Rückführungspraxis verringert zum Zweiten auch die Zahl der freiwilligen Ausreisen („Nachahmungseffekt“)“⁶³.

Trotz dieser ökonomisch-gemeinwohlorientierten Betrachtungsperspektive wurde der Kommissionsbericht von Flüchtlingsorganisationen positiv kommentiert. Dabei kam es zu interessanten Umdeutungen. Pro Asyl lobte zum Beispiel die konsequente Hervorhebung der Schutzbedürftigkeit von nichtstaatlich und aufgrund ihres Geschlechts verfolgten Personen.⁶⁴ Der Kommissionsbericht enthält aber keinen Vorschlag zur Verbesserung der Situation der davon Betroffenen. Demgegenüber wurde der erste Referentenentwurf („Schily-

60 Ebenda, S. 162.

61 Ebenda, S. 131.

62 Eine Ausnahme bilden Kinder. So spricht man sich zum Beispiel gegen eine Meldepflicht für „Illegalen“ in Schulen aus. Offensichtlich übersteigt die gefühlte moralische Verpflichtung in diesem spezifischen Fall den selbstaufgerlegten Zwang zur Rationalität.

63 Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 30), S. 150.

64 Vgl. Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, a.a.O. (Fn. 48), S. 238.

Entwurf⁶⁵)⁶⁵ zum Zuwanderungsgesetz wegen seiner angeblichen Illiberalität teilweise heftig kritisiert. Der UNHCR beklagte zum Beispiel die Nichtberücksichtigung geschlechtsspezifischer und nichtstaatlicher Verfolgung sowie den Ausschluss selbstverantworteter Nachfluchtgründe; die Evangelische Kirche vermisste die Einführung einer Härtefallregelung.⁶⁶ In der UKZ hatten die Vertreter dieser Organisationen die nunmehr kritisierten Bestimmungen jedoch selbst beschlossen.

2.2. Politisierung und Inklusion: die parlamentarisch-parteipolitische Repräsentation von Migranteninteressen zwischen 1998 und 2005

Bei der Analyse der parlamentarischen, entscheidend durch parteipolitische Vorgaben geprägten und Verlautbarungen von Verbänden filternd aufnehmenden Repräsentation von Migranteninteressen zwischen 1998 bis 2005 sind zwei Politikprozesse voneinander zu unterscheiden: Die 1999 beschlossene Reform des Staatsbürgerschaftsrechts⁶⁷ sowie die 2000 einsetzende und erst 2004 mit Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes endende Diskussion zum Zuwanderungsrecht. Beide Debatten fanden unter großer öffentlicher Anteilnahme statt, wobei letztere von der UKZ mitgeprägt wurde, während erstere einen klassisch-parlamentarischen Parteienkonflikt darstellt.

Die Änderung des Staatsbürgerschaftsrechts

Analysiert man die beiden Bundestagsdebatten zur Änderung des Staatsbürgerschaftsrechts im Jahr 1999⁶⁸, treten die grundsätzlichen Unterschiede zu deliberativ-rationalem Entscheidungsprozessen deutlich zu Tage. Die Debatten werden in einem hohen Maße konfliktiv geführt. Es geht um die Zurschaustellung und Begründung der jeweils eigenen Position. Man sucht nicht den Konsens, sondern die Unterstützung der Mehrheit und der eigenen Klientel. Die Emotionalität der Diskussion spiegelt sich unter anderem in Äußerungen, die wohl keineswegs im Migranteninteresse waren. So verbanden Konservative die Reformvorlage häufig mit dem Thema „Kriminalität“, zum Beispiel mit dem Fall des jugendlichen Serienstraftäters *Mehmet*.

Trotz (oder gerade wegen) dieser Emotionalität zeugen die Plenarprotokolle jedoch von einem grundsätzlichen Vorteil des parlamentarischen Verfahrens für die Repräsentation von Migranteninteressen. Die Argumente, die von den Befürwortern der Liberalisierung des Staatsbürgerschaftsrechts vorgebracht wurden, weisen nämlich sehr häufig einen partikula-

⁶⁵ Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz – ZuWG), Referentenentwurf vom 3. August 2001; Begründung des Gesetzentwurfs zum Zuwanderungsgesetz vom 3. August 2001. Beides zu finden unter www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,148425,00.html (Abruf am 17. Oktober 2008).

⁶⁶ Vgl. Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 21. Jg. (2001), H. 6, S. 285 f.

⁶⁷ Beschlossen wurde das „Optionsmodell“. In Deutschland geborenen Kindern ausländischer Eltern wurde damit (auch rückwirkend) die Möglichkeit gegeben, bis spätestens zum 23. Lebensjahr zwei Pässe zu haben. Außerdem wurde die zur Einbürgerung berechtigende Aufenthaltsdauer von Migranten in Deutschland wesentlich herabgesetzt.

⁶⁸ BT-Plenarprotokoll 14/28 vom 19. März 1999; BT-Plenarprotokoll 14/40 vom 7. Mai 1999.

ren Bezug auf. Die Neuregelung wurde gerade damit legitimiert, dass sie im Interesse von Migranten sei. Jene argumentativ hervorgehobenen „Notwendigkeiten“, die im Bericht der UKZ fast ausschließlich aus gesamtkonomischen Erwägungen resultieren, wurden in den Plenardebatten zum Staatsbürgerschaftsrecht als Resultat legitimer Individualansprüche dargestellt. In der gesamten Debatte, also nicht nur im Bundestag, sondern auch in den Verlautbarungen der Parteien und bei der Anhörung im Innenausschuss⁶⁹, sprachen die Befürworter der Liberalisierung die Belange von Migranten direkt an, ohne bei ihrer Argumentation den Umweg über das Allgemeinwohl oder ökonomische Aspekte zu gehen.

Interessant ist, dass auch die Gegner der Neuregelung als Argumentationsstrategie im Laufe der Beratungen immer häufiger auf Begründungsweisen zurückgriffen, die auf den gleichberechtigten Status des einzelnen Bürgers und auf das vermeintliche Interesse von Migranten rekurrierten. Es sei nicht hinnehmbar, dass Migranten mit dem „Doppelpass“, aber auch mit der Optionsmöglichkeit, ein Recht zuerkannt werde, das andere, insbesondere andere Migranten, nicht hätten, so eine Argumentation. Dies unterstreicht den republikanischen Charakter der Debatte.⁷⁰ Außerdem hielten Gegner der Reform den Befürwortern entgegen, das Optionsmodell stelle Migranten vor teilweise kaum lösbare Identitätskonflikte.⁷¹

Bemerkenswert ist außerdem, wie selten von den Befürwortern der Novelle auf Einladungen von Migrantенverbänden verwiesen wurde, während die Positionen vermeintlicher Advokatoren von Migranten (insbesondere der Kirchen) immer wieder Erwähnung fanden. Der Stellenwert und die öffentliche Legitimationswirkung der Äußerungen von Migrantenselbstvertretungen waren insbesondere aufgrund ihrer Heterogenität begrenzt. So setzte sich der Vertreter der Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrantenverbände (ein Kurde) bei der Anhörung im Innenausschuss vor allem mit der seines Erachtens ablehnenswerten Politik des türkischen Staates und der diesbezüglichen „Funktion“ der Türkestämmigen in Deutschland auseinander.⁷² Dennoch wurde bei der Reform des Staatsbürgerschaftsrechts ein Minderheiteninteresse mehrheitsfähig – und zwar in Form klassischer, parlamentarisch-parteipolitischer Repräsentation, deren Inhalt wohl nicht un wesentlich auf wahl taktische Erwägungen der zustimmenden Parteien zurückzuführen sein dürfte. Neben unterschiedlichen Sichtweisen von Nation und politischer Gemeinschaft fand die Gesetzesänderung nämlich auch vor dem Hintergrund konkreter Interessen statt.⁷³ Die Debatte zum Staats-

69 Protokoll über die 12. Sitzung des Innenausschusses am 13. April 1999, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Innenausschuss, Protokoll Nr. 12.

70 Dazu *Jürgen Gerdes / Thomas Faist*, Von ethnischer zu republikanischer Integration. Der Diskurs um die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, in: Berliner Journal für Soziologie, 16. Jg. (2006), H. 3, S. 313 – 335.

71 Vgl. zum Beispiel BT-Plenarprotokoll 14/40 vom 7. Mai 1999, S. 3421.

72 Stellungnahmen der Sachverständigen zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses am 13. April 1999, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Innenausschuss, Ausschussdrucksache 14/14, S. 270 f.

73 Zum positiven Verhältnis von „überlappender Mitgliedschaft“ (im vorliegenden Fall das bestehende beziehungsweise angestrebte Wahlrecht für Migranten und dessen konkrete Ausübung in Form der gruppenspezifisch stark überdurchschnittlichen Wahlentscheidung für die damaligen Regierungsparteien – besonders die SPD) und politischer Integration beziehungsweise Interesseninklusion vgl. *Markus Linden*, Interessensymmetrie trotz Vielfalt? Modiglianzwerte Inklusion in pluralistischen Demokratietheorien, in: *Winfried Thaa* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 10), S. 61 – 81 sowie *Markus Linden*, Kreuzung politischer Kreise – „Überlappende Mitgliedschaft“ als Inklu-

bürgerschaftsrecht ist ein fast schon idealtypisches Beispiel für einen einerseits stark konfliktiven (CDU-Unterschriftenkampagne gegen den Doppelpass), andererseits aber auch die partikularen Belange von Gruppen direkt repräsentierenden Politikprozess. Politisierung und Inklusion durch Repräsentation gingen hier Hand in Hand.

Die Zuwanderungsdebatte

Die parlamentarische Beratung des Zuwanderungsgesetzes vollzog sich in zwei Phasen. Nachdem die im Jahr 2002 beschlossene Regelung beim BVerfG aus formalen Gründen gescheitert war, kam es bei der Neueinbringung wieder zum Konflikt zwischen unionsdominiertem Bundesrat und Bundestag. Dies führte zu langwierigen, mehrmals vor dem Scheitern stehenden und von zahlreichen öffentlichen Verlautbarungen der Beteiligten begleiteten Verhandlungen im Vermittlungsausschuss. Im Juli 2004 wurde das Gesetz schließlich im Konsens von Regierung, CDU, CSU und FDP verabschiedet.

Der erste Gesetzentwurf der Bundesregierung enthielt im Vergleich zur Vorlage der UKZ und zum ersten Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums bereits eine entscheidende Änderung: Die nichtstaatliche und die geschlechtsspezifische Verfolgung wurden im ersten Gesetzentwurf zwar nicht als Asylgrund, aber als zwingendes Abschiebungshindernis festgelegt.⁷⁴ Diese – aus Sicht von Flüchtlingen – Verbesserung konnten die Grünen nach zähen Verhandlungen gegen den Widerstand von *Otto Schily*⁷⁵ durchsetzen, wobei mit dem Abbruch der Verhandlungen und zwischenzeitlich sogar mit dem Bruch der Koalition gedroht wurde.⁷⁶ Dabei beriefen sie sich nachträglich auch auf die Stellungnahme des UKZ-Mitglieds *Roland Schilling* (UNHCR) in der Anhörung des Innenausschusses.⁷⁷ Der Punkt konnte, wie ausgeführt, von *Schilling* in der UKZ nicht durchgesetzt werden. Die Frage der nichtstaatlichen und geschlechtsspezifischen Verfolgung blieb letztlich bis zum Abschluss der Verhandlungen im Vermittlungsausschuss im Jahr 2004 ein Hauptstreitthema.

sions- und Kohäsionskonzept für pluralistische Einwanderungsgesellschaften, in: *Michael Meimoth / John Robertson / Susanne Talmon* (Hrsg.), *Integration und Identität in Einwanderungsgesellschaften*, Baden-Baden 2008, S. 81 – 98.

74 Vgl. BT-Drs. 14/7387 vom 8. November 2001, Gesetzentwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Zuwanderungsgesetz, S. 21. Nicht vorhanden ist die Regelung im betreffenden Abschnitt des *Schily*-Entwurfs; vgl. Referentenentwurf vom 3. August 2001, a.a.O. (Fn. 65), S. 35.

75 *Otto Schily* betonte gleichwohl bei der abschließenden Aussprache zum Zuwanderungsgesetz im Jahr 2004, welch entscheidende Verbesserung die getroffene Regelung zur nichtstaatlichen und geschlechtsspezifischen Verfolgung für den betroffenen Personenkreis mit sich bringe. Die Ausführungen wurden um anschauliche (und anrührende) Beispiele zu möglichen Flüchtlingsbiographien ergänzt; vgl. BT-Plenarprotokoll 15/118 vom 1. Juli 2004, S. 10720.

76 Vgl. *Nico Fried*, Einig nur über die Uneinigkeit, in: SZ vom 8. September 2001, S. 2; *Heribert Prantl*, Schily lenkt beim Ausländerrecht ein, in: SZ vom 29. Oktober 2001, S. 1 f.; Agence France Press, Grüne zuversichtlich über endgültigen Durchbruch bei Zuwanderung, Meldung vom 4. November 2001.

77 Vgl. die Rede von *Kerstin Müller* (Bündnis 90/Die Grünen), BT-Drs. 14/222 vom 1. März 2002, S. 22036 sowie *Schillings* Stellungnahme, in: Protokoll über die 83. Sitzung des Innenausschusses am 16. Januar 2002, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Innenausschuss, Protokoll Nr. 83, S. 106 – 109.

Die Gespräche im Vermittlungsausschuss und den zugehörigen informellen Runden besaßen eine völlig andere Struktur als die Deliberation in der UKZ. Ganz offensichtlich gelang es den rot-grünen Vertretern, die Zustimmung der Opposition zu Verbesserungen im Flüchtlingsschutz zu erlangen, indem gleichzeitig Zugeständnisse in der Frage Sicherheit gemacht wurden, wobei die Konfliktlinien nicht nur zwischen Regierung und Opposition, sondern auch zwischen Ministerium und Parlamentariern der Regierungsmehrheit verliefen. Im Laufe der Verhandlungen zeichnete es sich als grüne Verhandlungsposition ab, dass das Punktesystem und die Aufhebung des Anwerbestopps wohl nicht durchsetzbar sein würden, dafür aber in der Flüchtlingspolitik eine strikte Linie zu vertreten sei.⁷⁸ Neben Sicherheitsfragen wurde also auch die Forderung nach einem (im Vergleich zu den Vorschlägen der UKZ „abgeschwächten“) Punktesystem von den Grünen (und offensichtlich auch von der SPD) bewusst als „Verhandlungsmasse“ genutzt, „um Verhandlungsspielraum bei anderen Streitpunkten zu wahren“⁷⁹. Es kam also zu einer Aufwertung von nicht-ökonomisierbaren gegenüber ökonomisierbaren Migranteninteressen und deren Trägern.

Der vom Vermittlungsausschuss (und von Bundeskanzler Schröder in so genannten Spitzengesprächen) vereinbarte Vorschlag⁸⁰ hat folgerichtig nichts mit einem rationalen Konsens zu tun, sondern spiegelt eine klassische Konfliktlösung des Gebens und Nehmens. Für Flüchtlinge sind die Ergebnisse dieser typisch parlamentarischen Verfahrensweise positiver als die Ergebnisse des deliberativen Gremiums UKZ. Demgegenüber wird die Gruppe der vermeintlich „nützlichen Migranten“, also vor allem die der Hochqualifizierten, vergleichsweise schlechter repräsentiert, da vom Punktesystem Abstand genommen wurde. Das schließlich verabschiedete Paket des Zuwanderungsgesetzes enthält nunmehr bedeutsame Regelungen zum Flüchtlingsschutz⁸¹, die in der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ nicht durchsetzungsfähig waren:

(1) In § 60 I Aufenthaltsgesetz wird die geschlechtsspezifische und nichtstaatliche Verfolgung als zwingendes Abschiebungshindernis gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention definiert. Die Anerkennungszahlen fluktuieren seit Einführung der Neuregelung, wobei der jüngst zu verzeichnende starke Anstieg⁸² die auch in quantitativer Hinsicht vorhandene Bedeutung der Regelung unterstreicht.

(2) Den Bundesländern ist es nach § 23a Aufenthaltsgesetz freigestellt „Härtefallkommissionen“ einzurichten und auf deren „Härtefallersuchen“ hin eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Mit Bayern hat nunmehr das letzte Bundesland diese Kommissionen eingerichtet.⁸³ Die Regelung, deren Befristung bis zum 31. Dezember 2009 mittlerweile aufgehoben wurde, hat keineswegs nur symbolischen Charakter. Bis Ende 2006 wurde rund 3.500 Per-

⁷⁸ Vgl. Johannes Leithäuser, Grüne bekunden Festigkeit im Streit über Einwanderung und Hanau, in: FAZ vom 17. Februar 2004, S. 2; Philip Grassmann, Annäherung im Zuwanderungsstreit, in: SZ vom 28. Februar 2004, S. 7.

⁷⁹ Jan Schneider, a.a.O. (Fn. 10), S. 331.

⁸⁰ Vgl. BT-Drs. 15/3479 vom 30. Juni 2004.

⁸¹ Dazu Julia Duchrow, Flüchtlingsrecht und Zuwanderungsgesetz unter Berücksichtigung der Qualifikationsrichtlinie, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 24. Jg. (2004), H. 10, S. 339 – 346.

⁸² Vgl. Markus Linden, a.a.O. (Fn. 12), S. 167 f. mit weiteren Nachweisen.

⁸³ Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 26. Jg. (2006), H. 8, S. 298; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.), Entscheidungen Asyl, 15. Jg. (2008), H. 1, S. 5.

sonen auf diesem Weg eine Aufenthaltserlaubnis erteilt.⁸⁴ Nach den Beschlüssen der UKZ drohte hier die Abschiebung.

3. Starke Differenz bei der Repräsentation von Migranteninteressen

Das Ergebnis des hier vorgenommenen empirischen Vergleichs fällt somit recht eindeutig aus und bestätigt weitgehend die theoretischen Grundannahmen über die exkludierende und entpolitisierende Wirkungsweise der durch Informalisierung und Kognitivierung geprägten diskurstheoretischen Begründung deliberativer Demokratie: Für die UKZ als typische Form deliberativ-rationaler Repräsentation ist eine starke Disparität bei der Repräsentation von Migranteninteressen zu konstatieren. Als vermittelns- und durchsetzungsfähig erwiesen sich dabei jene Gruppeninteressen, die sich an ein ökonomisch definiertes Allgemeinwohl rückkoppeln lassen. Flüchtlingsinteressen, auf die das in der Regel nicht zutrifft, wurden in der UKZ trotz gegenteiliger Rhetorik und öffentlicher Wahrnehmung weniger gut repräsentiert. Es ist zu vermuten, dass die spezifische Form der Repräsentation dieses Ergebnis entscheidend determiniert hat. Dafür spricht insbesondere die Besetzung der UKZ, die überwiegend aus „migrantenfreundlich“ und liberal eingestellten Personen bestand, also kaum jene vergleichsweise restiktiveren Vorschläge zum Flüchtlingschutz erwarten ließ.

Die Trennlinien zwischen der Repräsentation gesamtgesellschaftlich als „zuträglich“ beziehungsweise „belastend“ definierter Migrantengruppen verliefen im Rahmen parlamentarisch-partei-politischer Repräsentation wesentlich weniger scharf als in einem Gremium, das sich einer rationalen Konsensfindung verpflichtet sah, ohne auf die Unterstützung von Wählergruppen, Fraktionen, Abgeordneten, Parteimitgliedern und plural-strukturierter Öffentlichkeit angewiesen zu sein. Partikulare, auf die legitimen Ansprüche einzelner Bürger beziehungsweise Personen abstellende Argumentationen erhielten eine weitaus größere Wertigkeit. Die eigenen Positionen der Repräsentanten mussten im Grundsatz aufrecht erhalten und vor Wählerschaft und Parteimitgliedschaft legitimiert werden. Insbesondere die Vertreter der Grünen konnten es sich nicht erlauben, ihre Stellung zur Frage der geschlechtsspezifischen und nichtstaatlichen Verfolgung als Verhandlungsmasse zu benutzen, wohingegen die Ansprüche jener Migrantengruppen, von denen ein gesamtkökonomischer Mehrwert erwartet wurde, zugunsten von Verbesserungen im moralisch als geboten angesehenen Flüchtlingschutz weichen mussten. Umgekehrt trug die anhaltende öffentliche Debatte, die sich trotz teilweise informeller Verhandlungsstrukturen aus der steten Medienpräsenz zentraler Akteure ergab, dazu bei, dass asylpolitische Vorbehalte auf Oppositions- und Regierungsseite langsam fallengelassen wurden. Die vor dem Hintergrund einer großen Anteilnahme der Öffentlichkeit ablaufende Debatte über das Staatsbürgerschaftsrecht ist ein weiteres Beispiel dafür, wie eine konfliktiv angelegte Diskussion partikulare Anliegen in den Vordergrund treten lassen kann.

Somit lassen sich abschließend drei grundsätzliche Vorteile der parlamentarisch-partei-politischen gegenüber der deliberativ-rationalen Repräsentation von schwachen, nicht an das vermeintliche Allgemeinwohl rückkoppelbaren Interessen identifizieren:

(1) *Voice*: Die parlamentarisch-partei-politische Repräsentation bietet bessere Möglichkeiten für die Artikulation von Partikularinteressen.

84 Migrationsbericht der Bundesregierung 2006, BT-Drs. 16/7705 vom 21. Dezember 2007, S. 84.

(2) *Mobilisierung und Gewinnung von Unterstützung*: Sie bietet infolgedessen auch bessere Möglichkeiten, die negative Betroffenheit und die Anliegen von spezifischen Gruppen zum Thema öffentlicher Erörterungen zu machen.

(3) *Interessendurchsetzung durch Geben und Nehmen*: Sie ermöglicht Verhandlungen und Tauschgeschäfte zugunsten partikularer, nicht-ökonomisierbarer Ansprüche.

Frank-Walter Steinmeier hat die Einrichtung deliberativer Gremien wie folgt begründet: „Konsenssuche wird hier zu einem dynamischen Prozess, in dessen Verlauf man traditionelle Blockaden überwindet, und dafür sorgt, dass sich in komplexen Entscheidungsprozessen die Waagschale im richtigen Moment zugunsten der Erneuerung senkt.“⁸⁵ Es dürfte deutlich geworden sein, welche Anliegen und Interessen die Gewinner einer derart ausgestalteten Erneuerung wären. Wer den Grundsätzen der Gleichheit, Offenheit, Pluralität, ökonomischen Unabhängigkeit und prinzipiellen Inklusivität des Politischen anhängt, sollte sein Augenmerk deshalb auf Verbesserungsmöglichkeiten in der Ausgestaltung klassischer Repräsentationsformen legen. Die Fiktion von der umfassenden Einbindung qua rationaler Deliberation erweist sich nämlich als Trugschluss. Die praktische Umsetzung des Paradigmas ist geeignet, den eigenen Anspruch emanzipatorischer Demokratietheorie in sein Gegen teil zu verkehren.

85 *Frank-Walter Steinmeier*, a.a.O. (Fn. 7), S. 265.

Chancengleichheit oder Kooptation? Der Zugang kleiner Parteien zur Bundestagswahl

Florian Meinel

Das Recht der „kleinen Parteien“ oder „Splitterparteien“ führte – abgesehen von der Frage der Parteienfinanzierung – lange Zeit ein Schattendasein und dies, obwohl das Bundesverfassungsgericht sich zumindest verbal früh zur Bedeutung auch des außerparlamentarischen Parteienspektrums bekannt hat.¹ Das konnte indes nur so bleiben, solange die Kleinen klein blieben, solange im Deutschen Bundestag regelmäßig nicht mehr als vier Parteien vertreten waren und solange dadurch eine relativ sichere Regierungsbildung gewährleistet war.

Die viel erörterte Krise der Volksparteien hat diese Situation grundlegend verändert. Nachdem sich durch die Konsolidierung der Linkspartei im Bundestag mittelfristig eine Fünfparteienkonstellation abzeichnet, werden Koalitions- und Regierungsbildung künftig schwieriger und unvorhersehbarer werden. Dass sich unter diesen Umständen der Kampf zwischen den etablierten und den kleinen Parteien verschärft, ist unvermeidlich. Die Versuchung wächst, neuen Parteien durch eine gezielte Gestaltung und Anwendung des Parteienrechts den Zugang zur Wahl zu versperren. Spätestens die durch nur fünftausend Zweitstim-

1 Vgl. BVerfGE 1, S. 208 (S. 255); BVerfGE 7, S. 99 (S. 107 f.).