

2 Handlungslogiken und Zugang

Robert Dahl (1961) formulierte in einem Buchtitel eine klassische Frage der Politikwissenschaft in denkbar prägnanten zwei Worten: *Who governs?* Wer übt Macht aus, wer kann Einfluss auf politische Entscheidungen gewinnen, wessen Stimme findet im politischen Prozess kein Gehör? Die Frage nach der Macht und dem Einfluss organisierter Interessen beschäftigt kontinuierlich die politikwissenschaftliche Verbändeforschung. Die in dieser Arbeit getroffene Entscheidung, „Zugang“ (nicht „Einfluss“ oder „Macht“) zur abhängigen Variable zu bestimmen, soll nicht die Relevanz einer gängigen Forschungsfrage der Politikwissenschaft in Abrede stellen. Diese Entscheidung reflektiert vielmehr das Interesse an Prozessen der politischen Integration. Unter diesem Gesichtspunkt ist Zugang von größerer Bedeutung als Einfluss.

Zugang eröffnet Verbänden die Chance, in einer direkten Interaktion mit öffentlichen Akteuren Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. Zugang ist in aller Regel mit dem Versuch politischer Einflussnahme verbunden. Analytisch ist allerdings der Zugang eines Verbandes zu politischen Entscheidungsträgern von Einfluss zu trennen, weil ein Akteur, der Zugang genießt, auch politisch einflusslos sein kann. Wie Truman hervorhebt: „access is not a homogeneous commodity. In some forms it provides little more than a chance to be heard; in others it practically assures favorable action“ (Truman 1951: 321). Unabhängig vom Erfolg der versuchten Einflussnahme geben Zugangsmuster Aufschluss über die Einbeziehung (bzw. Nichtbeachtung) von Gruppen in politische Entscheidungsprozesse. So hebt Eising in einer Studie zu Zugang in der Europäischen Union hervor: „access is not equal to influence and may not always have an impact on EU policies [...]. At the very least, the analysis of the access patterns maps important elements of the communication structure in the European Union. It serves to identify the features of those organizations that are the crucial societal actors in EU policy-making as well as the criteria that the EU institutions apply when it comes to deciding whether and whom to consult in the making of European policies.“ (Eising 2005: 7) Analoges gilt für Prozesse der politischen Integration. Daher erscheint Zugang als eine geeignetere abhängige Variable dieser Arbeit als „Einfluss“ oder „Macht“.

Eine Untersuchung zum Zugang von Einwandererverbänden kann das Thema der politischen Integration von Einwanderern durch Verbände nicht umfassend abhandeln, weil Zugang nicht die einzige Möglichkeit der Teilhabe an Entscheidungen ist. In ihrer Kritik an Robert Dahls *Who Governs?* wiesen Bachrach und Baratz auf Formen der Machtausübung durch solche Akteure hin, die außerhalb von Netzwerken des Zugangs bleiben (Bachrach, Baratz 1962). Durch bewegungsförmiges Handeln – medial inszenierte Massenproteste – kann auch ohne Zugang politischer Druck ausgeübt werden (Tarrow 1998). Die in einer Demokratie regelmäßig stattfindenden Wahlen bewirken, dass politische Akteure den Präferenzen der Wähler Beachtung schenken. Dies gilt auch für Einwanderer und Neubürger. In einer tatsächlich umfassenden Abhandlung über „politische Integration“ müssten Prozesse der politischen Integration jenseits des Zugangs, den Einwandererverbände gewinnen, untersucht werden. Wenn also Zugang nicht der einzige Weg zu Einflussnahme und politischer Teilhabe ist, schmälert das doch die politische Bedeutung von Zugang nicht. Wegen der grundsätzlichen politischen Relevanz von Zugang sollte eine Untersuchung des Zugangs von Einwandererverbänden – auch wenn dies die Vielschichtigkeit des Prozesses der politischen Integration nur in einem Teilaspekt erfasst – der Relevanz nicht entbehren.

Zugang und Zugangsmuster sollen in dieser Arbeit dargestellt und theoriegeleitet werden. Eine an die bisherige politikwissenschaftliche Theoriebildung anschließende Theorie des Zugangs zu entwickeln, ist das Ziel dieses Kapitels; es sollen allerdings auch konkurrierende Deutungen erläutert werden. Dabei ist vorab festzustellen, dass in der politikwissenschaftlichen Literatur die Hinweise zur Relevanz von Zugang weit gestreut sind,²⁵ es aber doch nur eine eingeschränkte Zahl theoretischer Ansätze gibt, welche Zugang als abhängige Variable erklären.²⁶ Als Theorien des Zugangs sind hier insbesondere die Erklärung des Zugangs von Bauernverbänden zum amerikanischen Kongress von Mark Hansen (Hansen 1991) und die auf das Institutionensystem der Europäischen Union bezogene Theorie der Zugangsgüter von Pieter Bouwen (Bouwen

²⁵ Einen eindrucksvollen Beleg für die Bedeutung von Zugang für die Erklärung politischer Entscheidungen auf der Grundlage des politischen Tauschmodells von Coleman (1973) bietet das Zugangsmodell, das Pappi, König und Knoke (Pappi et al. 1995) in einem deutsch-amerikanischen Vergleich politischer Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik anwenden (auch Knoke 1996).

²⁶ Ein Grund hierfür ist auch, dass Zugang nicht nur als abhängige Variable fungiert. In dem Zugangsmodell von Pappi, Knoke und Laumann (1995) fungiert Zugang als *unabhängige* Variable in einem Modell, das darauf angelegt ist, die Dynamik politischer Entscheidungsprozesse zu rekonstruieren und politische Entscheidungen zu prognostizieren.

2004a; Bouwen 2004b; Bouwen 2005; Bouwen 2007) relevant.²⁷ Diese werden im ersten Abschnitt dieses Kapitels dargestellt. Als Kern dieser Theorien wird eine im zweckrationalen Handeln begründete Tauschlogik identifiziert. Diese Theorien des Zugangs werden im zweiten Abschnitt mit Hilfe der Wert-Erwartungstheorie (*subjective utility theory* - SEU) in abstrahierter Weise als „SEU-Theorie des Zugangs“ rekonstruiert. Die Formulierung der Theorie des Zugangs in einfacher formaler Sprache ermöglicht eine klare Differenzierung zwischen Vorannahmen und Orientierungshypothese einerseits und benötigten empirischen Informationen und Brückenhypothesen andererseits. Der SEU-Theorie werden dann mit einer ‚Identitätslogik‘ und einer Orientierung an Normen der Legitimität bei der Entscheidung über Zugang zwei alternative Perspektiven gegenübergestellt. Durch Klarheit über die Alternativen kann der Erklärungswert tauschlogischer Annahmen für die Erklärung des Zugangs von Einwandererverbänden im Verlauf der Arbeit durch einen Vergleich mit alternativen theoretischen Deutungen kritisch geprüft werden.²⁸

2.1 Theorien des Zugangs und Tauschlogik

Das Ziel, der Erklärung des Zugangs von Einwandererverbänden eine zur politikwissenschaftlichen Literatur anschlussfähige Theorie des Zugangs zugrunde zu legen, ist mit einer Vorentscheidung verbunden: Die Gewährung von Zugang wird in einer empirisch-analytischen Theorie des Zugangs nicht prinzipiell als normativ problematisch eingestuft. Ein typischer Einwand dagegen wäre, dass eine „werturteilsfreie“ Theorie des Zugangs stillschweigend normative Bedenken ausblendet, die gegen „Zugang“ vorzubringen sind. Es mag zwar harmloser und technischer klingen, wenn nicht von „Einfluss“ und „Macht“, sondern von „Zugang“ gesprochen wird, doch letztlich geht es – so könnten Kritiker argumentieren – um ein für die Demokratie problematisches politisches Phänomen: Um die durch Informalität und Intransparenz geprägten Praktiken des Lobbyismus, der die Substanz der Demokratie unterhöhlt (Leif, Speth 2003). Theorien des Zugangs gehen hingegen implizit mit der Annahme einher, dass es angemessen ist, sich der Frage des Zugangs empirisch-analytisch anzu-

²⁷ Vgl. aber auch Eising 2004 und 2007 sowie Michalowitz 2005.

²⁸ Damit folgt die Arbeit einer falsifikatorischen Strategie, wie sie von Lakatos und Musgrave propagiert wurde (Lakatos, Musgrave 1970). Diese betont, dass eine Theorie zu bevorzugen ist, wenn sie gegenüber alternativen Theorien zu einer „progressiven Problemverschiebung“ führen. Diese Position beinhaltet eine Kritik des „einfachen“ Falsifikationismus Poppers, nach dem Theorien gegen Fakten (nicht Theorien gegen Theorien) getestet werden.

nähern und es nicht geboten ist, diese Praxis per se abzulehnen. Sie reflektieren insofern Annahmen der pluralistischen Demokratietheorie, dass sich das Gemeinwohl nur durch einen politischen Prozess, an dem organisierte Interessen beteiligt sind, ermitteln lässt (Fraenkel 1964). Doch wenn die Beteiligung organisierter Interessen an politischen Entscheidungsprozessen demokratietheoretisch gerechtfertigt werden kann, können Praktiken der Einflussnahme wie das Streben nach Zugang nicht per se abgelehnt werden. Theorien des Zugangs schließen implizit oder explizit an solchen Annahmen pluralistischer Demokratietheorien an.

Gegen Theorien des Zugangs kann aus Sicht der politikwissenschaftlichen Theorie eingewandt werden, dass diese Theorien durch ihre Ausrichtung auf die Interaktionen zwischen öffentlichen Akteuren und Interessengruppen die großen Muster der Interessenvermittlung aus dem Blick verlieren, dabei außerhalb der Debatte um Korporatismus und Pluralismus (von Alemann 1981, Streeck, Schmitter 1985) stehen und gleichwohl doch implizit pluralistische Annahmen machen. Aus der Warte strikt estatistischer Positionen müssen hingegen Theorien des Zugangs als Bagatellisierung, vielleicht sogar als eine Rechtfertigung einer Gefährdung der Demokratie gelten. Besonders provozierend mag auf Statisten die Behauptung eines Tauschs zwischen privaten und öffentlichen Akteuren wirken. Theorien des Zugangs zufolge sind aber Zugang und Tausch eng miteinander verbunden: Öffentliche Akteure, so eine Grundannahme der vorliegenden Theorien des Zugangs, sind bereit, für die Gewährung von Zugang Zeit zu opfern, weil sie dadurch einen Nutzen erzielen.

Dies lässt die grundlegende Theorie des Zugangs erkennen, die Mark Hansen in einer Studie zum Zugang der amerikanischen Bauernverbände zum Kongress zwischen 1919 und 1981 zugrunde legte (Hansen 1991). Zugang ist für Hansen eine Voraussetzung für Einfluss: "Lobbies achieve influence in Congress to the degree that legislators choose their counsel, to the degree that legislators grant them access." (Hansen 1991: 2) Aufgrund der mit Zugang verbundenen Chance, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen, streben verschiedene Verbände nach Zugang. So ergibt sich bei Abgeordneten eine Vielzahl von Terminanfragen von Verbänden, die ihre Anliegen vorbringen wollen. Die vom Kongressabgeordneten zu treffende Entscheidung, welcher Gruppe Zugang gewährt wird und welcher dieser versagt bleibt, steht im Zentrum von Hansens Theorie des Zugangs.

Hansen geht davon aus, dass Kongressabgeordnete rational entscheiden und dass in ihrer Präferenzordnung das Ziel der Wiederwahl an oberster Stelle steht. Interessengruppen können dabei behilflich sein. Die Abgeordneten benötigen Informationen, mit welchen Themen und politischen Initiativen Wahlen

gewonnen werden können, sie verfügen aber selbst nur in eingeschränktem Maße über diese. Wegen der Beschränkungen ihres Zeitbudgets können aber Abgeordnete bei anderen Akteuren nicht unbegrenzt Informationen einholen, sondern haben eine Entscheidung zu treffen, wessen Rat den höchsten Nutzen verspricht. Sie können in dieser Situation zwischen verschiedenen Interessengruppen, der Parteiorganisation und sonstigen Informationsquellen wählen. In dieser Entscheidungssituation wird einem Verband dann Zugang gewährt, wenn dieser im Hinblick auf das Ziel der Wiederwahl einem Abgeordneten im Vergleich mit anderen Informationsquellen einen größeren Nutzen verspricht.

Auf der Grundlage diverserer Quellen, insbesondere der Protokolle öffentlicher Anhörung des Kongresses, erklärt Hansen, wie sich Zugangsmuster zwischen 1918 und 1981 veränderten. Nicht inhaltliche Details, sondern zwei Aspekte der Theoriekonstruktion sind hier von Interesse: Hansen stellt erstens eine Erklärung von Zugang vor, die das rationale Kalkül von Kongressabgeordneten bei der Gewährung von Zugang rekonstruiert. Er macht also die Annahme, dass die Entscheidung über die Gewährung von Zugang als rationale Entscheidung konzipiert werden kann. Zweitens geht Hansen von einem Tausch zwischen politischen Akteuren und Lobbyisten aus: „In exchange for influence on decisions, interest groups provide technical information on policy questions. They gather intelligence on constituents’ receptivity to different policy options. They propagandize to create better images for their congressional friends.” (Hansen 1991: 13) Der durch den Tausch erzielte wechselseitige Nutzen macht die Gewährung von Zugang zu einem Vorgang, der für beide Seiten – nicht nur für Lobbyisten, sondern gerade auch für die Kongressabgeordneten – Vorteile birgt.

Pieter Bouwen (2004a, 2004b, 2005, 2007) unterstreicht in einer „europäischen“ Variante der Theorie des Zugangs die „Logik des Tauschs“.²⁹ Bouwens Anliegen ist die Erklärung des Zugangs von Interessengruppen zu den Institutionen der Europäischen Union. Er geht von der Annahme aus, dass die Institutionen der Europäischen Union ihre Organisationsziele nicht autark operierend erreichen können, sondern dass sie auf die Ressourcen anderer Organisationen in ihrer Umwelt angewiesen sind. Diese Situation der Interdependenz macht den Tausch von Ressourcen notwendig. Weitgehend unproblematisch ist für Bouwen, dass aus Sicht der privaten Akteure „Zugang“ eine erstrebenswerte Ressource ist (Bouwen 2007: 7). Zugang erhalten private Akteure jedoch nur,

²⁹ Die Auseinandersetzung mit Interessengruppen und Lobbying in der Europäischen Union hat bei einer Reihe von Forschern ein Interesse für das Problem des Zugangs geweckt (Beyers 2002, 2004, Buholzer 1998, Eising 2005, 2007). Die Diskussion hier beschränkt sich auf die ausdrücklich handlungstheoretisch ausgerichteten Theorien des Zugangs.

wenn sie öffentlichen Akteuren Ressourcen in Aussicht stellen können, welche die öffentlichen Akteure selbst nicht haben. Diese Ressourcen nennt Bouwen Zugangsgüter: „In return for access to the EU agenda-setting and decision-making process, the EU institutions demand certain goods that are crucial for their own functioning. I call these goods ‘access goods’.” (Ebd.)

Zur Gewährung von Zugang kommt es demnach, wenn öffentliche Akteure bestimmte Zugangsgüter nachfragen und wenn diese Nachfrage durch ein entsprechendes Angebot eines Verbandes befriedigt werden kann. Die Zielsetzung der Überlegungen Bouwens ist eine Erklärung von Zugangsmustern, d.h., welche Typen von Verbänden durch spezifische Ressourcenangebote bei welchen EU-Institutionen Erfolgsaussichten haben. Öffentliche Akteure haben, je nach ihrer Position im politischen System der EU unterschiedliche Ziele und Ressourcen. Sie fragen daher unterschiedliche Zugangsgüter nach. Welche Zugangsgüter von Verbänden angeboten werden können, hängt von ihrer jeweiligen Organisationsform ab. Durch eine Kombination der Anforderungen der Nachfrageseite mit den Möglichkeiten der Angebotsseite gewinnt Bouwen empirisch überprüfbare Hypothesen, welche privaten Akteure voraussichtlich bei der Erlangung von Zugang bei welchen Institutionen besonders erfolgreich sein werden.

Noch klarer als Mark Hansen formuliert Pieter Bouwen in seiner Theorie des Zugangs die Bedeutung des Tauschprozesses bei der Gewährung von Zugang. Bouwens Theorie ist dabei zugleich allgemeiner formuliert als die Hansens, indem sie einen Erklärungsansatz nicht nur für Zugang im Zuge des legislativen Lobbyings, sondern bei allen Arten öffentlicher Akteure bietet. Nachdrücklicher als Bouwen stellt hingegen Mark Hansen heraus, dass bei einer Gewährung von Zugang im Zuge eines Tauschprozesses die handlungstheoretischen Grundannahmen einer Theorie der rationalen Wahl zugrunde gelegt werden können. Beide Autoren charakterisieren eine Logik des Tauschs (kurz: „Tauschlogik“), die im Folgenden als „SEU-Theorie des Zugangs“ rekonstruiert werden soll.

2.2 Die SEU-Theorie des Zugangs

Die wesentlichen theoretischen Annahmen der diskutierten Theorien des Zugangs sollen im Folgenden abstrahiert und mit Hilfe einfacher formaler Sprache als „SEU-Theorie des Zugangs“ dargestellt werden. Der Zweck der abstrakteren Formulierung ist, klar herauszuarbeiten, was die Prämissen der tauschlogisch ausgerichteten Theorien des Zugangs sind und welche Informationen

benötigt werden, wenn die Analyse des Untersuchungsgegenstandes dieser Arbeit nach der SEU-Theorie des Zugangs erfolgt. Auf eine komplexitäts-reduzierende Annahme der Analyse sei ausdrücklich hingewiesen: Die „SEU-Theorie des Zugangs“ konzentriert sich – darin folgt sie den bereits diskutierten Theorien des Zugangs – auf das Kosten-Nutzen-Kalkül der öffentlichen Akteure. Die Aufmerksamkeit gilt der Frage, welche Ressourcen von Verbänden von öffentlichen Akteuren als wertvoll bewertet werden und diese dazu bewegen, Zugang zu gewähren. Der „Bringschuld“ der privaten Akteure, für wertvoll erachtete Ressourcen anzubieten, steht bei dieser Betrachtungsweise seitens der öffentlichen Akteure lediglich die Aufgabe eines Stücks ihrer Zeit gegenüber. Die politischen Zugeständnisse oder sonstigen Zusagen, welche die Verbände bei den öffentlichen Akteuren erlangen, werden bewusst ausgeblendet. Es handelt sich also in gewisser Weise um eine reduzierte, bloß partielle Analyse des Tauschprozesses, welche sich in dieser Weise nur durch die Annahme rechtfertigen lässt, dass Verbände nach Zugang streben und damit die Frage der Gewährung von Zugang primär eine Entscheidung öffentlicher Akteure ist.

Von Tauschprozessen, welche in Ethnologie, Soziologie und Ökonomie untersucht werden, unterscheidet sich eine politikwissenschaftliche Untersuchung durch das Interesse an einem Tausch zwischen Akteuren, die in einer entscheidenden Hinsicht *nicht* gleich sind. Öffentliche Akteure verfügen über formale Entscheidungsbefugnisse. Sie sind an kollektiv bindenden Entscheidungen beteiligt, was ihre Fähigkeit, Zugang zu gewähren, zu einer begehrten Ressource macht. Zugang begründet die Hoffnung und Chance, politische Entscheidungen zu beeinflussen. Private Akteure sind demgegenüber den Entscheidungen öffentlicher Akteure unterworfen. Öffentliche Akteure haben eine grundsätzlich andere Rolle als private Akteure. Diese *differentia specifica* der hier untersuchten Form des politischen Tauschs begründet die Annahme, dass private Akteure Zugang suchen und das Zustandekommen von Zugang als Entscheidung der öffentlichen Akteure analysiert werden kann. Diese Annahme ist gerade dann angebracht, wenn sie – in begründbarer Weise – zu einer Komplexitätsreduktion führt. Über die so begründete partielle Analyse hinauszugehen, würde in Theorie und Empirie eine erhebliche Komplexitätssteigerung bedeuten, die sinnvollerweise nicht vollzogen wird, solange sie nicht einen signifikanten Zugewinn von Erklärungskraft mit sich bringt.

Um die Entscheidungssituation zu veranschaulichen, welche nun mit der SEU-Theorie des Zugangs modelliert werden soll, sei zunächst ein illustrierendes fiktives Szenario beschrieben: Nach einer Podiumsdiskussion über eine aktuelle Streitfrage der Migrationspolitik spricht ein Vertreter des „Verbandes der Ruritaniensstämmigen“ (VdR) den Podiumsteilnehmer K der Partei Forza

Alemania (FA) an. Da wären ein paar diskussionswürdige Punkte angesprochen worden. Es wäre schön, das Gespräch fortzusetzen, gerade zur Frage X wäre noch das eine oder andere zu sagen. Ob man sich nicht recht bald im Abgeordnetenbüro oder andernorts treffen könne? K zögert. Er hatte in der letzten Zeit mehrfach gehört, dass der VdR gute Integrationsprojekte durchführe und gerade im Bereich der Arbeitsmarktintegration interessante und erfolgreiche Maßnahmen durchgeführt habe. Mehr über diese Erfahrungen zu hören, könnte durchaus nützlich sein. Und gab es nicht vor kurzem in der Forza Alemania-Akademie ein Kamingespräch, bei dem ein Parteikollege behauptete, die Einwanderer aus Ruritanien warteten nur darauf, von der FA als Wähler entdeckt zu werden? Andererseits: In seinem Wahlkreis gibt es kaum Ruritanier. K leidet unter gewaltigem Termindruck. Er sagt zunächst ab. Als höflicher Mensch verweist er auf die vielen Verpflichtungen im Wahlkreis und terminliche Schwierigkeiten wegen der Haushaltsberatungen.

Das soll nun abstrakter gefasst werden: Öffentliche Akteure, so die Annahme der SEU-Theorie des Zugangs, machen ihre Entscheidung über Zugang vom Nutzen abhängig, den ihnen dessen Gewährung verspricht. Von Nutzen kann die Gewährung von Zugang sein, wenn ein öffentlicher Akteure die zur Erreichung seiner Ziele notwendigen Ressourcen nur zum Teil kontrolliert. Wenn ein anderer Akteur – die Interessengruppe B – über Ressourcen dieser Art verfügt, kann es für A von Vorteil sein, eigene Ressourcen zu einem Teil aufzugeben, so dass A nach einem Tausch mit Hilfe der nun zumindest zum Teil verfügbaren Ressourcen von B seinen Zielen näher kommt als ohne Tausch. Wie groß der Nutzen des Tauschs ist, hängt ab von den Einschätzungen des Werts der Ressourcen von B durch A, wobei die Einschätzungen subjektiver Natur sind. Die mit der Logik des Tauschs verbundene nutzentheoretische Deutung von Zugang basiert daher auf einer Theorie des erwarteten Nutzens bzw. der Werterwartungstheorie. In die Politikwissenschaft wurde die Wert-Erwartungstheorie von Riker und Ordeshook (1972) eingeführt. In der deutschsprachigen Soziologie wurde die Wert-Erwartungstheorie insbesondere von Hartmut Esser (1999) propagiert; die nachfolgenden Formalisierungen sind ausgehend von der Wert-Erwartungstheorie Essers entwickelt worden.

Zunächst ist festzustellen, dass die Gewährung von Zugang mit Kosten verbunden ist. Der öffentliche Akteur A, der B mit dem Ziel Zugang gewährt, dessen Ressourcen für sich nutzbar zu machen, muss mindestens einen gewisser Anteil seiner Ressource Zeit aufgeben. Wenn die Zeit für Zugang von Akteur B aufgebracht wird, bleibt weniger Spielraum, mit den Akteuren C und D zu interagieren. Andere politische Vorhaben und Initiativen können zumindest zum Teil nicht vorangetrieben werden. Die Kosten der Gewährung von Zugang

(C_Z) sind daher der als Opportunitätskosten verstandene Nutzen, den andere Betätigungen gebracht hätten (u_{alt}).

$$(1) \quad C_Z = u_{alt}$$

In einem kompetitiven politischen Umfeld kann es sich kein Akteur dauerhaft leisten, die Zeit auf unproduktive Weise zu verschwenden. Dies gilt in einer Bundestagsfraktion ebenso wie in einem Bundesministerium oder einer obersten Bundesbehörde. Die Rahmenbedingungen politischen und administrativen Handelns üben somit einen Druck auf Akteure aus, ihre Zeit nutzenmaximierend zu planen und Zugang wegen des damit verbundenen Zeitaufwands wie ein knappes Gut zu behandeln. Damit sind die Weichen gestellt, die Gewährung von Zugang als rationale Wahl zu verstehen.

Den Kosten der Gewährung von Zugang (C_Z) an B steht ein erwarteter Nutzen $SEU(B)$ gegenüber.³⁰ Zunächst sei die einfache Situation eines Tauschs zwischen dem öffentlichen Akteur A und der Interessengruppe B untersucht. Man geht davon aus, dass A ein durch n Präferenzen konstituiertes Zielsystem $U = (U_1, U_2, \dots, U_n)$ hat. Die einzelnen Werte des Vektors U geben die relative Bedeutung der Werte U an. A bewertet im Licht seiner Ziele die als Ressourcen verstandenen Merkmale von B: $R_1(B), R_2(B), \dots, R_n(B)$. Aus dem perzipierten Umfang einer Ressource R_i von B resultiert in der Wahrnehmung von A eine Wahrscheinlichkeit $p_i = p_i(R_i)$, mit der A durch eine Interaktion mit B das jeweilige Ziele U_i erreicht.³¹ Der Ausdruck $eu_i = p_i(R_i) U_i$ gibt damit einen spezifischen erwarteten Nutzenwert an, welchen Wert für A eine Interaktion mit B unter Gesichtspunkt i voraussichtlich hat. Der insgesamt durch eine Interaktion mit B erzielbare Nutzen ergibt sich durch Aufsummierung dieser spezifischen Nutzenwerte:

$$(2) \quad SEU(B) = p_1(R_1)U_1 + p_2(R_2)U_2 + \dots + p_n(R_n)U_n = \sum_{i=1}^n p_i(R_i)U_i$$

³⁰ Die Werterwartungstheorie geht in gängigen Formulierungen von einer einfachen additiven Nutzenfunktion aus. Diese kann nur unter bestimmten Voraussetzungen eine adäquate Beschreibung von Entscheidungsprozessen liefern. Da die formale Darstellung hier jedoch nur eine Heuristik für die empirische Analyse darstellt, kann sich diese Darstellung mit der einfacheren additiven Nutzenfunktion begnügen. Komplexere Modellierungen, wie etwa Cobb-Douglas Nutzenfunktionen berücksichtigen die Problematik abnehmenden Grenznutzens. Vgl. dazu etwa Coleman 1990. Zu Nutzentheorie und Nutzenfunktionen allgemein vgl. Barberà et al. 1998.

³¹ Akteure können im politischen Kontext nicht unbedingt damit rechnen, dass sie nur Zugang gewähren müssen – ein Gespräch führen – und ihnen schon alle Ressourcen von B zur Verfügung stehen. Es wird jedoch zunächst vereinfachend davon ausgegangen, dass die Wahrscheinlichkeit p nur eine Funktion des Umfangs der Ressource R von U ist.

An dem (subjektiven) Erwartungswert richtet sich die Entscheidung aus, ob Zugang gewährt wird oder nicht. Ein rationaler Akteur wird Zugang gewähren, wenn der erwartete Nutzen der Gewährung von Zugang höher ist, als der als Opportunitätskosten verstandene Nutzen der alternativen Betätigungen. Daraus ergibt sich als Bedingung für Zugang:

$$(3) \quad SEU(B) > C_Z$$

Umgekehrt bedeutet das: Wenn andere Aktivitäten nutzbringender erscheinen als die Interaktion mit B, wird Zugang verweigert.³²

Im zunächst analysierten Fall hatte der Akteur A zwischen zwei Alternativen zu entscheiden. Er konnte entweder B Zugang gewähren und so $SEU(B)$ erzielen, oder aber anderen Betätigungen nachzugehen, die den Nutzen u_{alt} versprechen. In realen politischen Situationen ist jedoch davon auszugehen, dass öffentliche Akteure mit Gesprächsanfragen verschiedener Interessengruppen B_1, B_2, \dots, B_m konfrontiert sind. Wenn man die vereinfachende Annahme macht, dass die Zugang suchenden Akteure und der erwartete Nutzen ihrer Ressourcen unabhängig voneinander bewertet werden können³³, lässt sich für jeden B-Akteur der SEU-Wert bilden. Durch die Verwendung einer Vektorschreibweise lässt sich der Erwartungswert der verschiedenen Alternativen in kompakter Form beschreiben. Das Zielsystem des Akteurs A wird weiterhin ausgedrückt durch den Vektor $U = (U_1, U_2, \dots, U_n)$. Die Wahrscheinlichkeiten,

³² Nicht berücksichtigt wird in der so formulierten Zugangsbedingung, dass die Opportunitätskosten mit der für Zugang investierten Zeit steigen. Mit Hilfe eines Grenznutzenkalkül ließe sich zeigen, dass A so lange weitere Zeit in die direkte Interaktion mit B investiert, wie der Grenznutzen der Interaktion mit B größer ist als die Grenzkosten.

³³ Bei einer Unterscheidung positiv und negativ verbundener Tauschbeziehungen, die in der Tauschtheorie von Karen Cook und Richard Emerson (1978) vorgenommen wird, gelten Tauschbeziehungen grundsätzlich als miteinander verbunden, wenn eine Tauschbeziehung das Zustandekommen (oder nicht-Zustandekommen) von Tausch in einer anderen Tauschbeziehung voraussetzt. Die Verbindung ist positiv, wenn der Tausch in einer Beziehung den Tausch in einer anderen Beziehung voraussetzt. Sie ist negativ, wenn der Tausch in einer Tauschbeziehung vorausgesetzt, dass der andere Tausch nicht stattfindet. Eine Entscheidungsregel, dass dem Akteur mit dem höchsten SEU-Wert Zugang gewährt wird, kann jedoch nur dann gelten, wenn alle Tauschbeziehungen negativ miteinander verbunden sind. Das muss jedoch keineswegs der Fall sein. In der politischen Realität wird es z.B. für einen öffentlichen Akteur, der auf Expertise für politische Entscheidungen angewiesen ist, risikoreich sein, nur eine Interessengruppe anzuhören, wenn er nicht Grund hat, deren absolute politische Zuverlässigkeit anzunehmen. Der Nutzen einer Information lässt sich nur einschätzen, wenn andere Sichtweisen zu Rate gezogen werden. Wenn *audiat et altera pars* als Klugheitsregel verstanden wird, können die Tauschbeziehungen zwischen einem öffentlichen Akteur und Interessengruppen auch positiv verbunden sein.

mit der die Ressourcen der B-Akteure zur Erreichung dieser Ziele beitragen, werden durch einen Vektor mit m Zeilen und n Spalten erfasst:

$$(4) \quad P = \begin{pmatrix} p_{11}(R_{11}) & p_{12}(R_{12}) & \dots & p_{1n}(R_{1n}) \\ p_{21}(R_{21}) & p_{22}(R_{22}) & \dots & p_{2n}(R_{2n}) \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ p_{m1}(R_{m1}) & p_{m2}(R_{m2}) & \dots & p_{mn}(R_{mn}) \end{pmatrix}$$

Dabei befinden sich jeweils in einer Zeile die auf einen Akteur bezogenen Informationen, wie dessen Ressourcen für A zur Erreichung seiner Ziele beitragen können. Die Wahrscheinlichkeit $p_{22}(R_{22})$ gibt beispielsweise an, mit welcher Wahrscheinlichkeit die unter dem zweiten Gesichtspunkt bewerteten Ressourcen des Akteurs B_2 den Akteur der Erreichung seines Ziels zwei näher bringen. Der Vektor der Erwartungswerte ergibt sich durch eine Multiplikation der Vektoren P und U:

$$(5) \quad SEU = P * U$$

Dabei werden entsprechend der Regeln der Matrizen-Algebra die auf einzelne B-Akteure bezogenen EU-Werte berechnet durch:

$$(6) \quad SEU(B_j) = \sum_{i=1}^n p_{ji}(R_{ji}) U_i$$

Welchem Akteur B wird A Zugang gewähren? Wenn beim Akteur A die Akteure B_1, B_2, \dots, B_m Zugang suchen, so gibt es bei der Zugangsgewährung die Handlungsalternativen B_1, B_2, \dots, B_m . Für jede Alternative kann der Wert $SEU(B_i)$ gebildet werden. Eine irreführende Lösung der Entscheidung muss dabei von vornherein ausgeschlossen werden: Es wäre nicht rational, nach einer „winner takes all“-Regel zu verfahren, nach der nur dem Akteur mit dem höchsten Ressourcenwert Zugang gewährt wird. Die verschiedenen Alternativen schließen sich durchaus nicht gegenseitig aus, es kann rational sein, immer noch einem weiteren Akteur Zugang zu gewähren, wenn dieser wiederum einen höheren Nutzen verspricht als die alternativen Betätigungen. A maximiert insgesamt seinen Nutzen, indem B-Akteuren Zugang so lange gewährt, deren SEU-Wert größer ist als der Nutzen alternativer Betätigungen (der als Opportunitätskosten C_Z gedeutete Nutzen u_{alt} alternativer Betätigungen). Es ist demnach nutzenmaximierend, allen B-Akteuren Zugang zu gewähren, so lange $SEU(B_i) > u_{alt}$ gilt.

Bei einer Verfeinerung der Analyse wäre noch zu berücksichtigen, dass die Opportunitätskosten der Gewährung von Zugang steigen, je mehr Zeit eingeräumt wird. Als Daumenregel – und dies mag hier insgesamt als Ergebnis genügen – kann jedoch festgehalten werden: Je höher die Ressourcenausstattung eines Akteurs ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit des Zugangs. Je geringer die Ressourcenausstattung eines Akteurs ausfällt, desto wahrscheinlicher wird die Verdrängung durch andere Akteure, d.h. die „Gefahr“, dass für A die Opportunitätskosten des Zugangs zu hoch werden und B auf verschlossene Türen trifft (d.h. Gesprächsanfragen aus Termingründen abschlägig beschieden werden). Was als Ressourcen Zugang suchender Akteure erscheint, ergibt sich aus den Zielen des Zugang gewährenden Akteurs.

Die abstrahierte Darstellung der Theorie des Zugangs hat folgende Pointe: Mit der Formel für die Erwartungswerte $SEU = P \cdot U$ und der Bedingung für die Gewährung von Zugang $SEU(B_i) > C_Z$ wird in abstrakter Weise dargestellt, wie Zugangsentscheidungen als rationale Entscheidungen verstanden werden können. Inhaltlich fügt diese Modellierung den Theorien des Zugangs von Bouwen und Hansen nichts hinzu, denn die handlungstheoretisch argumentierenden Autoren gehen davon aus, dass die Zugangsentscheidung dem Prinzip der Nutzenmaximierung folgt. Die Formalisierung zeigt jedoch in aller Deutlichkeit die Unterscheidung zwischen einem vor-empirischen, per Annahme definierten Teil der Theorie des Zugangs (die Kernannahme / Orientierungshypothese) und den empirischen Informationen, welche notwendig sind, um der Theorie Erklärungskraft für einen konkreten Fall zu verleihen (Brückenhypothesen / Brückenannahmen). Der Abstraktionsgrad der Formulierung der Entscheidungsregel zeigt, dass der Kern der Theorien des Zugangs, die Annahme der rationalen Wahl, im Prinzip völlig inhaltsleer ist und weitere empirische Informationen – „Brückenhypothesen“ (Esser 1999) bzw. „Brückenannahmen“ (Opp, Friedrichs 1996) – benötigt werden, um für konkrete Fälle Voraussagen oder Erklärungen angeben zu können. Diese Aussagen über konkrete Zielsysteme von A-Akteuren (öffentlichen Akteuren) und die Ressourcen von B-Akteuren (Einwandererverbänden) müssen den U- und den P-Vektor mit empirischen Informationen bzw. „mit Leben“ erfüllen.

Es gibt unterschiedliche Strategien, wie Brückenhypothesen bzw. Brückenannahmen generiert werden können. Die Generierung des P-Vektors, d.h. die Erhebung der Informationen, welche Ressourcen die Verbände haben, ist eine Frage der Materialsammlung. Die Bestimmung der Ressourcen setzt allerdings Klarheit über die Ziele voraus, denn erst im Lichte der Ziele werden Merkmale eines Akteurs zu Ressourcen. Die Zielsysteme der Akteure sind schwerer bestimmbar. Man kann diese entweder rein deduktiv und per Annahme bestimm-

men oder in einem qualitativen Forschungsprozess generieren. Dies verweist auf die Kontroverse zur „theoriereichen“ und „theoriearmen“ Generierung von Brückenannahmen (Lindenberger 1996a; Lindenberger 1996b; Opp, Friedrichs 1996; Kelle, Lüdemann 1995; Kelle, Lüdemann 1996), auf die bereits in der Einleitung am Ende des Abschnitts 1.2 hingewiesen worden war. Hansen folgt der zuerst genannten Strategie der Bestimmung von Brückenannahmen per Annahme. Die umfassende Arbeit Hansens in Archiven und mit sonstigen Quellen sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass Hansen auf der Grundlage gängiger *rational choice*-Annahmen davon ausgeht, dass bei Kongressabgeordneten das Motiv der Wiederwahl stets im Vordergrund steht. Bouwen hingegen verfolgt die Strategie der Generierung von Brückenhypothesen in einem qualitativen Forschungsprozess: Die Ziele der Institutionen der Europäischen Union ermittelte Bouwen durch halbstrukturierte Interviews.

Diese Arbeit folgt dem zweiten Weg der qualitativen Bildung von Brückenannahmen gerade auch bezüglich der Ziele von Akteuren und steht im empirischen Teil vor der Aufgabe, die P- und die U-Vektoren als untersuchungsleitende Kategorien nutzbar zu machen. Ausdrücklich hervorgehoben sei: Die Formalisierung dient der analytischen Klärung für eine qualitativ ausgerichtete Untersuchung. In diesem Sinn führt die Analyse der Theorien des Zugangs zu den folgenden zwei forschungsleitenden Fragen: (a) Was wollen öffentliche Akteure von privaten Akteuren / was sind deren Ziele? und (b): Was haben die privaten Akteure zu bieten / was sind deren Ressourcen?

2.3 Alternative Perspektiven

Den Zugang von Einwandererverbänden mit einer Theorie der rationalen Wahl zu erklären, mag angesichts des normativ aufgeladenen Forschungsgegenstands fragwürdig erscheinen. Die Intensität und Emotionalität politischer Diskussionen in der Migrations- und Integrationspolitik lässt oftmals den Eindruck entstehen, dass die „kalte“ instrumentelle Rationalität und damit die Tauschlogik in diesem Politikfeld nur eingeschränkt gälten und stattdessen eine Orientierung des Handelns an Normen und Werten dominant wäre. Akteure berufen sich oft auf Normen und Werte. Um einer „falsifikatorischen Grundhaltung“ (Behnke et al. 2006: 352) Anhaltspunkte zu geben und Klarheit über mögliche Alternativen bei der Rekonstruktion von Handlungsorientierungen bei der Gewährung von Zugang zu gewinnen, sollen daher im Folgenden zwei Perspektiven in die Diskussion eingeführt werden, welche Werte und Normen bei der Erklärung von Zugang in den Vordergrund stellen.

2.3.1 Identitätslogik

Ein Beispiel soll zunächst helfen, eine von der Tauschlogik abweichende, im Folgenden als „Identitätslogik“ bezeichnete Handlungslogik im Umriss zu bestimmen: Der Kunstausschuss des Deutschen Bundestages entschied im März 2000, im nördlichen Lichthof des Reichstagsgebäudes ein von Christian Haacke konzipiertes Kunstprojekt zu realisieren. Alle Bundestagsabgeordneten sollten in einen großen Holzbottich, in dem der Schriftzug „Der Bevölkerung“ eingelassen war, Erde aus ihren Wahlkreisen füllen. Die Entscheidung des Kunstausschusses traf in den Fraktionen zum Teil auf erheblichen Widerspruch. Im April 2000 debattierte der Bundestag über einen Antrag der Unionsfraktion, das Projekt aufzugeben. Die Abgeordnete Franziska Eichstädt-Bohlig (Bündnis 90/Die Grünen) identifizierte als Kern der Debatte folgende Frage, welche das Kunstprojekt aufwerfe: „Er [der Künstler, Anm. AB] fragt uns: Für wen macht ihr Politik? Ausschließlich für deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger oder für alle Menschen, die auf deutschem Boden leben?“ (Deutscher Bundestag 2000: 9045C) Die Antworten fielen durchaus differenziert aus. Norbert Lammert (CDU) hob hervor: „Die Volksvertreter, die in diesem historisch gezeichneten Parlamentsgebäude ihr Mandat wahrnehmen, verstehen sich längst – auch ohne diese Aufforderung [„Der Bevölkerung“, Anm. AB] – als Vertreter aller Menschen in diesem Land [...]“ (Ebd.: 9035A). Volker Kauder führte hingegen an: „Ein Blick ins Grundgesetz hätte ihm [Christian Haacke] gezeigt, dass alle Gewalt ‚vom Volke‘ – vom deutschen Volke – ausgeht und die Abgeordneten in diesem Reichstag in erster Linie die Interessen des deutschen Volkes zu vertreten haben.“ (Ebd.: 9047A) In der Debatte um das Kunstprojekt Haackes ging es – neben anderen Themen – um die Frage, wen die Abgeordneten des Deutschen Bundestages repräsentieren, ob sie nur Personen mit deutschem Pass vertreten, oder ob auch nicht-deutsche Staatsbürger im politischen Prozess „stakeholder“ sein können.

Die Debatte wurde unter Gesichtspunkten geführt, die für eine Identitätslogik, wie sie hier verstanden wird, kennzeichnend sind. Es ging in der Debatte um das Projekt Haackes nicht darum, wer aus Klugheitsgründen vom Deutschen Bundestag an politischen Entscheidungen zu beteiligen wäre. Das geplante Projekt forderte das Selbstverständnis – die Identität – der Abgeordneten heraus. Diese gaben unter Bezug auf Normen und Werte Antworten, wen demokratische Politik in Deutschland politische Teilhabe ermöglichen solle. Die Deutung des Handelns durch (unterstellte) normative Orientierungen setzt sich bei Interpretationen fort, warum Einwandererverbände Zugang erhalten oder

nicht. Der Erfolg bzw. Misserfolg von Einwandererverbänden bei der Gewinnung von Zugang wird des Öfteren auf Fremdenfeindlichkeit und Rassismus einerseits oder auch multikulturelle Offenheit andererseits zurückgeführt (vgl. etwa Ireland 2004). Diese Sichtweise legt nahe, die Frage des Zugangs von Einwandererverbänden entscheide sich nicht nach der (vielleicht in anderen Politikfeldern gültigen) Tauschlogik, sondern nach einer „Logik der Identität“. Das Handeln eines politischen Akteurs nach der Identitätslogik kann dabei als spezifische Form des Handelns nach einer „Logik der Angemessenheit“ verstanden werden, wie sie in der (neo-)institutionalistischen Theorie von March und Olsen (1989) dargelegt wurde. Die Logik der Angemessenheit wird von March und Olsen einer reinen instrumentellen Rationalität bzw. einer „Logik der Kalkulation“ gegenübergestellt; die Tauschlogik wäre eine spezifizierte Logik der Kalkulation. Akteure, die der Logik der Kalkulation folgen, stellen die Fragen: „Welche Ziele habe ich?“, „Welche Optionen gibt es?“, „Welche Option maximiert meinen Nutzen?“. Akteure, die der Logik der Angemessenheit folgen, orientieren sich hingegen an den Fragen: „Was ist das für eine Situation?“, „Wer bin ich?“ und „Was ist hier angemessen?“ (March, Olsen 2004: 4; March, Olsen 1989). Handeln erfolgt damit nicht auf der Basis einer Kosten-Nutzen-Kalkulation, sondern entsprechend den Erfordernissen der in einer Situation gültigen Regeln und der Identität der Akteure. Die „Identitätslogik“, die hier zum Verständnis einer bestimmten Logik des Handelns bei der Frage der Gewährung von Zugang vorgeschlagen wird, spezifiziert damit die „Logik der Angemessenheit“ für den konkreten Untersuchungsbereich. Akteure, die der Identitätslogik folgen, fragen demnach, wie sich die Frage der Gewährung von Zugang (zugunsten eines Einwandererverbandes) auf die Identität des politischen Gemeinwesens auswirken würde. Gestellte Fragen sind dann: „Welche Identität hat dieses Gemeinwesen und welche Identität soll es haben?“ sowie „Würde eine Gewährung von Zugang diese Identität bedrohen oder in einer gewünschten Weise verändern?“ Durch die konkreten Handlungen, die aus den Antworten auf solche Fragen folgen, verleihen Akteure den ihrer Ansicht nach gültigen Vorstellungen von Identität Wirksamkeit.

Wie diese Vorstellungen beschaffen sind oder beschaffen sein sollten, ist in empirischer und in normativer Hinsicht das Thema der Diskussionen rund um den Begriff *citizenship* (Kymlicka 1995, Mackert 2000). Diese Literatur hat nicht nur auf den engen Zusammenhang zwischen Bürgerschaftsregimen und Identität aufmerksam gemacht, sondern auch die unterschiedlichen Konfigurationen von Bürgerschaft und Identität aufgezeigt. Diese Positionen bleiben nicht ausschließlich im Status abstrakter Überlegungen, die in Feuilletons, Universitäts-

seminaren und wissenschaftlichen Publikationen angestellt werden. Teils reflektieren sie eine bereits existierende politische Praxis auf erhöhtem Abstraktionsniveau, teils prägen sie die politische Praxis mit. Antje Wiener verwendet für diese Umsetzung von Bürgerschafts-Konzepten in konkretes Handeln den Begriff der „Bürgerschaftspraxis“ (Wiener 1998). Im Sinne einer solchen „Bürgerschaftspraxis“, die mit den Vorstellungen von Bürgerschaft verbundenen Vorstellungen von Identität in konkretes Handeln umgesetzt werden wird hier ein solches Handeln als ein Handeln gemäß der „Identitätslogik“ bezeichnet.

Die empirische wie auch die normativ ausgerichtete Forschung zur „Bürgerschaft“ macht zum Teil nicht deutlich, wie stark die Vorstellungen über die gültige oder erwünschte Identität innerhalb von Staaten variiert. Politische Debatten offenbaren stets erhebliche Auffassungsunterschiede. Man denke etwa an die unterschiedlichen Positionen, die in der „Leitkultur“-Debatte bezogen wurden (Pautz 2005). Wenn sich aber Akteure, die an Vorstellungen der Identität orientiert handeln, an sehr unterschiedlichen Vorstellungen und Vorstellungswelten orientieren können, dann werden die Folgen eines Handelns nach der Identitätslogik zwischen Akteursgruppen, die unterschiedliche ideologische Einstellungen zur nationalen (oder postnationalen) Identität teilen, divergieren (vgl. Koopmans et al. 2005: 9).

Die Hinweise auf die wissenschaftlichen Debatten um Bürgerschaft und Identität sollen des Weiteren unterstreichen, dass über die Entscheidung, ob einem Akteur einer Einwanderer-Interessengruppe bei einem Handeln nach der Identitätslogik Zugang zu gewähren oder zu verweigern ist, nicht ausschließlich auf „Stammtischniveau“ nachgedacht wird. Es mag gewiss auch ein habituelles Handeln gemäß der Identitätslogik auf dem Niveau der bloßen politischen Intuition geben. Das vorliegende Schrifttum ist jedoch auch ein Indiz dafür, dass Akteure aus ihrer Sicht „gute Gründe“ für ihre Entscheidungen nach einer Identitätslogik angeben können. Ein Handeln nach dem Modell der Identitätslogik kann in diesem Falle als „wertrationales“ Handeln verstanden werden, wie es von Max Weber definiert wurde, nämlich als ein Handeln „ohne Rücksicht auf die vor auszusehenden Folgen [...] im Dienst seiner Überzeugungen von dem, was Pflicht, Würde, Schönheit, religiöse Weisung, Pietät, oder Wichtigkeit einer ‚Sache‘ gleichviel welcher Art ihm zu gebieten scheinen“ (Weber 1990 [1921]: 12). Wer nach der Identitätslogik handelt, beachtet den unmittelbaren Nutzen seines Handelns nicht. Manch einer mag es als „Rassismus“ betrachten, wenn politische Akteure Einwandererverbänden den Zugang verweigern, weil dies ihrer Vorstellung von Identität nicht entspreche, wie es umgekehrt anderen als multikulturelle Naivität erscheint, wenn eine Partei den Kontakt zu Migran-

tenorganisationen zum Wert an sich erhebt. Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive handelt es sich in beiden Fällen um ein Handeln, das als wertrationales Handeln analysiert werden kann.

Durch die Kennzeichnung der Identitätslogik als Spezifikation einer Logik der Angemessenheit und durch die Bestimmung eines Handelns nach der Identitätslogik als ein wertrationales Handeln lässt sich eine klare Abgrenzung zwischen Identitäts- und Tauschlogik vornehmen. Auf der einen Seite steht eine unbedingte Orientierung an Werten, auf der anderen Seite eine Kosten und Nutzen abwägende Handlungsorientierung. Während der an der Identität Orientierte Fragen der Reziprozität keine Beachtung schenkt, wird der zweckrational Tauschende auf die Reziprozität und das *quid pro quo* stets achten. Damit ist eine erste theoretische Perspektive umrissen, die in Konkurrenz zur Tauschlogik steht.³⁴ Es wird darauf zu achten sein, ob nicht die Identitätslogik Muster des Zugangs besser erklären kann als die Perspektive der Tauschlogik und der SEU-Theorie des Zugangs.

2.3.2 Orientierung an Normen der Legitimität

Die Bewahrung von Identität scheint allerdings nicht die einzige normative Orientierung zu sein, die bei der Frage des Zugangs zu berücksichtigen ist. Diskussionen des Zugangs von Interessengruppen zu politischen Entscheidungsprozessen thematisieren regelmäßig die Frage der Legitimität politischer Entscheidungen.

Wiederum soll zunächst anhand eines Beispiels gezeigt werden, was eine Orientierung an Normen der Legitimität bedeuten kann: In der zweiten Jahreshälfte 2001 stellte die PDS zwei kleine Anfragen zur Beteiligung von Verbandsvertretern an Beratungen zum Anti-Diskriminierungsgesetz – so wurde das erst 2006 als „Gleichbehandlungsgesetz“ verabschiedete Gesetzesvorhaben damals noch genannt. Es handelte sich um eine schriftliche Frage und eine mündliche Frage in einer Fragestunde. Im Kern des Vorgangs steht ein „Sondierungsgespräch“, welches am 7. November 2001 vom Bundesministerium der Justiz (BMJ) mit Verbandsvertretern geführt wurde. Die PDS verlangte Auskunft über die Kriterien der Auswahl der Verbandsvertreter (PDS-Bundestagsfraktion

³⁴ In theoretischer Perspektive ist eine bloße Pluralität möglicher alternativer Handlungslogiken unbefriedigend. Sie wirft die Frage auf, wann welche Logik aktiviert wird. So hat Hartmut Esser mit dem Modell der Frame-Selektion (MFS) den Versuch unternommen, rationales und wertorientiertes Handeln auf einen rationalen Wahlakt zurückzuführen (Esser 2005a,b). Dieses theoretische Interesse in diese Untersuchung einzuführen, würde allerdings zu weit führen.

2001a). In der Antwort wies das BMJ auf das Ziel hin, „dass die sehr unterschiedlichen Betroffenengruppen vertreten waren“ und dass man dafür aus der Lobbyliste des Bundestages „bundesweit tätige Verbände [...] die die Belange der hauptsächlich betroffenen Verbände abzudecken versprochen“ eingeladen habe (Bundesregierung 2001a). Die Fragen der PDS kritisierten daraufhin, dass lediglich der Lesben- und Schwulenverband Deutschlands e.V. zur Anhörung eingeladen wurde, nicht aber der Lesbenring e.V. und die Lesben Informations- und Beratungsstelle e.V. (LIBS) (PDS-Bundestagsfraktion 2001b). Das BMJ antwortete, dass grundsätzlich für jede Betroffenengruppe nur *ein* Verband eingeladen worden sei (Deutscher Bundestag 2002: 4).

Die Fragen der PDS bringen die Vorstellung zum Ausdruck, es wäre für das BMJ aus Gründen der Legitimität geboten gewesen, alle bundesweit operierende Verbände zum „Sondierungsgespräch“ einzuladen – gerade in einer Situation unterschiedlicher ideologischer Ausrichtungen. Aber auch die Gesichtspunkte, nach denen das BMJ die Auswahl der eingeladenen Verbände vornahm und begründete, zeugten von einer Berücksichtigung von Vorstellungen, was aus Gründen der Legitimität erforderlich sei. Jede Betroffenengruppe sollte vertreten sein.³⁵ Lässt sich das verallgemeinern und auf dem Gesichtspunkt der Legitimität eine eigenständige Erklärung von Zugang aufbauen?

Eine Explikation und Begründung der Vorstellung, Verbände müssten in Folge einer Orientierung des Handelns an Normen der Legitimität Zugang erhalten, kann in der Demokratietheorie gefunden werden. Theorien partizipatorischer Demokratie und der input-Legitimität betonen, dass Legitimität durch eine gleichmäßige Beteiligung aller Betroffenen – nicht nur der ressourcenstarken und gut organisierten – zu gewährleisten sei. In Theorien deliberativer Demokratie wird das explizit auf die Frage der Gleichheit des Zugangs von Interessengruppen zur Politik bezogen. So formulieren Knight und Johnson für die Einschätzung der demokratischen Qualität eines politischen Systems das normative Kriterium der „equal opportunity of access to political influence“ (Knight, Johnson 1997: 292). Auch Bohman hebt hervor: „(T)he relevant standard of equality is equal ‘access’ or ‘availability’ of political influence within the process of deliberation and decision-making.“ (Bohman 1999: 502)

³⁵ Es sind des Weiteren Vorstellungen des BMJ erkennbar, wer legitimer Weise wen vertreten kann. So wird etwa ausgeführt, wegen der Heterogenität des Spektrums habe man bei den ethnischen Gruppen zwei Verbände eingeladen. Da eine Religionsgemeinschaft die andere nicht (legitimer Weise) vertreten könne, habe man auch hier mehrere Gruppen eingeladen. Man könnte diesen Fall dahingehend deuten, dass bei der Frage der Gewährung von Zugang (durchaus widersprüchliche) legitimatorische Erwägungen ausschlaggebend waren.

Wie im Falle der Identitätslogik sind die akademischen Diskussionen, d.h. die normativen Anliegen der Demokratietheorie und der politischen Philosophie nicht abgeschottete Vorgänge im Elfenbeinturm. Die Bezüge der in der Demokratietheorie formulierten Anforderungen zur politischen Realität können zweifacher Art sein. Die in der normativen politischen Theorie begründeten Normen können entweder die Normen, die in einem konkreten institutionellen Kontext gelten, kodifizieren und explizieren und so als Auslegungshilfe für strittige Fälle dienen, oder sie können einen „archimedischen Punkt“ konstituieren, von dem aus die tatsächlichen politischen Verhältnisse kritisiert werden können (Rawls 1971). In der Tat zeigen kritische Auseinandersetzungen mit der Politik regelmäßig, dass normative Vorstellungen, dass auch schwachen Interessen aus Gründen der Legitimität Zugang zu gewähren sei, weit verbreitet sind. Die Politik erntet Kritik, wenn sie nur ressourcenstarken Interessen Gehör schenkt. Diese Kritik bringt zum Ausdruck, dass die Öffentlichkeit Normen der Legitimität als Bewertungsmaßstab für das Handeln von öffentlichen Akteuren in einem demokratischen politischen System für gültig hält. An politische Akteure richtet sich die normative Erwartung, Zugang eben nicht nur dann zu gewähren, wenn Klugheit und Zweckrationalität dies vorteilhaft erscheinen lässt, sondern auch dann, wenn die Legitimität dies gebietet.

Diese Vorstellung ist natürlich auch bei der Frage des Verhältnisses von Staat und Interessengruppen in der Migrations- und Integrationspolitik anzu treffen. Die hier entscheidende Frage ist jedoch, ob diese normativen bzw. legitimatorischen Vorstellungen, wie sie in kritischen Diskussionen der politischen Verhältnisse artikuliert werden und die auf einem hohen Reflexionsniveau in der politischen Theorie formuliert werden, eine empirisch gehaltvolle Erklärung von Zugang liefern können. Es ist durchaus vorstellbar, dass in einem Institutionensystem Normen gelten, die aus Sicht der handelnden Akteure motivationswirksam vorschreiben, wann wem Zugang zu gewähren ist. Dann könnte man von einer „Legitimationslogik“ bei der Entscheidung über Zugang sprechen. Das Ziel ist hier eine Theorie, die Entscheidungen empirisch gehaltvoll rekonstruiert. Daher sollte auf der Basis der Empirie entschieden werden, ob eine eigenständige „Legitimationslogik“ eingeführt werden soll oder ob nicht – so legitimatorische Überlegungen nicht nur für die Öffentlichkeit, sondern auch für die handelnden Akteure eine Rolle spielen – nicht andere Wege einer Berücksichtigung einer Orientierung an Normen der Legitimität im Rahmen einer handlungstheoretisch ausgerichteten Erklärung von Zugang denkbar sind. Die Möglichkeit einer Orientierung an Normen der Legitimität ist jedenfalls als Handlungsorientierung systematisch zu berücksichtigen.

2.4 Die SEU-Theorie als Basismodell

Neben der Zugangsgewährung nach Tauschlogik und SEU-Theorie des Zugangs wurden mit dem Handeln gemäß der Identitätslogik und der Orientierung an Normen der Legitimität noch zwei weitere Perspektiven identifiziert, die als Erklärungen von Zugang und Zugangsmustern zu bedenken sind. Die SEU-Theorie des Zugangs wird jedoch in dieser Arbeit als „Basismodell“ für die Erklärung von Zugang dienen. Dafür spricht erstens, dass diese Theorie den Kern der bisherigen politikwissenschaftlichen Theoriebildung zur Frage des Zugangs darstellt und sich so bereits bei der Erklärung von Zugang bewährt hat. Zweitens entspricht dies der Empfehlung, es bei der Erklärung sozialer Sachverhalte zunächst mit Erklärungen im Sinne des Modells der Zweckrationalität zu versuchen (Weber 1990 [1921]). Drittens ergaben die Interviews der Vorstudie, dass die Annahme des Tauschs den Zugang von Einwandererverbänden erklären könnte.

Die Identitätslogik und die Orientierung an Normen der Legitimität sind aber als alternative Perspektiven zur Klärung der Forschungsfrage systematisch in die Untersuchung einzubeziehen. Diese alternativen Perspektiven können dabei grundsätzlich im Gang der Argumentation drei Funktionen übernehmen. Sie können erstens – analog zu den analytischen Modellen in Graham Allisons *Essence of Decision* (Allison, Zelikow 1999) – als Perspektiven verstanden werden, unter denen Forschungsgegenstand und Forschungsfrage betrachtet werden können. Durch den Perspektivwechsel wird ein vollständigeres Verständnis des Forschungsgegenstandes erreicht, so wie man eine Skulptur vollständiger erfasst, wenn man um diese herumgeht und von verschiedenen Blickwinkeln aus betrachtet. Die Perspektiven sollten zweitens als miteinander konkurrierende theoretische Erklärungen gelten. Indem mögliche Alternativen zur SEU-Theorie dargelegt sind, findet man bei der Annäherung an den Gegenstand in einer „falsifikatorischen Grundhaltung“ konkrete Anhaltspunkte, wie das Argument alternativ geführt werden könnte. Schließlich können die Perspektiven als Bausteine verstanden werden, die in Verbindung miteinander gebracht werden können und somit bei der Konstruktion einer gegenstandsbezogenen Theorie des Zugangs herangezogen werden können. Im sechsten Kapitel erfolgt eine Übersetzung der theoretischen Perspektiven in konkrete Mechanismen des Zugangs. Bis zu diesem Punkt ist jedoch noch eine beträchtliche Wegstrecke zurückzulegen. Bevor es so weit ist, gewinnt die Untersuchung ihre Struktur zunächst aus den Fragen, die aus der SEU-Theorie resultieren: „Was sind die Ziele der öffentlichen Akteure?“ – dies ist die Frage des folgenden Kapitels. „Was haben die Einwandererverbände als Ressourcen anzubieten?“ – dies ist die Frage im daran anschließenden vierten Kapitel.

Einwandererverbände in der Migrations- und
Integrationspolitik 1998-2006

Zugang, Normen und Tausch

Blätte, A.

2014, XII, 282 S. 1 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-531-15740-5