

### **Migrant\_innenselbstorganisationen – ihr Beitrag zur politischen Partizipation**

Ich bin gebeten worden darüber zu sprechen, welchen Beitrag Migrantinnenorganisationen zur Partizipation leisten. Um den Beitrag von Migrantinnen nicht zu vernachlässigen und die Organisationen, um die es gehen soll, zu spezifizieren, habe ich mir erlaubt, mich auf Migrant\_innenselbstorganisationen (kurz MSO) zu konzentrieren. Selbstorganisationen sind definiert als freiwillige Zusammenschlüsse, die aus den Gruppen heraus (und nicht von außen) gebildet werden, um gemeinsame eigene Ziele zu verfolgen. Es handelt sich dabei um solidarische Formen der Bearbeitung gesellschaftlicher Problemlagen. Selbstorganisationen „konstituieren und entwickeln sich dann, wenn zwischen Staat und Gesellschaft ein Spannungsverhältnis existiert“ (Hadeed 2005, 23). Diese Konkretisierung leitet zum zweiten, erklärungsbedürftigen Begriff über, dem der Partizipation. Der Begriff wird heute inflationär verwendet, um die Beteiligung von Personen an jeglichen Entscheidungsprozessen zu beschreiben oder einzufordern. Demgegenüber werde ich im Folgenden den engeren, aber dennoch erweiterten Begriff von Partizipation meinen Ausführungen zu Grunde legen. Eng insofern, als dass ich mich auf die politische Partizipation konzentriere, um die Defizite der Politik und ihrer etablierten Instanzen und Institutionen in ihrer Bedeutung für die Konstituierung von Selbstorganisationen herauszustellen. Diese Defizite hängen mit der politischen Kultur der Bundesrepublik zusammen, insbesondere im Kontext von Migrationspolitik und sind für Migrant\_innen und damit für Migrant\_innenselbstorganisationen von zentraler Relevanz. Ich beziehe mich aber gleichzeitig auf den erweiterten Begriff insofern, als dass Partizipation nicht länger auf die politische Teilhabe durch Wahlen und in Parteien reduziert werden kann. Die Erweiterung des Begriffs der politischen Partizipation um vielfältige Formen und Inhalte fängt demgegenüber auch jene Aktivitäten ein, die Politik beeinflussen, ohne direkt und aus den Parteien heraus zu agieren, etwa indem sie dafür sorgen, dass bestimmte Themen auf die Agenda gesetzt werden. Hierzu zählen künstlerische, mediale oder auch wissenschaftliche Thematisierungen gesellschaftlicher Problemlagen und von Beginn an auch Interventionen von MSOs. Sie ermöglichen es Bürger\_innen auch dann politische Bedeutung zu erlangen, wenn ihnen politische Bürger\_innenrechte vorenthalten werden. Ich werde also jene Themen und Formen der Partizipation fokussieren, die mit dem Ausschluss von Post-/Migrant\_innen zu tun haben. „Post-/Migrant\_innen“ wiederum soll die Gesamtheit jener Menschen andeuten, die als Migrant\_innen nach Deutschland eingewandert sind (und zwar als angeworbene, angeheiratete, undokumentierte, geflüchtete usw.) und ihre

Nachkommen, die weiterhin als Fremde markiert und adressiert oder eben nicht adressiert werden.

Lange Zeit (und teils auch heute noch) wurde der Beitrag von MSOs reduziert auf ihren Beitrag zu Segregation oder Assimilation. Es interessierte also lediglich, ob MSOs den Effekt haben, dass Migrant\_innen sich in die bestehende Gesellschaft eingliedern oder sich am Rande bzw. in sog. Parallelgesellschaften außerhalb der eigentlichen Gesellschaft einrichten. Trotz der unterschiedlichen Argumentationen waren die Positionen von einem Standpunkt aus vorgetragen, der die Aufnahme- oder Mehrheitsgesellschaft nicht in Frage stellte. Sie bleibt in beiden Logiken unverändert und stabil, das Andere wird von der Mehrheitsgesellschaft aus analysiert und bewertet. Demgegenüber fokussieren Studien und Aktivist\_innen, die MSOs als politische Interessenvertretung verstehen, ihren Beitrag zur Veränderung von Gesellschaft und Politik. Dieser Perspektivenwechsel hängt damit zusammen, dass MSOs in ihren Formen und Themen, auch dann, wenn sie nicht explizit politisch formuliert sind, als Ausdruck der politischen Situation von Post-/Migrant\_innen in Deutschland gelesen werden. Die fehlende Möglichkeit der politischen Partizipation im engeren Sinne wird dann nicht länger ignoriert oder als kleiner Faktor neben anderen thematisiert. Vielmehr wird politische Partizipation im Rahmen von politischer Kultur analysiert. Demzufolge sind MSOs insbesondere im Zusammenhang mit bundesdeutscher Migrationspolitik zu verorten.

Die politische Kultur der Bundesrepublik ist also der Rahmen und die Bühne, auf der sich MSOs konstituieren, ihre Themen wählen und in Aktionen transformieren. MSOs kommt dabei im Vergleich zu anderen Selbstorganisationen von Beginn an eine politische Bedeutung zu, und zwar auch dann, wenn sie sich nicht in politische Debatten der Bundesrepublik einmischen. Der sogenannte Heimatbezug, der einigen MSOs bescheinigt wird, kann auf dem Hintergrund der bundesdeutschen politischen Kultur nachvollzogen werden als Folge des politischen Ausschlusses von Migrant\_innen. Der Ausschluss eines großen Teils der Bevölkerung vom politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess stellt für eine demokratische Gesellschaft ein Legitimationsproblem dar. Auch die Verbesserungen der letzten Jahre im Zusammenhang mit der Modifizierung der Staatsbürgerschaft ändern nichts Grundsätzliches an dieser politischen Kultur, die Einwanderung zunehmend kriminalisiert und Eingewanderte entmündigt sowie Millionen von Bürger\_innen als geduldete oder undokumentierte Migrant\_innen dauerhaft von Bürger\_innenrechten ausschließt.

Verschiedene vergleichende Studien haben MSOs unter der Fragestellung analysiert, wie ihre Aktivitäten und Ausrichtungen mit den jeweiligen nationalen politischen Kulturen, insbesondere im Kontext von Migrationspolitik, zusammenhängen (zusammenfassend s. Hadeed 2005, Munsch 2010). Die Studien haben ergeben, dass die unterschiedlichen Entstehungs- und Begründungszusammenhänge des jeweiligen Nationalstaats Auswirkungen haben auf ihre Minderheiten- bzw. Migrationspolitik. Da Nationalstaaten politische Konstruktionen (und nicht natürliche Gebilde sind), musste politisch entschieden werden, wer zur Nation gehört und wer nicht. Diese Frage ist sehr unterschiedlich gelöst worden und trägt wesentlich dazu bei zu definieren, wer eine Minderheit ist oder gar nicht dazu gehört. In Folge dessen organisierten sich unterschiedliche Gruppierungen als Minderheiten oder Marginalisierte und wählten unterschiedliche Formen und Themen, die in dem jeweiligen Nationalstaat angemessen waren bzw. sind. In den Niederlanden etwa, deren Nationenverständnis von einer sog. Versäulung der Gesellschaft, also der kulturellen und religiösen Vielfalt ihrer Bürger\_innen ausgeht, werden Migrant\_innengruppen interpretiert als neue Säulen, die sich den bereits existierenden anschließen. Sie sind damit Teil der Gesellschaft wie andere Teilgruppen auch und haben spezifische Interessen, die als Interessen einer niederländischen Teilgruppe verstanden werden. Das Modell der Versäulung geht davon aus, dass unterschiedliche Interessen selbstverständlich sind und niemanden per se bedrohen oder in Frage stellen. Politik hat die Aufgabe, die unterschiedlichen Interessen zu berücksichtigen und daraus entstehende Konflikte pragmatisch zu regulieren. MSOs werden – wie anderen Interessenvertretungen auch – Mitsprache- und Gestaltungsmöglichkeiten auf breiter Ebene eingeräumt, die Politik beruft MSOs in ihre Gremien, so dass sie ihre eigenen Interessen vertreten können. Entsprechend befassen sich MSOs mit Themen, die um ihre Rolle als Teil der niederländischen Gesellschaft und Politik kreisen.

Ich will dieses Nationenverständnis nicht glorifizieren, es birgt spezifische Probleme, die in den Auseinandersetzungen zum Multikulturalismus herausgearbeitet wurden. Ich will aber darauf hinweisen, dass die Ausrichtungen von MSOs damit zu tun haben, welche politische Kultur das jeweilige Aufnahmeland bzw. die Mehrheitsgesellschaft hat. Das beugt einem Verständnis vor, das Post-/Migrant\_innen und ihre Organisationen kulturalisiert in dem Sinne, dass ihre Themen und Formen auf ihre jeweiligen Herkunftskulturen zurückgeführt werden und damit nicht als Teil der bundesdeutschen Gesellschaft gedeutet werden. Diese Lesart ist nach wie vor weit verbreitet. MSOs werden danach unterschieden, ob ihre Themen eher auf das jeweilige Herkunftsland oder die Aufnahmegesellschaft

gerichtet sind; MSOs, die ihre Mitgliedschaft oder Angebote nicht auf eine bestimmte nationale Gruppe ausrichten, wird vorgeworfen, Interessenkonflikte zwischen den nationalen Gruppen zu ignorieren usw. Wenn dagegen die politische Kultur der Bundesrepublik fokussiert wird, richtet sich das analytische Interesse auf die politischen Gelegenheitsstrukturen, also die Möglichkeiten, sich politisch zu beteiligen (vgl. Leinberger 2006). Der Ansatz der politischen Gelegenheitsstrukturen stellt eine Verbindung her zwischen den gesellschaftlichen und politischen Strukturen und zivilgesellschaftlichem Engagement, sozialen Bewegungen und politischer Partizipation. Er „erklärt, wie der Erfolg einer Bewegung durch welche gesellschaftlichen Entwicklungen und Strukturen ermöglicht oder erschwert wird“ (Munsch 2010, 71). Gesellschaftspolitische Bedingungen stellen den Rahmen für Gelegenheiten zur Intervention und sind ausschlaggebend für die Lebenslagen, die bewältigt werden müssen und die Mittel, die hierzu zur Verfügung stehen bzw. aktiviert werden können. Das bundesdeutsche Nationsverständnis inklusive der Migrationspolitik hat für Post-/Migrant\_innen nicht nur zur Folge, von politischer Partizipation im engeren Sinne weitgehend ausgeschlossen zu sein, sondern im Bildungs- und Erwerbsleben, bei der Wohnungssuche und im öffentlichen Leben benachteiligt zu werden. Die eingeschränkten Zugänge, materiellen Nachteile und diskursiven Schief lagen bestimmen aber nicht nur die Lebenslagen von Post-/Migrant\_innen, sondern auch ihre Möglichkeiten, gehört zu werden und Einfluss zu gewinnen (vgl. Munsch 2010). Die Berücksichtigung dieser gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen weist individualisierende und kulturalisierende Sichtweisen auf Lebenslagen von Post-/Migrant\_innen und Aktionen von MSOs zurück. Vielmehr wird das Politische im Privaten und Kulturellen hervorgehoben.

Konkret heißt das, dass auch dann, wenn MSOs Hausaufgabenhilfe, Eheberatung oder Jobvermittlung anbieten oder wenn sie Kultur- und politische Veranstaltungen mit Bezug zum Herkunftsland durchführen, diese Aktivitäten von den gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik durchdrungen sind. Insofern ist die in Forschung und Politik übliche Trennung von MSOs in solche, die sich der Herkunfts- oder aber der Aufnahmegesellschaft zuwenden, irreführend. Sie spiegelt zudem nicht die Aktivitäten der MSOs, denn in der Regel beschäftigen sie sich mit beidem. Allerdings scheinen sich mehr MSOs in Deutschland mit Themen zu beschäftigen, die mit den Herkunftsländern zu tun haben als in anderen Einwanderungsgesellschaften. Dies wird in entsprechenden Studien (zusammenfassend Hadeed 2005, Leinberger 2006, Munsch 2010) damit begründet, dass die Herkunftsländer der Post-/Migrant\_innen auf Grund der restriktiven deutschen Migrationspolitik interessant bleiben bzw. von hier aus werden. Da die Bundesrepublik Migrant\_innen nicht als gleichberechtigten Teil der Gesellschaft anerkennt und ihre Organisationen entsprechend finanziert und hört, greifen

Migrant\_innen und MSOs auf die Herkunftsländer als Finanzierungsquelle und politische Instanz zurück und behalten sie als Re-/Migrations- und Identifizierungsoption im Blick. Diese Sichtweise auf MSOs wird belegt durch den internationalen Vergleich: Wenn die gleichen Einwanderer\_innengruppen sich in verschiedenen Gesellschaften unterschiedlich formieren, liegt es nahe anzunehmen, dass das weniger mit der Herkunftskultur der Eingewanderten als mit den Bedingungen im Einwanderungsland zu tun hat.

In Bezug auf die Themen und Organisationsformen von MSOs in der Bundesrepublik wird darüber hinaus die Rolle der Wohlfahrtsverbände hervorgehoben. Im Zusammenhang mit der Anwerbung von Arbeitskräften erhielten sie den staatlichen Auftrag, die Eingewanderten zu betreuen. Bereits der Auftrag deutet darauf hin, dass Eingewanderte nicht als Interessengruppe verstanden werden, deren Interessen gehört und reguliert werden sollen, sondern als Unmündige, die der Erziehung bedürfen und für die externe Stellvertreter eingesetzt werden. Weder wurden MSOs in nennenswertem Umfang gefördert noch bemühten sich die Wohlfahrtsverbände darum, Eingewanderten Raum zuzugestehen, um ihre Interessen selbst zu vertreten. „Die Betroffenen wurden bei der Artikulation und Lösung ihrer Probleme durch die Verbände in den ersten Jahrzehnten weitgehend ausgeschlossen. Dieses Spannungsverhältnis zwischen der logistischen, finanziellen und politischen Unterstützung der Wohlfahrtsverbände [durch den Staat, I.A.] einerseits und deren Entmündigungspolitik andererseits führte zur Gründung von Organisationen und Vereinen“ (Hadeed 2005, 28).

Die Leistungen der MSOs zeichneten sich von Beginn an durch eine große Breite aus (vgl. Hadeed 2005). Sie verstehen sich erstens als legitime Interessenvertretung gegenüber der Mehrheitsgesellschaft und ihren Institutionen. Zweitens vermitteln sie zwischen den Interessen und Bedürfnissen von Post-/Migrant\_innen und Verwaltung, Politik und Regeleinrichtungen und geben Informationen über diese an Post-/Migrant\_innen weiter. Sie knüpfen drittens an verschiedenen Herkunftskulturen an und transformieren diese in der Auseinandersetzung mit ihren Lebensumständen in der Aufnahmegesellschaft. Und sie erbringen viertens Dienstleistungen, die von den Regeleinrichtungen gar nicht erbracht werden oder aber nicht auf die spezifischen Bedürfnisse von Post-/Migrant\_innen akzentuiert sind oder in entmündigender und diskriminierender Form geleistet werden. Obwohl also Eingewanderte „in ihren Bürgerrechten beschnitten sind, haben sie in der Vergangenheit und in der Gegenwart Mittel und Wege gefunden, sich am politischen Leben zu beteiligen. Migrant[\_inn]enselbstorganisationen spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige

Rolle“ (Leinberger 2006, 2), denn sie sind in der Lage, die Interessen Einzelner als Gruppeninteressen zu artikulieren und zu bündeln und so Potenzial zu entwickeln, um Einfluss zu gewinnen. Mangels politischer Partizipationsmöglichkeiten im engeren Sinne sind andere Formen der Partizipation, wie sie im erweiterten Begriff benannt werden, umso wichtiger. Im Post-/Migrationskontext sind dies vor allem jene Interventionsmöglichkeiten, die „mittels Öffentlichkeit auf politische Willensbildung und politische Entscheidungsprozesse ein[wirken]“ (Leinberger 2006, 2 f.). Der Aufschwung, den diese Formen der Partizipation in der bundesdeutschen politischen Kultur der letzten Jahre erfahren haben, „verhilft sozialer und politischer Aktivität zu einem neuen – höheren – Stellenwert [, ... der MSOs, I.A.] politische Einflussmöglichkeiten außerhalb politischer Wahlen“ (ebd., 3) eröffnet. Auch der aktuelle Bezug zu Diversity Politics in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen bietet eine günstige Grundlage, um Minderheitenpolitik zu fördern. Im Unterschied zu einer Politik, die vom Glauben an und dem Streben nach Konsens und Einheit getragen ist und damit regelmäßig marginalisierte Positionen missachtet, vermag es eine Politik, die Vielfalt im Kontext sozialer Ungleichheit versteht, „dominante Positionen und Sichtweisen in Frage zu stellen und nicht-normative Lebensformen zu befördern“ (Munsch 2010, 37). Insofern bestehen derzeit gute Aussichten auf eine Änderung der politischen nationalen Kultur mit ihren Effekten für Minderheitenrechte und für Aktivitäten von MSOs.

Auf lange Sicht wird das Folgen haben für die Aktivitäten von MSOs; das kann derzeit bereits beobachtet werden. Und es wird sicherlich auch Folgen haben für die Organisationsformen, die sich auf die sich verändernden Bedingungen einstellen werden. Die große Breite an Aktivitäten von MSOs wird dadurch wohl nicht geschmälert werden, denn sie ist Ausdruck der politisch-gesellschaftlichen Situation von Post-/Migrant\_innen und zielt nach wie vor auf ihre Verbesserung. Die Arbeit wird allerdings erschwert durch die Breite der Themen, die in den meisten Fällen von jeder einzelnen MSO erbracht wird und damit einer Spezialisierung und Professionalisierung entgegenwirkt. In Ballungsgebieten und Großstädten konnten dennoch spezialisierte Einrichtungen und Dachverbände aufgebaut werden, das sieht in Gegenden, in denen weniger Post-/Migrant\_innen leben, noch weitgehend anders aus. Die Arbeit von MSOs wird aber insbesondere erschwert durch die schlechte finanzielle Ausstattung und die gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen. Die politische Kultur ist nach wie vor geprägt durch eine Haltung, die MSOs inzwischen zwar punktuell hört, sie aber nicht regelmäßig einbezieht als legitime Vertreterinnen einer Teilgruppe dieser Gesellschaft, die mit entsprechenden Rechten ausgestattet ist. Immer noch werden eher die

Wohlfahrtsverbände und Regeleinrichtungen stellvertretend und advokatorisch angefragt, statt sich selbstverständlich und zuerst an die Selbstorganisationen und ihre inzwischen vorhandenen Dachverbände zu wenden. Die erschwerenden Rahmenbedingungen verdanken sich zudem der andauernden Entrechtung eines Teils der Bevölkerung. Insbesondere Flüchtlinge und undokumentierte Migrant\_innen leben in prekären Verhältnissen, ihre Interessenvertretungen sind auf Grund ihrer politischen Position marginal. Insofern wird hierauf sicherlich ein Schwerpunkt der Arbeit von MSOs und ihrer Dachverbände in Zukunft liegen. Denn der Beitrag von MSOs zur politischen Partizipation von Post-/Migrant\_innen misst sich letztlich an den Erfolgen, die für jene Gruppen erreicht werden, die am stärksten marginalisiert und entrechtet werden. Dass hierzu MSOs notwendig sind, ergibt sich aus der politischen Kultur der Bundesrepublik und ihrem Nationenverständnis. Insofern sind zuallererst die Bundesrepublik und ihre Regeleinrichtungen danach zu fragen, wie sie gedenken, ihren Beitrag zur gleichberechtigten politischen Partizipation Aller zu leisten.

#### Literatur

Hadeed, Anwar (2005): Selbstorganisation im Einwanderungsland. Partizipationspotenziale von Migranten-Selbstorganisationen in Niedersachsen, Oldenburg.

Leinberger, Katharina (2006): Migrantenselbstorganisationen und ihre Rolle als politische Interessenvertreter. Am Beispiel zweier Dachverbände in der Region Berlin-Brandenburg, Münster.

Munsch, Chantal (2010): Engagement und Diversity. Der Kontext von Dominanz und sozialer Ungleichheit am Beispiel Migration, Weinheim, München.

Toksöz, Gülay (1991): „Ja, sie kämpfen – und sogar mehr als die Männer“. Immigrantinnen-Fabrikarbeit und gewerkschaftliche Interessenvertretung, Berlin.

**Autorin** Dr. phil Iman Attia ist Professorin an der Alice Salomon Hochschule Berlin.

**Kontakt:** attia@ash-berlin.eu