

## **Migration, Integrationskonflikte und das Erbe der Konkordanzdemokratie**

*Roland Czada / Elisabeth Musch*

Die Konkordanzdemokratie repräsentiert ein Modell politischer Integration und Beteiligung, in dem das Mehrheitsprinzip zurücktritt zugunsten der Konfliktregulierung durch Konsultation und Verhandlungen mit dem Ziel „gütlichen Einvernehmens“ (Lehmbruch 1991: 311) zwischen den Vertretern von Bevölkerungsgruppen, die eine eigene, schützenswerte kulturelle Identität für sich beanspruchen. Ihre Besonderheit liegt darin, dass sie die politische Integration einer multikulturellen, nach Lebensweisen, Weltanschauungen, Religion, Sprache oder Herkunft segmentierten Gesellschaft ermöglicht - und zwar durch eine im mehrheitsdemokratischen Verfahren nicht vorgesehene, dauerhafte Einbeziehung struktureller Minderheiten in die Entscheidung und Ausführung von Politik.

Dass es sich dabei um einen von Elitenkonsens und -kooperation getragenen, historisch institutionalisierten, eigenständigen Typus politischer Integration handelt, kommt bereits in frühen Analysen der schweizerischen, niederländischen und österreichischen Konkordanzdemokratien zum Ausdruck (Lehmbruch 1967; Lijphart 1968; Neidhardt 1970; Steiner 1974; Deutsch 1976). Eine verbreitete Kritik an der Konkordanzdemokratie lautet, dass sie neu entstehende soziale Bewegungen, Gruppen und Bedürfnisse, die noch nicht Teil eines historischen konkordanzdemokratischen Arrangements sind, von der politischen Beteiligung ausschließt und letztlich nur ein Kartell etablierter Eliten darstellt.

Die Frage nach der Durchlässigkeit von Konkordanzdemokratien für neue Gruppierungen und Interessen stellt sich aktuell im Zusammenhang mit der Zuwanderung und Integration kultureller Minderheiten. Wenn die Konkordanzdemokratie eine eigenständige, in einigen europäischen Kleinstaaten seit langem eingeübte Form staatlicher Integrationspolitik darstellt, liegt die Vermutung nahe, dass sich dies in deren Migrations- und Integrationspolitik niederschlägt. Sie kann im Sinne der Elitenkartell-These soziale Exklusion zur Folge haben oder aber auf die Aufnahme neuer kultureller Minderheiten in konkordanzdemokratische Arrangements hinwirken. Die Niederlande, um die es im Folgenden vor allem gehen wird, können als ein instruktives Beispiel für die letztere Variante gelten. Ihre bereits in den späten 1970er Jahren entwickelte multikulturalistische Integrationspolitik schließt dezidiert an das Versäulungsmodell (pillarisation) der 1920er Jahre an und wurde mit der Einrichtung eines Hindurates (2001) und einer Inter-islamischen Plattform für Regierungsangelegenheiten (2006) auf die Beteiligung religiöser Minderheiten ausgeweitet.

Die Konkordanzdemokratie weist Ähnlichkeiten mit dem in der Einwanderungs- und Integrationspolitik viel diskutierten Modell des Multikulturalismus auf. Die damit verbundene Anerkennung von kulturellen Gruppenrechten als Instrument der Integrationspolitik geht wie das Modell der Konkordanzdemokratie von einer ausgeprägten Identität und daher schützenswerten Autonomie dieser Gruppen aus. Die Konkordanzdemokratie kann insofern als ein elitengesteuerter Multikulturalismus bezeichnet werden. Die Verwandtschaft der beiden integrationspolitischen Konzepte gewinnt eine besondere Brisanz, weil die mit der Konkordanzdemokratie verbundene politische Gruppenrepräsentation eine Abweichung von dem in der Migrations- und Integrationsforschung inzwischen vorherrschenden *Citizenship-Modell* darstellt. Ihm zufolge soll Integrationspolitik zur Einbürgerung führen und auf dem Wege dorthin die individuellen Teilhabe- und Beteiligungsrechte von Migranten stärken und so ihrer Diskriminierung sowie einer drohenden Gesellschaftsspaltung vorbeugen.

Konkordanzdemokratien erkennen nicht nur eine neben der Staatsangehörigkeit bestehende stark ausgeprägte Gruppenzugehörigkeit an, sondern verleihen darüber hinaus dieser Gruppenzugehörigkeit einen politischen Sonderstatus. Die damit verbundene Vorstellung einer gemischten, multikulturellen Bürgerschaft (*multicultural citizenship*, Kymlicka 1995; Kymlicka u. Norman 2000) ist ein Gegenentwurf zum Modell des republikanischen Nationalismus, das jede Gruppenidentität der nationalen Identität und Staatsbürgerschaft unterordnet. Die in der Multikulturalismus-Debatte (vgl. Kymlicka 1995; Barry 2001) aufgeworfene, kontrovers diskutierte Frage, ob die in Konkordanzdemokratien übliche besondere Statuszuweisung an kulturelle Gruppen und deren privilegierte politische Beteiligung das republikanische Ideal (staats-)bürgerschaftlicher Inklusion nicht nur in der Theorie, sondern tatsächlich aufweicht, kann am Beispiel der Migrations- und Integrationspolitik empirisch untersucht werden (vgl. Musch i.E.; Czada 2011a, 2011 b). Wir werden dieser Frage auf zwei Wegen nachgehen: zum einen in der detaillierten Betrachtung von Ansätzen der „Integration durch Konsultation“ (Musch 2011) in den Niederlanden, zum anderen durch einen quantitativen Ländervergleich zum Verhältnis von politischen Konsultationsgremien und Einbürgerung. Dabei soll auch die Frage nach möglichen Wechselwirkungen zwischen Entwicklungen im Parteiensystem, insbesondere des Aufstieges von Anti-Immigrationsparteien, und Konsultationsgremien im Bereich der Einwanderer-Integration angeschnitten werden.

## 1. Konsultationsgremien für Zuwanderergruppen in den Niederlanden

Der Zusammenhang von Konkordanzdemokratie, Immigration und Integration ist zuerst in Thränhardt (2000) und Mahnig / Wimmer (2003) cursorisch erörtert und

jüngst in einer umfangreichen deutsch-niederländischen Vergleichsstudie (Musch 2011) eingehend untersucht worden. Die niederländische Regierung hat dezidiert und frühzeitig das konkordanzdemokratische Modell auf die Bearbeitung von Integrationskonflikten mit Migrantengruppen übertragen. Sie richtete bereits 1985 eine Nationale Beratungs- und Konsultationsstruktur über Minderheitenpolitik (*Landelijke Advies- en Overlegstructuur Minderhedenbeleid - LAO*) ein, die im Jahr 1997 in die Nationale Konsultationsstruktur für Minderheiten (*Landelijk Overleg Minderheden - LOM*) überging. Zugleich war die niederländische Regierung seit Ende der 1970er Jahre an einem Dialog mit Vertretern muslimischer Migranten interessiert, und es gab schon früh Forderungen seitens des Staates ein repräsentatives Vertretungsorgan muslimischer Migranten zu schaffen. Formalisierte Konsultationen zwischen Staat und Muslimen bildeten sich jedoch erst 2004 heraus, die mit Einrichtung einer Inter-islamischen Plattform für Regierungsangelegenheiten (*Inter-islamitisch Platform Overheidszaken - IPO*) im Jahr 2006 stärker institutionalisiert wurden.

### 1.1 Integrationsdialog: LAO/LOM-Struktur

Politische Konsultationen zwischen der niederländischen Regierung und Vertretern von Immigranten entstanden als Reaktion auf Migrations- und Integrationskonflikte. Erster Auslöser waren terroristische Gewaltakte molukkischer Zuwanderer in den 1970er Jahren. Die Kaperung eines Eisenbahnzuges und Geiselnahmen in einer Schule durch junge Molukker hatten 1976 einen Schock ausgelöst, da Gewaltausbrüche dieser Art der niederländischen Polderkultur des Kompromisses und Konsenses vollkommen zuwider liefen (vgl. Bootsma 2000). Die Ereignisse führten zu einem ministeriellen Erlass über die Einrichtung eines eigenen „Mitspracheverbandes“ *Inspraakorgaan Welzijn Molukkers* (IWM). Der IWM sollte als Gesprächspartner der Regierung vor allem in sozialen Fragen der Integration molukkischer Migranten dienen. Die parlamentarischen Debatten zur Integration molukkischer Zuwanderer gingen in eine allgemeine Diskussion über die Gestaltung einer Integrationspolitik für alle in die Niederlande zugewanderten ethnischen Minderheitengruppen über. Insbesondere der Antrag Henk Mollemans, damaliges Parlamentsmitglied der Partei der Arbeit (PvdA), von 1978 (*Motie Molleman-Kosto-Knol*), veranlasste die Regierung zur Erarbeitung einer koordinierten Integrationspolitik. Zu den Forderungen Mollemans zählte auch der Aufbau einer Struktur zur Konsultation mit Migrantengruppen. Im Jahr 1979 ging die Ministerialabteilung für die Koordination der Minderheitenpolitik (*Directie Coördinatie Minderhedenbeleid - DCM*) aus der bisher tätigen Abteilung für die Koordination der Politik für molukkische Migranten hervor und Molleman wurde zu deren Di-

rektor ernannt. 1983, unter der damaligen Regierung Lubbers I, trat schließlich die ethnische Minderheitenpolitik in Kraft. Die auf spezifische ethnische Gruppen gerichtete Minderheitenpolitik beabsichtigte deren Emanzipation voranzutreiben, deren Gleichheit vor dem Gesetz zu gewährleisten und eine generelle Chancengleichheit zu fördern (vgl. Penninx 2006; Entzinger 2003; Koopmans 2009). Die Zielgruppen der ethnischen Minderheitenpolitik waren Türken, Marokkaner und Tunesier, sog. südeuropäische Migranten, Surinamer, Antillianer und Arubaner, Flüchtlinge, sog. Wohnwagenbewohner sowie Sinti und Roma (Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) 1988, S. 31; Blok 2004).

Die ethnischen Minderheitengruppen wurden in eine nationale Beratungs- und Konsultationsstruktur (LAO) inkorporiert. Die damalige Regierung hatte sie zuvor aufgefordert, repräsentative Mitspracheverbände aufzubauen und deren Vertreter zu nennen, die im Rahmen der LAO-Struktur zu Politikvorhaben konsultiert werden sollten. Der seit 1976 bestehende molukkische Mitspracheverband IWM diente der Organisation weiterer Minderheitengruppen als Vorbild. Die schließlich offiziell anerkannten „Kooperationsverbände“ (*samenwerkingsverbanden*) der verschiedenen Minderheitengruppen hatten zwei Funktionen: zum einen gefragt und ungefragt Empfehlungen an den für Integration zuständigen Minister abzugeben (*adviesfunctie*) und zum anderen Konsultationen mit der Regierung über Politikvorhaben zu führen (*overlegfunctie*). In Ergänzung zu den Beratungs- und Konsultationsfunktionen verfügten die Verbände über eine Funktion der finanziellen Unterstützung und Informationsweitergabe gegenüber ihren Mitgliederorganisationen (*steunfunctie; financiele steun en transfer van informatie*). Die an der LAO-Struktur beteiligten Migrantenverbände erhielten finanzielle Zuwendungen für ihre Funktionen und Tätigkeiten im Rahmen der Konsultationsstruktur. Die LAO-Struktur war als Experiment gedacht. Im Jahr 1988 wurde sie im Auftrag der Regierung evaluiert. Die Evaluierungskommission gab ein positives Feedback und schlug vor, der zukünftigen Konsultationsstruktur eine gesetzliche Grundlage zu geben; diese also stärker zu institutionalisieren. Es dauerte neun Jahre bis schließlich im Jahr 1997 das Gesetz zur Konsultation über Minderheitenpolitik (*Wet overleg minderhedenbeleid - WOM*) in Kraft trat. Das Gesetz regelt die aus der LAO hervorgegangene neue Konsultationsstruktur, die Nationale Konsultationsstruktur für Minderheiten LOM. Der Schwerpunkt der LOM-Struktur liegt seitdem auf regulären politischen Konsultationen mit der Regierung.

### 1.1.1. Teilnehmer und Kriterien der Repräsentativität

Der Integrationsminister stellt den Vorsitzenden der politischen Konsultationen. Außerdem nimmt eine Delegation von Beamten der Abteilung für Eingliederung

und Integration (*Directie Inburgering en Integratie - DI&I*; vormalige DCM) teil. Darunter ist stets der für das LOM zuständige Sachbearbeiter. Im Fall, dass es inhaltlich um sektorale Politik wie Arbeitsmarkt- oder Bildungspolitik etc. geht, wird der entsprechende Fachminister oder Staatssekretär als weiterer staatlicher Vertreter eingeladen.

Vor Implementation der neuen LOM-Struktur im Jahr 1998 zögerte die damalige Regierung, die Verbände der südeuropäischen Gemeinschaften (Lize), der Molukker (LOWM) sowie der Sinti und Roma sowie sog. Wohnwagenbewohner weiterhin als Minderheiten einzustufen, die integrationsfördernde oder -unterstützende Maßnahmen bedürften. Sie entschied schließlich die Verbände Lize und LOWM weiter am LOM zu beteiligen. Die Gruppe der Sinti und Roma sowie sog. Wohnwagenbewohner hingegen wurde ausgeschlossen, da sie primär im Zuständigkeitsbereich der Kommunen gesehen wurde (Interviews Musch<sup>1</sup>; Blok 2004; Tweede Kamer 2000).

Die an der LOM-Struktur beteiligten Migrantenverbände repräsentieren Türken (*Inspraakorgaan Turken - IOT*), Marokkaner (*Samenwerkingsverband Marokkanen in Nederland - SMN*), sog. südeuropäische Gemeinschaften (*Landelijk Inpspraakorgaan Zuid-Europeanen - Lize*), Surinamer (*Surinaams Inspraakorgaan - SIO*), Antillianer und Arubaner (*Overlegorgaan Caribische Nederlanders - OCAN*), Flüchtlingsgruppen (*Stichting Vluchtelingen-Organisaties Nederland - VON*), Molukker (*Landelijk Overleg Welzijn Molukkers - LOWM*, bis 2007) und seit 2004 Chinesen (*Inspraakorgaan Chinezen - IOC*) (vgl. LOM 2011).

In den Jahren 2001 und 2002 hatten verschiedene weitere Migrantengruppen, darunter Philippiner, Ghanaer, Pakistaner, Palästinenser und die russischsprechende Gemeinschaft, um Aufnahme in die LOM-Struktur angefragt. Die niederländische Regierung wies jedoch ihre Beteiligung zurück, da sie als zu kleine Gruppen angesehen wurden. Im Fall der Palästinenser wurde außerdem argumentiert, dass sie bereits über den Flüchtlingsverband VON vertreten seien. Chinesische Migranten sind seit Aufnahme ihres Dachverbandes IOC im Jahr 2004 offiziell als kulturelle Minderheit anerkannt. Der molukkische Verband LOWM wurde infolge einer Evaluierung durch die Politikberatungsagentur Van de Bunt (2006) im Jahr 2007 von der LOM-Struktur ausgeschlossen, da er die gesetzlichen Repräsentativitätskriterien nicht mehr erfüllte. Die seitherigen Bemühungen molukkischer

1 Die Interviews mit Akteuren (Ministerialbeamten, Verbandsvertretern, Parlamentsmitgliedern) und Experten (Migrationsforscher, Wissenschaftler der Politik- und Verwaltungswissenschaften) wurden von Elisabeth Musch im Rahmen ihres Dissertationsprojektes am Münsteraner Graduiertenkolleg „Zivilgesellschaftliche Verständigungsprozesse vom 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart - Deutschland und die Niederlande im Vergleich“ geführt. Als weitere Datenquellen dienten Sekundärliteratur, Parlamentsdokumente, Regierungsberichte und z.T. Zeitungsartikel. Zudem konnte auf Dokumente und Protokolle in einem niederländischen Verwaltungsarchiv, des Innenministeriums (BZK) und des Ministeriums VROM zurückgegriffen werden.

Migranten einen neuen repräsentativen Dachverband der Molukker aufzubauen, gründeten im Januar 2009 in der zusätzlichen Aufnahme der neu organisierten Stiftung *Stichting BUAT (Betrokken Uitnodigend Actief Transparent)* durch Van der Laan, Minister für Wohnen, Stadtviertel und Integration.<sup>2</sup>

Nach den gesetzlichen Repräsentativitätskriterien muss eine Minderheitengruppe mindestens 40-50.000 in den Niederlanden lebende Personen umfassen und es müssen nachweisbare Integrationsprobleme innerhalb der Minderheitengruppe vorliegen, die eine integrationspolitische Unterstützung und LOM-Beteiligung rechtfertigen. Der zu organisierende Verband muss den rechtlichen Status einer Stiftung (*stichting*) haben. Er muss die wichtigsten gesellschaftlichen und weltanschaulichen Strömungen der entsprechenden Minderheitengruppe repräsentieren. Seine Tätigkeiten müssen auf integrationsrelevante Politikfelder wie Bildung und Ausbildung, Beschäftigung, Wohnungswesen, Gesundheit und Wohlfahrt gerichtet sein. Außerdem müssen spezielle Gruppen wie Frauen, Jugendliche und Senioren berücksichtigt werden. Dementsprechend müssen im Vorstand und Mitarbeiter-team Frauen und Jugendliche mit einem Anteil von jeweils nicht unter 30% vertreten sein. Infolge der Evaluierung Van de Bunts von 2006 ist die Vergabe der Zuschüsse seither an die Erfüllung dieser Repräsentativitätskriterien geknüpft; bei ungenügender Erfüllung drohen Sanktionen bis hin zum Ausschluss aus der LOM-Struktur. Öffentliche Zuschüsse sind für Büro- und Sachkosten sowie für die Erfüllung von Aufgaben innerhalb der LOM-Struktur bestimmt; kulturelle Aktivitäten werden hierüber nicht gefördert. Für Projekte können die Verbände weitere Mittel über die projektorientierte Mittelvergabe der verschiedenen Fachministerien beantragen. Diese laufen trotz Politikwandels häufig noch auf gruppenbezogener Basis. Die beteiligten LOM-Verbände werden jährlich intern über ihre jeweiligen Tätigkeitsberichte und Jahresprotokolle auf ihre Repräsentativität hin überprüft. In Ergänzung zu dieser internen Kontrolle wird die Repräsentativität der Verbände durch extern beauftragte Kommissionen in regelmäßigen Abständen geprüft.

### 1.1.2 Policy-Themen und Beteiligung an der Politikentwicklung

Da die LAO/LOM-Struktur seit 1985 besteht, haben sich die Konsultationen seither mit einer Vielzahl von Politikvorhaben und Gesetzesentwürfen befasst. Im Allgemeinen hingen die behandelten Themen mit der jeweiligen politischen Schwerpunktsetzung in der Integrationspolitik zusammen, wobei Themen rund um Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bildung und Spracherwerb stets bedeutsam waren.

<sup>2</sup> Brief vom 8. Januar 2009 von E.E. van der Laan, Minister für Wohnen, Stadtviertel und Integration, an die Initiativgruppe Molukksische Mitsprache (Betrifft die Aufnahme des molukksischen Verbands in die LOM-Struktur).

In den 1990er Jahren verlagerte sich der Schwerpunkt von der multikulturalistisch ausgerichteten Minderheitenpolitik der 1980er Jahre auf die sozioökonomische Integration von Migranten. Seit Anfang der 2000er Jahre konzentrierten sich Politikmaßnahmen zunehmend auf Aspekte der gesellschaftlichen Integration (*inburgering*). Im entwicklungsgeschichtlichen Rückblick zeigt sich, dass es in den Verhandlungen der ersten Phase der LAO/LOM-Struktur (1985-1988) großteils um die Organisationsstruktur, Ablauf und Funktionen des Gremiums ging. Seit den 1990er Jahren verhandelten die beteiligten Akteure stärker über inhaltliche Fragen der Migrations- und Integrationspolitiken. So wurden im Bereich Migration z.B. Visa-Angelegenheiten, das Schengen Abkommen und Asylfragen besprochen. Integrationspolitische Themen betrafen z.B. Fragen über Beschäftigung, Bildung, gesellschaftliche Partizipation oder die Integration spezieller Gruppen wie Frauen, Senioren, Jugendliche und Homosexuelle.

Laut Gesetz WOM sollen sich die Konsultationen an fünf Funktionen orientieren. Dabei handelt es sich um die Repräsentationsfunktion der Verbände und die gesellschaftliche Akzeptanz staatlicher Politik (*draagvlakfunctie*), die Signalfunktion (*antenne- of signaleringsfunctie*), die Emanzipationsfunktion und Qualität der Politik (*emancipatiefunctie en kwaliteitsfunctie*), die Kanalisierungsfunktion in Krisen- oder Konfliktsituationen (*kanaliseringsfunctie*) und die Vorbildfunktion gegenüber Kommunen und auf internationaler Ebene (*voorbeeldfunctie*). Über die Jahre hat die Kanalisierungsfunktion an Bedeutung gewonnen. Dies ist im Zusammenhang mit internen Ereignissen, wie den Ermordungen des Populisten Pim Fortuyn im Mai 2002 und des Filmregisseurs Theo van Gogh im November 2004, ebenso wie auf die mit dem Populisten Geert Wilders in Verbindung stehenden Debatten (z.B. Film Fitna, Kosten-Nutzen-Analyse Immigration) zurückzuführen. Damit einher ging eine stärkere Gewichtung der gesellschaftlichen Integration und Einbürgerung von Migranten sowie der Vermittlung grundlegender Werte und Normen der niederländischen Gesellschaft.

Über die LOM-Struktur und den Integrationsrat (*integratieraad*) als ergänzendes Gremium wurden Migrantenverbände formal an der Politikformulierung und -implementierung beteiligt. Aus Protokollen der LOM-Konsultationen geht hervor, dass die LOM-Verbände auch um Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen gefragt wurden. Seit Einrichtung des Integrationsrates im Jahr 2005, als ergänzendes Gremium zur LOM-Struktur, kamen die LOM-Verbände in mehreren Treffen unter Vorsitz des Integrationsministers mit anderen gesellschaftlichen Gruppen oder Einzelpersonen zusammen, um sich über Möglichkeiten der Umsetzung von Integrationspolitiken auszutauschen. Die damalige Ministerin für Ausländerangelegenheiten und Integration Rita Verdonk (Volkspartei für Freiheit und Demokratie - VVD bis 2007; seit 2007/2008 „Stolz auf die Niederlande“ - TON) hatte den Integrationsrat in Reaktion auf die Ermordung des Filmregisseurs Van Gogh im

November 2004 gegründet. Mittels dieses Gremiums sollten Spannungen überwunden und eine Zusammenarbeit zwischen Immigranten und Autochthonen gefördert werden.

### 1.1.3 Organisation, Arbeitsweise und Grad der Institutionalisierung

Die LAO/LOM-Struktur ist dem für Integration zuständigen Ministerium zugeordnet. Seit Ende der 1970er Jahre besteht ein koordinierendes Ministerium für die Integration von Immigranten und seit 1998 ein Ministerposten für Integrationspolitik ohne Portefeuille, aber mit koordinierender Funktion. Über die Jahre wechselte die Zuständigkeit erst vom Innenministerium zum Justizministerium und dann zum Ministerium für Wohnungswesen, Raumplanung und Umweltschutz (VROM).

Die gesetzlichen Vorgaben des WOM haben einen direkten Einfluss auf den Prozess der Selbstorganisation von Migranten. Migrantenverbände müssen bestimmte Kriterien der Repräsentativität erfüllen, um zur LOM-Struktur zugelassen zu werden und an dieser teilnehmen zu können. Als Teilnehmer werden sie regelmäßig intern und zusätzlich über extern beauftragte Gutachter-Kommissionen auf ihre Repräsentativität geprüft. Das Gesetz WOM regelt außerdem die Häufigkeit der Treffen, die Vergabe finanzieller Zuwendungen an die Verbände und die Verfahren der Teilnahme. Es zeigt sich zudem, dass die Inanspruchnahme der LOM-Struktur sehr stark von dem für Integrationspolitik zuständigen Minister und der Bedeutung, die dieser den Konsultationen mit Minderheitengruppen beimisst, abzuhängen scheint. Die LOM-Verbände erhalten staatliche Zuwendungen für ihre Funktionen und Tätigkeiten im Rahmen des LOM-Gremiums. Die Vergabe dieser Zuschüsse ist seit der Evaluierung von 2006 abhängig von der Erfüllung der Repräsentativitätskriterien durch die jeweiligen Migrantenverbände. Bei Nichterfüllung der Kriterien drohen Sanktionen und im schlimmsten Fall der Ausschluss von der LOM-Struktur.

Die Verhandlungen zwischen Regierungsbeamten und Verbandseliten laufen eher geheim ab, und die Protokolle sind nicht öffentlich bzw. nur bei berechtigtem Interesse im Antragverfahren einsehbar. Die Medien scheinen der Konsultationsstruktur keine große Bedeutung beizumessen. In der Öffentlichkeit wird sie nicht als Einrichtung von besonderer Relevanz wahrgenommen.

## 1.2 Staat-Islam-Dialog: IPO-Struktur

Der Prozess der Institutionalisierung des Islam ist in den Niederlanden vergleichsweise weit fortgeschritten. Auf Grundlage noch bestehender rechtlicher Regeln-



gen und Strukturen der Versäulungsperiode und dem Prinzip der Gleichbehandlung aller Religionen, war es muslimischen Migranten wie auch Hindus zum einen möglich, eigene Schulen und Gebetsräume einzurichten und mit einer eigenen Rundfunk- und Fernsehstation Sendezeit für islamische Programme beim sog. Kommissariat für Medien zu beantragen. Die Regierung unterstützte zum anderen seit den 1980er Jahren den Prozess der Institutionalisierung muslimisch und hinduistisch Gläubiger aktiv über politische Maßnahmen (vgl. Landman 1992; Rath et al. 1996; Shadid und Van Koningsveld 2008).

Bei der Herausbildung einer Konsultationsstruktur der Regierung mit Vertretern muslimischer Migranten wirkte die sog. El-Moumni-Affäre von 2001 als Katalysator. Der marokkanischstämmige Imam El-Moumni aus Rotterdam hatte in einem Fernsehinterview im Mai 2001 Homosexuelle diskriminiert, was eine Debatte in Politik und Gesellschaft über Wert- und Normfragen auslöste. Die Anschläge vom 11. September 2001 auf das World Trade Center in New York und auf das Pentagon in Washington sowie die Ermordungen des Populisten Fortuyn und des Filmregisseurs Van Gogh wirkten als verstärkende Mechanismen. Zusammen mit Wertekonflikten über Homosexualität, Geschlechtergleichheit und Meinungsfreiheit verstärkten diese Ereignisse das Bedürfnis der Regierung nach einem Gesprächspartner unter den in den Niederlanden lebenden Muslimen. Die Kommission Hirsch Ballin hatte schon 1988 die Bildung repräsentativer Kontaktorgane für die beiden Minderheitenreligionen Islam und Hinduismus empfohlen. Diese Kontaktorgane sollten der Regierung zum einen als Gesprächspartner für gesellschaftsrelevante und religiöse Fragen dienen und zum anderen die Funktion der Seelsorge (*Zendende Instantie*) im Militär, justiziellen Einrichtungen und Krankenhäusern übernehmen (Hirsch-Ballin 1988). Der Hindurat kam 2001 zustande. Auch unter muslimischen Migranten gab es seither Bemühungen einen gemeinsamen Dachverband zu gründen. Diese Versuche waren jedoch meist von kurzer Beständigkeit und scheiterten immer wieder. Die Gründe des Scheiterns lagen insbesondere in Unstimmigkeiten zwischen Gruppen verschiedener Strömungen des Islam oder verschiedener Herkunftsregionen. In den Jahren 2004 und 2005 erfolgte schließlich die Anerkennung der beiden Dachverbände CMO und CGI als offizielle Gesprächspartner der Regierung.

### 1.2.1 Teilnehmer und Kriterien der Repräsentativität

In der IPO-Struktur beratschlagt der Integrationsminister und der für das Dossier Religion und Integration zuständige Beamte mit den Vorsitzenden der beiden Dachverbände CMO und CGI, ggf. weiteren Vorstandsmitgliedern und adminis-

trativer Unterstützung. Seit Einrichtung der Plattform IPO im Jahr 2006 können themenabhängig weitere Fachleute zu den Konsultationen eingeladen werden.

Die zwei Dachverbände CMO und CGI repräsentieren verschiedene Strömungen des Islam ebenso wie unterschiedliche Herkunftsgruppen. Der Integrationsminister und die ihm angeschlossene Abteilung DI&I wirkten vermittelnd oder selbst steuernd auf den Organisationsprozess der beiden Kontaktorgane ein. Im Jahr 2001 wurde eine Arbeitsgruppe CMO eingerichtet, ein unabhängiger Vermittler wurde als Vorsitzender auf Initiative der Regierung benannt und die DI&I begleitete den Organisationsprozess. Die DI&I wählte die an dem Organisationsprozess zu beteiligenden Verbände nach zwei Kriterien aus: Es sollte sich um national organisierte Verbände handeln und sie sollten Moscheegemeinden unter sich versammeln. Als Vorbilder für den zu organisierenden Ansprechpartner muslimischer Migranten dienten etablierte Kontaktorgane wie das CIO (*Interkerkelijk Contact in Overheidszaken*) für christliche Gemeinschaften, das CJO (*Centraal Joods Overleg*) für jüdisch Gläubige und der Hindurat für Hindus. Da einige der am CMO bzw. CGI zu beteiligenden islamischen Organisationen Mitglieder in einem der drei LOM-Verbände IOT, SMN und VON waren, wies die Regierung explizit auf die unterschiedlichen Funktionen der beiden Konsultationsstrukturen LOM und IPO hin. Für den Organisationsprozess des muslimischen Ansprechpartners selber forderte man die Gründung eines möglichst viele religiöse und ethnische Gruppen umfassenden Kontaktorgans und die Schaffung einer Rechtsperson. Aus dem Organisationsprozess gingen schließlich die zwei Verbände CMO und CGI hervor. Vor Anerkennung wurden sie im Auftrag der damaligen Integrationsministerin Verdonk auf ihre Repräsentativität geprüft. Die Repräsentativitätsprüfung ergab, dass CMO und CGI auf unterschiedliche Weise repräsentativ seien. CMO wurde eine Repräsentativität in quantitativer Hinsicht attestiert, während CGI eher als qualitativ repräsentativ eingestuft wurde (KPMG 2004). Verdonk entschied damals, beide Gruppierungen als offizielle Gesprächspartner anzuerkennen.

### 1.2.2 Policy-Themen und Beteiligung an der Politikentwicklung

Das Kontaktorgan muslimischer Migranten (CMO) sollte nach Vorbild des CIO, CJO und des Hindurates zwei Funktionen erfüllen: die des Gesprächspartners der Regierung zu gesellschaftspolitischen Fragen und die der Seelsorgeeinrichtung. Dabei wurde in Abgrenzung zur LOM-Struktur betont, dass der CMO primär Ansprechpartner für religiöse Fragen sei, während gesellschaftsrelevante Fragen nur in dem Maße eine Rolle spielen würden, wie diese einen Religionsbezug hätten.

Mit dem CMO und der CGI erkannte die Regierung offiziell zwei Gesprächspartner an. Die Funktion der Seelsorgeinstanz obliegt bisher nur dem CMO.

Den Konsultationen zwischen dem niederländischen Staat und CMO und CGI liegen generell die drei übergeordneten Themenfelder Medien, gesellschaftliche Entwicklungen und Seelsorge zugrunde. In den Konsultationen selbst werden vor allem praktische Fragen, wie die Imamausbildung, die Inhalte des Eingliederungsgesetzes behandelt sowie aktuelle Diskussionen, Spannungen oder Konflikte in Politik, Medien und Gesellschaft erörtert. Hier ist in den letzten Jahren das Thema Radikalisierung unter Jugendlichen der zweiten und dritten Migrantengeneration in den Vordergrund gerückt. Weiter wurden Fragen über Normen und Werte in der niederländischen Gesellschaft, wie etwa Homosexualität, die Position von Frauen sowie Antisemitismus unter Muslimen thematisiert. Oft dienten die Konsultationen aber auch der Streitschlichtung zwischen den beiden Islamverbänden.

### 1.2.3 Organisation, Arbeitsweise und Grad der Institutionalisierung

Die administrative Zuständigkeit für die IPO-Struktur liegt beim Integrationsminister. Sie wurde diesem zugeordnet, da in den Konsultationen primär integrations- und gesellschaftsrelevante Fragen mit Religionsbezug besprochen werden. Das für die Beziehungen zwischen Staat und Religion zuständige Ministerium ist jedoch das Justizministerium. Mit diesem unterhält der CMO als anerkannte Seelsorgeeinrichtung Kontakte.

Organisation und Arbeitsweise der IPO-Struktur sind ähnlich wie die des LOM-Gremiums. Mit Einberufung der Plattform IPO im Jahr 2006 ist der Dialogprozess mit CMO und CGI stärker formalisiert worden. Ein *spillover* hat insofern stattgefunden, dass die im Gesetz WOM festgelegten Funktionen der LOM-Struktur sowie die in der LOM-Struktur vorgesehene Häufigkeit der Treffen für die IPO-Struktur übernommen wurden.

Es sind offizielle Konsultationen in regelmäßigen Abständen vorgesehen, denen separate Vorgespräche zwischen dem für das Dossier Religion und Integration zuständigen Beamten und den beiden Verbänden CMO und CGI vorausgehen. Eine Grundfinanzierung, wie diese, die LOM-Verbände für ihre Funktionen und Tätigkeiten im Rahmen der LOM-Konsultationen erhalten, wird den beiden Verbänden CMO und CGI nicht gewährt. Die Verbände erhielten jedoch von Integrationsministerin Verdonk und später dann Vogelaar (PvdA) Starthilfen für den Organisationsaufbau und die Professionalisierung ihrer Verbände sowie im Fall des CMO für dessen Umstrukturierung.

Was die Wirkung in der Öffentlichkeit betrifft, so werden ähnlich wie bei der LOM-Struktur auch die Konsultationen zwischen dem Integrationsminister mit den

beiden muslimischen Dachverbänden CMO und CGI kaum wahrgenommen. In den Medien finden sich zwar Berichte über die Verbände CMO und CGI, aber über den Konsultationsprozess im Rahmen der IPO wird kaum berichtet. Die Protokolle der IPO-Struktur sind nicht öffentlich.

## 2. Institutionelle Pfadabhängigkeit?

Die nationalen Beratungs- und Konsultationsstrukturen für Minderheiten (LAO/LOM) in den Niederlanden führten zu einer multikulturalistischen Minderheitenpolitik, die an dem aus der Versäulung hervorgegangenen konkordanzdemokratischen Konfliktregelungsmuster orientiert war. Wie eng der Multikulturalismus in der Einwanderer-Integrationspolitik mit der konkordanzdemokratischen Tradition zusammenhängt, wurde durchaus kontrovers diskutiert. Vink (2007) bezweifelt, dass die Integrationspolitiken der späten 1970er Jahre auf die historische Tradition der Versäulung zurückgehe. Duyvendak und Scholten (2009) argumentieren, dass Wissenschaftler, die in der niederländischen Integrationspolitik ein Erbe der Versäulung erkennen, vernachlässigen würden, dass seit den 1960er Jahren Entsäulungsprozesse in den Niederlanden stattfanden. Dementsprechend sei die Wahrung kultureller Diversität zu einem nachrangigen politischen Ziel geworden. Hoogebom und Scholten (2008) weisen darauf hin, dass man bei der Ergründung eines möglichen Einflusses der Versäulungstradition auf die niederländischen Integrationspolitiken zwischen drei Zeitperioden unterscheiden müsse. Sie sehen eine starke Einflusswirkung in der ersten Periode zwischen den 1970er Jahren bis 1989, die sich zwischen 1989 und 2001 verringert habe und seit 2001 gänzlich verschwunden sei. In ihrem Buch über die Institutionalisierung des Islam in die niederländische Gesellschaft stellen Rath et al. (1996, 1999, 2001) fest, dass muslimische Migranten von Restbeständen in politischen, sozialen und rechtlichen Strukturen der früheren Versäulungsperiode profitieren konnten. Eine islamische Säule, vergleichbar mit den früheren Säulen der Katholiken und Protestanten habe sich aber nicht gebildet.

Tatsächlich haben sich die verschiedenen Säulen seit den 1960er Jahren im Zuge gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse aufgelöst. Rechtliche Restbestände und Strukturen früherer Politiken der Versäulungszeit, etwa in den Bereichen Medien und Schulwesen, blieben jedoch trotz der Säkularisierungs- und Entsäulungsprozesse der 1960er und 1970er Jahre erhalten. Diese ermöglichten es zugewanderten religiösen Minderheiten, wie Muslimen und Hindus, eigene Schulen, Rundfunkanstalten und Örtlichkeiten zum Glaubensbekenntnis aufzubauen. Darüber hinaus sind in der Politik die aus der Versäulungszeit hervorgegangenen Handlungsrepertoires, d.h. die standardisierten Verfahren der Problemlösung und Konfliktregelung (*Standard operating procedures*), erhalten geblieben und tauchen in der Politikformulierung und im politischen Handeln wieder auf. Dies wird an folgender

Aussage Mollemans, des Architekten der LAO/LOM-Struktur und erstem Direktor der Ministerialabteilung für die Koordinierung der Minderheitenpolitik DCM deutlich. Als Molleman im Jahr 2003 durch Mitglieder der Blok-Kommission<sup>3</sup> zur Einführung der Minderheitenpolitik in den 1980er Jahren befragt wurde, antwortete er:

**Frage:** Die Niederlande haben wie kein anderes Land eine ethnische Infrastruktur unterstützt. Ist dies mit Blick auf die Integration von Migranten effektiv gewesen?

**Antwort Molleman:** Sie müssen alles im niederländischen Kontext sehen. Die niederländische Gesellschaft ist versäult. Gruppen haben sich über die Säulen herausgebildet. Das hatte seinen Höhepunkt nach dem Zweiten Weltkrieg in den 1950er Jahren erreicht. Das Ministerium für Kultur, Erholung und Soziales war hierfür Symbol. Auch das Ministerium für Bildung, aber auf eine andere Art. Wir haben also ein Emanzipationsmodell entwickelt, das auf dem „Nebeneinanderherleben“ beruhte. Dieses Modell wurde aufrechterhalten - ich verweise auf das Buch von Professor Lijphart „*Verzuiling, pacificatie en kentering*“ - durch die Säuleneliten, die sich täglich darüber bewusst waren, dass die Gesellschaft auseinanderbrechen würde, wenn es keine gute Verhandlungskultur gäbe. Der Ausgangspunkt von Lijphart ist, dass eine Gesellschaft mit dieser Struktur gemäß politischer Theorien nicht bestehen könne. Eine derartige Gesellschaft kann nur über das Verhandlungsmodell auf Elitenebene bestehen. Das ist ein sehr besonderes Modell, das später das Poldermodell genannt wurde. Das Poldermodell ist nichts anderes als eine fortgesetzte Versäulung. Das ist die Vorlage/das Muster mit der/dem wir auch an die Minderheiten herangetreten sind, auf dessen Basis alle Stiftungen (*stichtingen*) entstanden sind.<sup>4</sup>

Auch die Auskunft einer befragten Parlamentarierin bestätigt, dass die niederländische Regierung sich beim Aufbau der LAO/LOM-Struktur an der Tradition der Versäulung orientierte:

**EM:** Warum wurde die LOM in den 1980er Jahren eingerichtet? Was waren die Gründe für die Einrichtung?

**I:** Typisch Niederländisch. Um über alles zu beratschlagen (...) und dann sorgen wir dafür, dass sie sich zu Verbänden organisieren. Das gehört ein bisschen zur niederländischen Kultur. So packen wir die Dinge an. Wir machen eine Verhandlungsstruktur. Wir machen eine Kommission. Wir machen einen Klub. Wir sind sehr gut im Einrichten von Kommissionen und Klubs (...) und da gehört dies auch dazu.<sup>5</sup>

Wie am Beispiel der niederländischen LAO/LOM-Struktur gezeigt werden konnte, hat sich das Regierungshandeln an den früheren Problemlösungsroutinen der Organisation von Eliten, Konsultation und Kompromissuche orientiert und sie auf

- 3 Bei der Blok-Kommission handelte es sich um eine parlamentarische Untersuchungskommission, die 2002 eingesetzt wurde, um die Integrationspolitik der letzten vierzig Jahre und ihre Wirkung auf die Integration von Migranten zu untersuchen. Die Kommission legte ihr Gutachten 2004 vor.
- 4 Archiv Henk Molleman, Inventarnr.; 263, Stenografisch verslag van een gesprek in het kader van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid op 24 September 2003 in het gebouw van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag.
- 5 Interview Musch.

neue Politikfelder ausgeweitet. Arbeiten über Wohlfahrtsstaatspolitiken konnten ebenfalls zeigen, dass sich niederländische Regierungen in Verhandlungen mit den Sozialpartnern in den 1980er und 1990er Jahren an dem Muster konkordanzdemokratischer Konfliktregelung festhielten (sog. Poldermodell, Hendriks und Toonen 2001; s.a. Akkerman et al. 2004, S. 83). Zudem haben selbst Migrantenorganisationen damit begonnen, sich an die Tradition der Versäulung und die vorherrschende Kompromiss- und Verhandlungskultur anzupassen (Hoogeboom und Scholten 2008; Schrover 2010).

Während die niederländische Integrationspolitik seit den 1990er Jahren einen zunehmend integrativen und selbst assimilatorischen Charakter annimmt, orientierte sich die Regierung in der politischen Integration von Migrantenorganisationen über die LOM-Struktur weiterhin an der Tradition der Versäulung. Man könnte die Struktur als kulturellen Korporatismus beschreiben, da die politisch anerkannten Vertreter kultureller Gruppen in Politikbildungsprozesse inkorporiert werden. Auch bei der Etablierung des politischen Dialogs mit Vertretern muslimischer Migranten orientierte sich die niederländische Regierung an der Tradition der Versäulung. Dementsprechend lassen sich diese Konsultationen als religiöser Korporatismus charakterisieren. In den Jahren 2004 und 2005 erkannte die Regierung mit CMO und CGI zwei muslimische Dachverbände als offizielle Gesprächspartner an. In Folge einer Evaluation dieser Konsultationen richtete sie 2006 die IPO-Struktur ein, was zu einer stärkeren Institutionalisierung der Konsultationen zwischen Vertretern der Regierung und den beiden muslimischen Dachverbänden führte.

Staatliche Akteure verhandeln mit den Verbandseliten verschiedener kultureller Gruppen über Fragen zu Integration und Interkulturalität. Seit Ende der 1990er Jahre liegt der Schwerpunkt der niederländischen Integrationspolitik und damit auch der Konsultationen auf Fragen der Staatsbürgerschaft und ihren Voraussetzungen, insbesondere mit Blick auf die gesellschaftliche Integration in die Aufnahmegesellschaft (*inburgering*).

Zusammenfassend ist festzuhalten: Bei den beiden Konsultationsgremien LAO/LOM und IPO handelt es sich um Beispiele administrativer, von Regierungsseite initiierteter Interessenvermittlung (Lehmbruch 1987; s.a. Czada 1991; Van Waarden 1992). Damit einher ging eine Statuszuweisung an die verschiedenen Migranten Gruppen. Im Austausch erhalten staatliche Akteure Informationen und Einfluss sowie Unterstützung ihrer Politik. Dabei wirkt sich die Tradition der Versäulung bis in die Gegenwart aus. Ebenso wie bei der Einrichtung der nationalen Beratungs- und Konsultationsstruktur für ethnische Minderheitenpolitik orientierte sich die Regierung auch bei der Integration (neuer) religiöser Minderheiten an dieser Tradition. Am Beispiel der Niederlande wird zudem deutlich, dass die hochgradig institutionalisierte Konsultation ethnischer und religiöser Minderheiten die Inte-

gration durch Staatsbürgerschaft und individuelle Beteiligungsrechte weder ausschließt noch ihr in irgendeiner Weise zuwider läuft (Musch i.E.).

Mit Blick auf das Verhältnis von Parteiensystem und Verbändekonsultation (s. dazu Lehbruch 1977) zeigte sich für die Niederlande, dass die korporatistische Einbindung von Migrantenorganisationen - abgesehen von ihrer Einrichtung - kaum Gegenstand des Parteienwettbewerbs wurde und von parlamentarischen Diskursen relativ entkoppelt blieb. Die politischen Parteien haben die LAO/LOM-Struktur nie grundsätzlich in Frage gestellt (vgl. Fermin 1997). Nur der Populist Pim Fortuyn hatte sich mit seiner Anti-Establishment-Rhetorik gegen die sog. „Haager Käseglocke“ gerichtet und die Abschaffung des Systems der Beratungsgremien und die Einführung direktdemokratischer Elemente gefordert, ohne jedoch die LAO-/LOM-Struktur direkt zu erwähnen. Hilbrand Nawijn (Liste Pim Fortuyn - LPF) plädierte in seiner kurzen Amtszeit als Integrationsminister (Kabinett Balkenende I, Juli-Oktober 2002, nur 86 Tage im Amt) für die Abschaffung der LOM-Struktur, ohne für eine entsprechende Gesetzesänderung ausreichende Unterstützung zu finden. Die parteipolitische Polarisierung infolge der Wahlerfolge von Anti-Immigrationsparteien und der Übergang zu einer in der Tendenz assimilationistischen Einbürgerungspolitik ließen den Fortgang der Konsultationspraxis im Rahmen der LAO/LOM-Struktur unbeeinträchtigt. Verschärfte Konflikte in Politik und Gesellschaft, wie etwa nach der Ermordung des Populisten Pim Fortuyns oder des Filmregisseurs Theo Van Gogh trugen - im Gegenteil - zur Reform und Intensivierung der Konsultationen bei.

### 3. Konkordanzdemokratie, Multikulturalismus und individuelle Bürgerschaft

Mit dem Verschwinden festgefügtter kultureller und weltanschaulicher Konfliktlinien entfielen die sozialstrukturellen Voraussetzungen der niederländischen Konkordanzdemokratie. Ihre Grundidee der politischen Anerkennung kultureller Zugehörigkeiten, die neben der Inklusion durch Staatsbürgerschaft ein zentrales Element gesellschaftlicher Integration darstellt, lebt heute in staatlich initiierten Konsultationsstrukturen mit Einwandererverbänden und Religionsgemeinschaften fort. Die im Gefolge von Zuwanderung entstandenen ethnischen und religiösen Minderheiten führten zu einer neuen segmentären Differenzierung der Gesellschaft. Durch die Verschärfung von Migrations- und Integrationskonflikten entstanden neue politische Spaltungslinien und soziale Gruppenidentitäten, die in ihren Grundzügen durchaus an die Situation der Versäulung erinnern. Nicht nur die Niederlande reagierten darauf mit dem Versuch, einer drohenden Gesellschaftsspaltung durch die Konsultation und Kooptation von Repräsentanten dieser neuen ethnischen und religiösen Gruppierungen entgegenzuwirken. In zahlreichen Ländern haben nationale Regierungen diese Gruppen adressiert und Dialogforen mit ihren Vertretern

eingrichtet, insbesondere nach terroristischen Anschlägen und gewaltförmigen Integrationskonflikten. Damit wird Pfadabhängigkeit als Erklärungskonzept fragwürdig. Wenn sogar in Frankreich mit seiner Tradition des republikanischen Nationalismus, der intermediäre Institutionen im Staat-Gesellschaftsverhältnis prinzipiell ablehnt, entsprechende Beziehungsstrukturen mit Zuwanderergruppen geschaffen werden, kann deren bloße Existenz nicht mehr nur mit institutioneller Pfadabhängigkeit und tradierten Regierungstechniken erklärt werden. Zum besseren Verständnis des niederländischen Falles und des Zusammenhanges von Migrations- und Integrationspolitik und Konkordanzdemokratien empfiehlt sich daher eine problemorientierte, ländervergleichende Betrachtungsweise.

### 3.1 Konkurrierende Modelle gesellschaftlicher Integration

Staatliche Integrationspolitik kommt generell nicht umhin spezielle Gruppen - Religionen, Ethnien, Sprachgemeinschaften, Klassen - in besonderer Weise anzusprechen und in die Politikentwicklung einzubinden, insbesondere dann, wenn sie in massive gesellschaftliche Konflikte involviert sind. Dabei kann das republikanische Prinzip der Integration auf der Basis individueller Bürgerschaft verletzt werden. Diese Gefahr droht dann, wenn die Status- und Autonomieansprüche kultureller Gruppen mit dem Modell gesellschaftlicher Inklusion durch Bürgerschaft und der Garantie gleicher individueller Bürgerrechte in Konflikt geraten. Das Problem verschärft sich, wenn solche Gruppen erst durch Staat und Politik „geschaffen“ und ins öffentliche Bewusstsein gerückt werden, wenn also Integrationspolitik ihre Zielgruppen nicht nur adressiert, sondern regelrecht definiert und organisiert.

Das Konkordanzprinzip „gütlichen Einvernehmens“ (Lehmbruch 1967, S. 8) auf der Grundlage wechselseitiger Konsultation und Kompromissfindung unterläuft die in Wettbewerbsdemokratien vorherrschende Mehrheitsregel und schmälert insofern das Gewicht der Stimmbürgerschaft in Wahlen und Abstimmungen. Dies beeinträchtigt nicht nur die Funktionsweise des Parteienwettbewerbs und die Entwicklung von Parteiensystemen. Daraus folgt auch eine in der Forschungsliteratur bislang kaum wahrgenommene Modifikation beziehungsweise Ergänzung der Integration durch *Citizenship*. Der auf die politische Repräsentation und Berücksichtigung von kulturellen Gruppen und Gruppenzugehörigkeit bezogene konkordanzdemokratische Ansatz relativiert das demokratische Gleichheitsprinzip und das Konzept der Staatsbürgerschaft und die damit verbundene Betonung individueller Bürgerschaft als Integrationsmodus.

Die in der Multikulturalismus-Debatte höchst kontrovers diskutierte Vermutung, das republikanische Ideal der Inklusion durch den Bürgerstatus werde durch die Statuszuweisung an kulturelle Gruppen und deren privilegierte politische Be-



teilung aufgeweicht (vgl. Barry 2001; Kymlicka 2010), kann am Beispiel der Migrations- und Integrationspolitik empirisch überprüft werden. Da die politische Anerkennung eines kulturellen Sonderstatus und seine Berücksichtigung im Prozess der politischen Willensbildung nicht nur Konkordanzdemokratien kennzeichnet, sondern auch als Indiz für multikulturelle Segmentierung gilt, kann auf diesem Wege auch das Verhältnis von Multikulturalismus und inklusiver Staatsbürgerschaft näher beleuchtet werden. Ein in der praktischen Politik wirksamer Gegensatz dieser beiden Integrationsmodi wäre dann anzunehmen, wenn die Existenz spezieller politischer Konsultationsgremien für zugewanderte Minderheiten tatsächlich mit einer restriktiven Einbürgerungspraxis einherginge.

### 3.2 Sonderfall Niederlande?

Der niederländische Fall eignet sich in dieser Hinsicht kaum für eine empirisch fundierte Multikulturalismuskritik. Dort finden wir nicht nur ein ausbalanciertes Verhältnis von Gruppenkonsultationen und Einbürgerungspraxis, sondern darüber hinaus die erfolgreiche Unterstützung von staatlichen Einbürgerungsinitiativen durch die bestehenden Konsultationsstrukturen. Damit unterscheiden sich die Niederlande deutlich von anderen Konkordanzdemokratien, insbesondere Luxemburgs, der Schweiz und Belgiens sowie auch von Deutschland mit deutlich niedrigeren Einbürgerungsraten. Folgt man den Daten des „Migrant Integration Policy Index“ (MIPEX) zum Stellenwert von Konsultationsgremien in der Einwanderer-Integrationspolitik, dann sind Gruppenkonsultationen in der Integrationspolitik Norwegens, Luxemburgs oder Deutschlands aktuell nicht weniger wichtig als in den Niederlanden (MIPEX 2010, Huddleston et.al. 2011, Tabellen 2, 3). Selbst in Frankreich, dem Inbild des republikanischen Individualismus, hat „die wachsende Aufmerksamkeit für sozio-kulturelle Differenzen zur Folge, dass das republikanische Integrationsmodell keine Wahl lässt, außer für Verhandlungen“ mit Einwanderergruppen (Wihtol de Wenden 2003, S. 77).

Eine vergleichende Übersicht der Organisationsstrukturen und Konsultationspraktiken in der Zuwandererintegration offenbart eine institutionelle Vielfalt und ein Maß an Komplexität, das sich nicht allein aus der gestellten Aufgabe, sondern vielmehr aus spezifischen nationalen Entwicklungspfaden erklären lässt. Dabei spielen die in unterschiedlichen Gründungsjahren vorhandenen situativen Entstehungsbedingungen und Staatstraditionen zumindest für die institutionelle Ausgestaltung und Arbeitsweisen dieser Gremien eine besondere Rolle.

**Tabelle 1 : Nationale Konsultationsgremien der Einwanderer-Integration**

Fokus Land	Kontakt- und Konsultationsgremien für zugewanderte ethnische Minderheiten	Kontakt- und Konsultationsgremien für zugewanderte religiöse Minderheiten
Belgien	Minderheitenforum (Flandern) ( <i>Minderhedenforum; MF, 2000</i> )	Exekutivausschuss der Muslime in Belgien ( <i>Exécutif des Musulmans de Belgique; EMB, 1996, aufgelöst 2008</i> )
Deutschland	<i>Integrationsgipfel, 2006</i>	<i>Deutsche Islam Konferenz; DIK, 2006</i>
Dänemark	Rat für ethnische Minderheiten ( <i>Rådet for Etniske Minoriteter, 1999</i> )	Gemeinsamer Ausschuss der Muslimverbände ( <i>Muslimernes Fællesråd, 2003</i> )
Frankreich	Zentralrat für Integration ( <i>Haut Conseil à l'Intégration (HCI, 1989)</i> )	Nationaler Französischer Islamrat ( <i>Conseil Français du Culte Musulman (CFCM, 2003)</i> )
Luxemburg	Nationaler Ausländerrat ( <i>Conseil National pour Etrangers (CNE, 1993)</i> )	-
Niederlande	Nationaler Rat für Minderheiten ( <i>Landelijk Overleg Minderheden; LAO/LOM, 1985</i> )	Inter-islamische Plattform für Regierungsangelegenheiten ( <i>Inter-islamitisch Platform Overheidszaken; IPO, 2006</i> )
Norwegen	Kontaktkomitee für Minderheiten und Regierungsorgane ( <i>Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene; KIM, 1984</i> )	Norwegischer Islamrat ( <i>Islamsk Råd Norge, 1993</i> )

Von den in Tabelle I genannten Ländern finden sich Traditionen eines kulturellen Pluralismus in den Niederlanden, Belgien, Luxemburg, Norwegen und Deutschland. Neben den in Belgien, Luxemburg und Norwegen relevanten linguistischen Spannungslinien sind die Niederlande und Deutschland durch ausgeprägte Formen eines religionsbasierten Korporatismus gekennzeichnet. Damit stellt sich die Frage der Inkorporation des Islam in bestehende Institutionen des Staat-Religionsverhältnisses (*religious governance*). Die Schweiz, die eine lange konkordanzdemokratische Tradition der politischen Anerkennung regionaler, sprachlicher und religiöser Heterogenität aufweist, verfügt bislang über keine formalen nationalen Konsultationsstrukturen für zugewanderte Minderheiten, dafür um so mehr auf kantonaler und lokaler Ebene. Die französische Regierung nutzt einen seit 1989 bestehenden Zentralrat für Integration und einen 2003 entstandenen nationalen Islamrat für den Dialog mit Vertretern von Einwanderergruppen.

Offenkundig gibt es aus einer international vergleichenden Perspektive keinen einfachen und verallgemeinerbaren Zusammenhang zwischen konkordanzdemo-

kratischen Traditionen und der jeweiligen Einwanderer-Integrationspolitik eines Landes. Repräsentiert also das niederländische Beispiel, das diesen Zusammenhang sehr deutlich erkennen lässt, letztlich doch nur einen Sonderfall? Nicht unbedingt, wenn wir von einer einfachen binären Struktur absehen und die in der Forschung zur Migrations- und Integrationspolitik übliche Typologie von drei Integrationsmodi zugrunde legen.

### 3.3 Einwandererkonsultation und inklusive Bürgerschaft im Vergleich

Bei der Analyse gesellschaftlicher Integrationspolitiken haben wir es üblicherweise nicht mit zwei, sondern mit drei prinzipiell unterschiedlichen Ansätzen zu tun (vgl. Banting 2005, S. 102), die sich in der jeweiligen Migrations- und Integrationspolitik niederschlagen:

- Das **liberale Modell** bürgerschaftlicher Integration (*citizenship model*) hält an der strikten Trennung von privater und öffentlicher Sphäre fest. Es basiert auf staatlich garantierten, individuellen Rechten sowie der Gleichbehandlung aller Bürger oder - in der kosmopolitischen Variante: Individuen - ebenso wie auf der Autonomie individueller Lebensführung. Einbürgerung gilt als Ziel einer auf individuellen Rechtsansprüchen basierten Integrationspolitik.
- Das **republikanisch-nationalistische Modell** verlangt die Assimilation und Integration von Zuwanderern in eine allgemeine nationale Leitkultur, etwa durch Erfordernisse des Spracherwerbes und der Ausbildung einer über Gruppenidentitäten stehenden nationalen Zugehörigkeit, die letztlich durch ein an besondere Bedingungen geknüpftes Einbürgerungsverfahren „gekrönt“ wird.
- Das **multikulturalistische Modell** betont und fördert die Differenz und Autonomie kultureller Gruppen in einer Gesellschaft. Der Ansatz negiert die harte Trennung von öffentlicher und privater Sphäre insofern, als er die Förderung kultureller Vielfalt und Verständigung als eine öffentliche Aufgabe der Politik ansieht. Gruppenzugehörigkeit und Gruppenstatus (Multikulturelle Bürgerschaft und Minderheitenrechte, vgl. Kymlicka 1995) ergänzen die individuelle Bürgerschaft.

Diese drei Ansätze kommen in der Wirklichkeit zumeist nicht in Reinform, sondern gemischt vor. Exemplarisch wird das liberale Integrationsmodell häufig den USA, das republikanisch-nationalistische Frankreich und das multikulturalistische den Niederlanden oder Kanada zugeschrieben. Tatsächlich weisen aber auch diese Fälle Elemente der jeweils anderen Modelle auf oder haben sich im Laufe der Zeit verändert (Laborde 2001; Van Oers 2008). Mit der Ausnahme Luxemburgs verfährt

kein anderes europäisches Land so restriktiv in Fragen der Einbürgerung wie die Schweiz.

Der empirische Zusammenhang von Einwandererkonsultation und Bürgerchaftsmodell kann mit Hilfe von Einbürgerungsstatistiken und Daten des Migrant Integration Policy Index (MIPEX; vgl. Huddleston et.al. 2011; Hoffmann 2008) zu Konsultationsgremien (consultative bodies) in der Einwanderer-Integrationspolitik ermittelt werden. Diesem Vorgehen sind einige kurze methodische Bemerkungen vorzuschicken: Der additive Index beruht auf Auskünften jeweiliger Regierungen und Experteneinschätzungen. Er besteht aus 148 Indikatoren, von denen einige wiederum aus mehreren Items, beispielsweise für die nationale, regionale und kommunale Ebene, kombiniert werden. Das MIPEX-Maß für Konsultativgremien auf nationaler Ebene wird aus den Items 67 a, b, c, d, e gewonnen, wobei Vertretungsorgane auf den jeweiligen Ebenen additiv verknüpft werden und staatliche Einflüsse auf deren Zusammensetzung und Leitung (67 b, c, 68 c) einen Punkteabzug bedeuten.<sup>6</sup> Da es letztlich um die Bewertung staatlicher Integrationspolitik geht, ist dieses dem liberalen Konzept zivilgesellschaftlicher Selbstaktivierung verhaftete Vorgehen politiktheoretisch schwer nachvollziehbar. Weitere Ungeheimheiten betreffen den MIPEX-Repräsentationsindikator (69 e). Hier wird Repräsentativität durch a) Geschlechterproporz und b) Einbeziehung aller relevanten Gruppen (all nationalities/ethnic groups) erfasst. Dies hat zur Folge, dass der deutsche Integrationsgipfel aufgrund seiner großen Teilnehmerzahl und umfassenden Beteiligung als hochgradig repräsentativ eingeschätzt wird, während die niederländische LAO/LOM-Struktur, die intern differenziert ist und über streng definierte, geprüfte Repräsentationskriterien verfügt, als wenig repräsentativ gilt und mit null Punkten bewertet wird. Die daraus resultierende Höherbewertung unregelmäßig einberufener Dialoggremien im Vergleich zu fest institutionalisierten Mitspracheorganen führt zu einer verfälschten Wahrnehmung der Funktions- und Wirkungsweise dieser Gremien.

Da die Rohdaten frei verfügbar sind, kann leicht ein für unsere Zwecke sinnvoller Indikator konstruiert werden, und zwar aus den Items 67 a (Konsultation ausländischer Aufenthaltsberechtigter auf nationaler Ebene), 67 d (Institutionalisierungsgrad) und 72 (Öffentliche Finanzierung oder anderweitige Unterstützung von Migrantenorganisationen auf der nationalen Ebene).<sup>7</sup> Der Schwerpunkt dieses

6 67 a Consultation of foreign residents on national level, 67 b Composition of consultative body of foreign residents on national level, 67 c Leadership of consultative body (repeat for each consultative body), 67 d Institutionalisation (as either right or duty of body in law), 67 e Representativeness. <http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/mipexrawdata.xlsx> (Zugriff: 19.3.2012)

7 Item 67 a: Consultation of foreign residents on national level; Item 67 d Institutionalisation (as either right or duty of body in law); 72 Public funding or Support of immigrant organisations on national level. <http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/mipexrawdata.xlsx> (Zugriff: 8.5.2011).

Konzepts liegt auf der Messung von Konsultationen auf der nationalen Ebene, deren Institutionalierungsgrad und finanziellen Beteiligungsförderung durch den Staat. Mit dieser staatlichen Förderung ist meist die Erwartung einer Beteiligung der Verbände an der Implementation politischer Maßnahmen verbunden. Dies kommt dem Konzept der Konkordanzdemokratie näher als der Gesamtindex für Konsultation und Implementation, wie er in den Buchpublikationen des MIPEX-Projektes Verwendung findet (Huddleston et al. 2011).

*Tabelle 2: Immigration, Konsultation und Einbürgerung in Europa*

Land	Prozentanteil im Ausland geborener Personen		Ausländeranteil (non-citizens)		Nat. Konsul-	Einbürgerung	
	2001	2009	2001	2009	gremien <sup>1</sup>	bis 2007 <sup>1,2</sup>	0 2008/09
Belgien	10,7	.	8,2		0,74	59	3,55
Dänemark	6,8	8,8	5,0	5,8	0,38	57	1,95
Deutschland	12,5	11,6	n.a.	8,8	0,62	37	1,40
Finnland	2,5	4,1	1,7		0,85	.	3,70
Frankreich	10,0	11,0	5,6	5,8	0,46	47	3,70
Großbritannien	8,3	11,4	4,5	6,6	0,28	67	4,15
Irland	10,4	14,1	5,9	11,3	0,49	.	.
Luxemburg	32,6	32,2	36,9	43,5	0,87	12	1,25
Niederlande	10,1	10,9	4,2	3,9	0,87	78	4,1
Norwegen	7,3	10,3	4,3	6,3	1,0	70	3,85
Österreich	12,5	15,4	8,8	n.a.	0,08	52	1,05
Portugal	6,3	7,4	2,2	4,2	0,90	.	5,75
Schweden	12,0	13,8	5,3	5,9	0,51	82	5,4
Schweiz	22,4	-	20,5	21,7	0,38	35	2,75
Spanien	5,3	13,8	3,8	12,3	0,49	44	1,60
USA	12,3	13,8	6,6	10	0,13	50	-

1) Indikatoren: Konsultationen auf nationaler Ebene (MIPEX 67 a), deren Institutionalierungsgrad (MIPEX 67 d) und die finanzielle Förderung von Migrantenorganisationen auf nationaler Ebene (MIPEX 72).

2) Prozentanteil der Zuwanderer im Alter zwischen 15-64 Jahren, die bis 2007 eingebürgert wurden. Quellen: OECD: International Migration Outlook: SOPEMI- 2006,2007,2010 Editions, OECD, Paris; Dumont / Lemaitre (2005).; Daten zur Einbürgerung: International Migration Outlook: SOPEMI 2010 - OECD, S. 162 (Tabelle IV, 1), SOPEMI 2011, S. 421 f. (Tabelle A.1.6); Konsultationsgremien: MIPEX : [www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/mipexrawdata.xlsx](http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/mipexrawdata.xlsx), vgl. Huddleston et al. (2011).

Mit Bezug auf frei zugängliche Länderstatistiken und der MIPEX-Rohdaten ergibt sich eine Übersicht zur Immigration, Konsultation und Einbürgerung in Europa, aus der Angaben zum Problemdruck (Ausländeranteil), zu Konsultationsgremien und Einbürgerungsraten hervorgehen (Tabelle 2).

Der internationale Vergleich belegt, dass sich der niederländische Fall eines Brückenmodells zwischen Multikulturalismus und Zuwandererintegration (Bloemraad 2007) keineswegs generalisieren lässt, das Land in dieser Hinsicht aber auch nicht allein dasteht. Norwegen hat eine ähnlich hohe Einbürgerungsrate und verfügt ebenso über hoch institutionalisierte nationale Konsultationsstrukturen in der Einwanderungs- und Integrationspolitik. Auch Belgien und Schweden fallen noch in diese Kategorie multikultureller Bürgerschaft. Im Unterschied dazu finden sich in vielen Ländern hohe Einbürgerungsraten bei gänzlich fehlenden oder schwachen Konsultationsstrukturen. Sie entsprechen insofern dem liberalen Bürgerschaftsmodell.

Tabelle 3: Konsultationsstrukturen und Einbürgerungsraten in Europa

		Einbürgerungsraten	
		hoch	niedrig
Konsultationen	stark	Norwegen	Luxemburg Deutschland
		Niederlande	
		Schweden	
		Belgien	
	schwach	Großbritannien	Frankreich
		Dänemark	Spanien
		Österreich	Schweiz

Quelle: Tabelle 2

In Frankreich, der Schweiz und Spanien sind Konsultationen mit Zuwanderergruppen auf der nationalen Ebene gering ausgeprägt bei zugleich niedrigen Einbürgerungsraten. Diese Länder repräsentieren noch am ehesten das Modell des republikanischen Nationalismus. Die Schweiz ist innerhalb dieser Kategorie ein Sonderfall: Nach Luxemburg hat sie den zweithöchsten ausländischen Bevölke-

rungsanteil und die zweitniedrigste Gesamt-Einbürgerungsrate in der Altersgruppe der 15-64-jährigen. Darin kommt vor allem die hohe Bedeutung der Arbeitsmigration in diese beiden Länder zum Ausdruck. Anders als in Luxemburg mit seinem hoch formalisierten Ausländerrat gab es in der Schweiz auf der eidgenössischen Ebene nur selten informelle Gespräche der Regierung mit Vertretern von Zuwanderergruppen.

Deutschland und Luxemburg repräsentieren Sonderfälle, die mit keiner der gängigen Modelle der Zuwandererintegration übereinstimmen. Dort gehen etablierte Konsultationsverfahren auf zentralstaatlicher Ebene einher mit sehr niedrigen Einbürgerungsraten. Luxemburg ist mit 43 Prozent Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung und aufgrund seiner Kleinstaatlichkeit ein Sonderfall, der allein schon aus diesem Grund alle Kategorien sprengt. Letztlich bleibt Deutschland das einzige Land, in dem Konsultationsstrukturen wie der „Integrationsgipfel“ und die „Deutsche Islamkonferenz“ keinen Niederschlag in höheren Einbürgerungsraten gefunden haben. Obwohl die Einbürgerung nach einer grundlegenden Reform des Staatsangehörigkeitsrechts deutlich erleichtert wurde, nahm deren Zahl in den 2010er Jahren ab.

#### 3.4 Einwandererkonsultation und Anti-Immigrationsparteien

Das Beispiel der Niederlande lässt eine weitgehende Entkoppelung der beiden Konsultationsstrukturen mit Migrantenverbänden und Religionsgemeinschaften vom Parteienwettbewerb erkennen. Dies entspricht Lehnbruchs (1977) Beobachtung der Ausbildung selbständiger Subsysteme korporatistischer und parlamentarischer Interessenvermittlung beziehungsweise Stein Rokkans (1966, S. 105) Begriff eines „Two-Tier-System“. Gleichwohl erscheint diese Entkoppelung angesichts des Aufstiegs und Wahlerfolges populistischer Anti-Immigrations- und Anti-Islam-Parteien bemerkenswert, und es stellt sich erneut die Frage, ob die Niederlande einen Sonderfall darstellen. Bereits ein kursorischer Überblick zeigt indessen, dass sich dieser Befund durchaus verallgemeinern lässt. Die Arbeitsweisen von Konsultationsstrukturen mit Zuwanderergruppen und muslimischen Religionsgemeinschaften blieben vom Aufstieg fremden- und islamfeindlicher Parteien unbeeinträchtigt. Wo damit einhergehend Konsultationen mit Zuwanderern und Muslimen eingerichtet wurden, kann dies neben anderen Gründen, sogar mit dem Erfolg eben dieser Parteien begründet werden.

Wie Tabelle 1 zeigt, wurden die meisten Konsultationsgremien erst nach 2000 eingerichtet, lange nachdem die meisten und bekanntesten dieser Parteien gegründet wurden und erste Wahlerfolge zu verzeichnen hatten. Die Vermutung, Konkordanzdemokratie und kultureller Korporatismus begünstigten den Erfolg rechts-

populistischer, fremdenfeindlicher und islamfeindlicher Parteien, erscheint daher mehr als fragwürdig. Umso mehr, als die klassische Parteienkonkordanz nicht nur in den Niederlanden seit Jahrzehnten im Schwinden begriffen ist. Dort, wo sie noch am stärksten nachwirkt, wie in der Schweiz, kam das rechtspopulistische Sentiment innerhalb des etablierten Parteiensystems auf und untergräbt nun die Stabilität der Konkordanzdemokratie (Thränhardt 2008).

Die Annahme, rechtspopulistische Parteien mit starker fremden- und/oder islamfeindlicher Orientierung fänden in Konkordanzdemokratien einen besonderen Nährboden, ist auch deshalb fragwürdig, weil sich solche Parteien seit mehr als zwei Jahrzehnten nicht nur in Ländern mit konkordanzdemokratischer Tradition ausbreiten. Neben den Niederlanden, Schweiz, Belgien und Österreich gibt es sie seit langem in Norwegen, Frankreich, Italien, Deutschland und Finnland. Weitere Parteien dieses Typs erstarkten jüngst (nach 2003/04) auch in Griechenland und Großbritannien und einigen osteuropäischen Ländern, die allesamt weder Einwandererkonsultationen aufweisen, noch als Konkordanzdemokratien zu klassifizieren wären (Van Spanje 2011). Am stärksten ist die fremdenfeindliche Orientierung in den etablierten rechtspopulistischen Parteien Belgiens (VB, FN), Dänemarks (FrP, DF), Frankreichs (FN), Deutschlands (NPD, Rep, DVU), Italiens (LN) und der Schweiz (NA/SD, SVP) ausgeprägt, gefolgt von den Niederlanden (LPF, PW) und Österreich (FPÖ) (Van Spanje 2011: 311).<sup>8</sup> Dies könnte allenfalls einen Zusammenhang vermuten lassen, der den Aufstieg xenophober und islamophober Parteien und die Einrichtung von Einwandererkonsultation auf eine gemeinsame Ursache, nämlich Integrationskonflikte, zurückführt, oder, wo diese Konsultationen spät entstanden sind, sie den Wahlerfolgen dieser Parteien zuschreibt. Wo Regierungen in jüngster Zeit Konsultationen mit zugewanderten kulturellen Minderheiten eingerichtet oder intensiviert haben, reagierten sie damit nicht nur auf diffuse terroristische Bedrohungen und aktuelle Gewaltkonflikte im In- und Ausland, sondern auch auf aktuelle Herausforderungen durch fremden- und islamfeindliche Parteien.

8 Belgien: Vlaams Blok/Vlaams Belang (VB), Front National (FN), Dänemark: Fortschrittspartei (FrP), Dänische Volkspartei (DF), Frankreich: Front National (FN), Deutschland: Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD), Republikaner (Rep), Deutsche Volksunion (DVU), Italien: Lega Nord (LN), Schweiz: „Nationale Aktion gegen Überfremdung von Volk und Heimat“/Schweizer Demokraten (NA/SD), Schweizerische Volkspartei (SVP), Niederlande: Liste Pim Fortuyn (LPF), Partei für die Freiheit (PW), Österreich: Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ).



#### 4. Fazit

Zusammenfassend sind nach der Analyse des niederländischen Falles und einem daran anschließenden kursorischen Ländervergleich die folgenden Ergebnisse festzuhalten.

Der Vergleich zeigt, dass Konkordanzdemokratien unterschiedliche Grade der sozialen Schließung und Sensibilisierung für die Belange und Beteiligung neuer kultureller Gruppierungen aufweisen. Insofern haben wir es mit zwei Typen, nämlich offenen, multi-kulturalistischen und geschlossenen, national-kulturalistischen Konkordanzdemokratien zu tun. So agiert beispielsweise die Schweizer Regierungspolitik gegenüber neuen kulturellen Minderheiten deutlich zurückhaltender als die der Niederlande, wo die politische Sensibilität für kulturelle Vielfalt besonders groß ist, und die zudem am Institutionengerüst und den politischen Handlungsrepertoires der früheren Konkordanzdemokratie festhält. Multikulturalismus ist außer in den Niederlanden auch in den Konsultationsstrukturen Norwegens, Schwedens, Belgiens stark verankert. In Deutschland, finden sich konkordanz- bzw. konsensdemokratische Elemente in Gestalt themenspezifischer „Bereichkoalitionen“ und eines „ephemerem Korporatismus“ (Czada 2010, S. 299). Der „Integrationsgipfel“ und die „Deutsche Islamkonferenz“ entsprechen diesem von prekärer Institutionalisierung und zeitlicher Instabilität gekennzeichneten Modus politischer Interessenvermittlung.

Intermediäre Gremien der Interessenvermittlung zwischen aus Migrationsprozessen entstandenen kulturellen, ethnischen und religiösen Minderheiten finden sich sowohl in Ländern mit einer konkordanzdemokratischen Tradition des Multikulturalismus, als auch in Ländern, deren Politik traditionell dem liberalen Bürgerschaftsmodell oder einem republikanischen Nationalismus verpflichtet sind. In der Empirie sind Mischformen festzustellen, wie etwa die Kombination von Multikulturalismus und *liberal citizenship* in den Niederlanden oder von Multikulturalismus und republikanischem Nationalismus in der Schweiz.

Konkordanzdemokratische Traditionen beeinflussen die Art und Weise, wie Regierungen Zuwanderergruppen und religiöse Minderheiten adressieren sowie in entsprechende Gremien einbinden. Die Differenz zwischen konkordanzdemokratischen Traditionen, die für neue Gruppen und Bedürfnisse offen sind und solchen, für die eher die These eines geschlossenen Elitenkartells zutrifft, erklärt auch unterschiedliche Ansätze und Umgangsformen der Einwandererkonsultation. Demgegenüber spielt der modernisierungsbedingte Wegfall der sozialstrukturellen Grundlagen von Konkordanzdemokratien für die Erklärung keine Rolle. Bedeutsam ist nur, ob deren multikulturalistische *Orientierungen* und entsprechende politische *Handlungsrepertoires* erhalten blieben und auf neue Formen kultureller

gesellschaftlicher Segmentierung übertragen werden, wie dies für die Niederlande paradigmatisch zutrifft.

Unsere Analyse des Zusammenhangs von Zuwandererintegration und politischer Konkordanz basiert auf dem in Konkordanzdemokratien besonderen Umgang mit kultureller Differenz. Das Erbe der Konkordanzdemokratie besteht insgesamt weniger in der Tatsache, dass Regierungen kulturelle Minderheiten adressieren und Konsultationsgremien einrichten. Es sind mehr politische Einstellungen, Institutionen und administrative Verfahren, die unter bestimmten Bedingungen an Traditionen eines sozialen Korporatismus oder des Religionskorporatismus anschließen und nicht an ein Modell der Parteienkonkordanz, die hier wirksam werden.

Wo entlang neuer kultureller Konfliktlinien neue Parteien entstanden sind, stehen sie außerhalb und richten sich gegen konkordanzdemokratische Traditionsbestände. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass diese Parteien, abgesehen von ihrem in der Öffentlichkeit vornehmlich thematisierten Populismus und Extremismus, ein republikanisches oder - in den Niederlanden - sogar dezidiert liberales Modell individueller nationaler Bürgerschaft vertreten, das dem gruppenbasierten Integrationsmodell der Konkordanzdemokratie entgegensteht.

Gremien der Einwandererkonsultation entsprechen insgesamt mehr einem Konzept des kulturellen oder religiösen Korporatismus als dem der klassischen Konkordanzdemokratie. Verbändekorporatismus und Konkordanzdemokratie sind verwandte Phänomene, die einen Interessenausgleich auf dem Verhandlungsweg anstreben und dabei jeweils eigene Verhandlungsarenen und Akteure ins Spiel bringen (Czada 2000). Der kulturelle und religiöse Korporatismus unterscheidet sich von der einstigen, heute kaum noch anzutreffenden Parteienkonkordanz insofern, als die unterschiedlichen kulturellen Milieus nicht durch eigene Parteien vertreten werden, sondern, wie gezeigt wurde, auf dem Wege funktionaler Gruppenrepräsentation in außerparlamentarischen Konsensbildungsgremien.

Zu den weiteren Befunden unserer Analyse zählen:

Die kaum festzustellende wechselseitige Beeinträchtigung von Gruppenkonsultationen und individuellen, staatsbürgerschaftlichen Beteiligungsformen bestätigen die Thesen von Kymlicka (2010) zur Funktionsfähigkeit eines auf multikultureller Bürgerschaft basierenden Politikmodells. Die weitgehende Entkoppelung von funktionalen Konsultationsgremien vom Parteienwettbewerb bestätigt Lehmbruchs (1977) Befund der Verselbständigung und wechselseitigen Ergänzung von bürgerschaftlich-parlamentarischen und funktional-korporatistischen Subsystemen der politischen Interessenvermittlung.

Die festgestellte Pfadabhängigkeit der institutionellen Ausgestaltung von Gremien der Einwandererkonsultation entspricht Forschungsergebnissen, wonach intermediäre Strukturen im Staat-Gesellschaftsverhältnis eine hochgradige histo-

rische Pfadabhängigkeit aufweisen (etwa Lehbruch 1991). Insbesondere für die Niederlande und Deutschland können die Auswirkung institutioneller Traditionslinien von Staat-Verbände-Beziehungen auf die Einwanderer-Integrationspolitik (Musch 2011) gezeigt werden.

## 5. Literatur

- Akkerman, Tijske, Maarten Hajer u. John Grin. 2004. The Interactive State: Democratisation from Above? *Political Studies* 52: 82-95.
- Banting, Keith G. 2005. The Multicultural Welfare State: International Experience and North-American Narratives. *Social Policy and Administration* 39(2): 98-115.
- Banting, Keith G. u. Will Kymlicka. 2004. Do multiculturalism policies erode the welfare state? *Working Paper No. 33*. Kingston, Ontario: School of Policy Studies, Queen's University.
- Barry, Brian. 2001. *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*, Cambridge: Polity Press.
- Bloemraad, Irene. 2007. Unity in diversity? Bridging Models of Multiculturalism and Immigrant Integration. *Du Bois Review: Social Science Research on Race* 4 (2): 317-336.
- Blok, Stef. 2004. *Bruggen Bouwen. Eindrapport van de Tijdelijke Parlementaire Onderzoekscommissie Integratiebeleid*. Den Haag: SDU (Blok-Kommission).
- Böcker, Anita u. Kees Groenendijk. 2004. Einwanderungs- und Integrationsland Niederlande. Tolerant, liberal und offen? In *Länderbericht Niederlande* Hrsg. Friso Wielenga u. Ilona Taute, S. 303-361. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Bootsma, Peter. 2000. *De Molukse Acties. Treinkapingen en gijzelingen 1970-1978*. Amsterdam: Boom Uitgevers Amsterdam.
- Czada, Roland. 1991. Regierung und Verwaltung als Organisatoren gesellschaftlicher Interessen. In *Systemsteuerung und/oder Staatskunst?* Reihe: Regieren in der Bundesrepublik, Bd. III. Hrsg. Hans-Hermann Hartwich u. Göttrik Wewer, S. 151-173. Opladen: Leske+Budrich.
- Czada, Roland. 2000: Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. In *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie - Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. Everhard Holtmann u. Helmut Voelzkow, S. 23—49. Opladen: Leske+Budrich. Online in: URL: <http://www.politik.uni-osnabrueck.de/POLSYS/Archive/polis-46.pdf>; 10.05.2010.
- Czada, Roland. 2010. Demokratietypen, institutionelle Dynamik und Interessenvermittlung: Das Konzept der Verhandlungsdemokratie. In *Vergleichende Regierungslehre*. (3. Aufl.). Hrsg. Joachim Lauth, S. 285-307. Wiesbaden: VS.
- Czada, Roland. 2011 a. Staatliche Integrationspolitik und gesellschaftlicher Pluralismus: In *Pluralismus - Strategien - Entscheidungen*. Hrsg. Nils C. Bandelow u. Simon Hegelich, S. 151 - 167. Wiesbaden: VS.
- Czada, Roland. 2011b. The Governance of Immigrant Integration in Europe. Vortrag Shaken International Symposium "Governance of Contemporary Japan", 1. Dez. 2010, Universität Tokio. Erscheint in: ISS Research Series No. 46, University of Tokyo.
- Daalder, Hans. 1974. The Consociational Democracy Theme. *World Politics* 26: 604-620.
- Deutsch, Karl W. 1976. *Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration*. Bern: Paul Haupt.

- Duyvendak, Jan Willem u. Peter Scholten. 2009. Le Modèle multiculturel d'intégration néerlandais en question. *Migrations Société* 21/122, Dossier *Modèles d'intégration et Intégration des modèles? Une étude comparative entre la France et les Pays-Bas* (hg. von Christophe Bertossi/ Jan Willem Duyvendak).
- Entzinger, Plan. 2003. The Rise and Fall of Multiculturalism: The Case of the Netherlands. In *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*. Hrsg. Christian Joppke u. Ewa Morawska, S. 59-86. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Europarat. 1999. *Political and social participation of immigrants through consultative bodies*. CDMG (99) 21.
- Fermin, Alfons. 1997. *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid, 1977-1995*. *Migrant en Stad*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Groenendijk, Kees. 1990. Verboden voor Tukkers. Reacties op rellen tussen Italianen, Spanjaarden en Twentenaars in 1961. In *Wetenschap en Partijdigheid*. Hrsg. Frank Bovenkerk u. Frank Buijs u. Henk Tromp, S. 55-96. Assen: Van Gorcum.
- Hendriks, Frank u. Theo A.J. Toonen. 2001. *Polder Politics: the Re-invention of Consensus Democracy in the Netherlands*. Aldershot: Ashgate.
- Hirsch-Ballin, Ernst M.H. 1988. *Overheid, godsdienst en levensovertuiging*. Eindrapport criteria voor steunverlening aan kerkgenootschappen en andere genootschappen op geestelijke grondslag. Den Haag: Ministerie BZK.
- Hoogenboom, Marcel u. Peter Scholten. 2008. Migranten en de erfenis van de verzuiling in Nederland. *B en m, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij* 2.
- Hoffmann, Nick. 2008. MIPEX. Ein Instrument zur Messung der Integration von Zuwanderern. *Ifo Schnelldienst* 61 (15): 46-51.
- Huddleston, Thomas, Jan Niessen mit Eadaoin Ni Chaoimh u. Emilie White. 2011. *Migration integration policy index III*. Brussels: British Council, Migration Policy Group.
- Joppke, Christian u. Ewa Morawska. 2003. *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire.
- Kaderwet adviescolleges. 1996. Wet van 3 juli 1996, houdende algemene regels over de advisering in zaken van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk. *Staatsblad* 378.
- Katzenstein, Peter J. 1987. *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*. Philadelphia: Temple University Press.
- Kleinfeld, Ralf. 1997. *Das niederländische Modell - Grundzüge und Perspektiven einer Modernisierung des Sozialstaates*. Studie im Auftrag der Enquête-Kommission „Zukunft der Erwerbsarbeit“ des Landtags Nordrhein-Westfalen. Hagen: Fernuniversität GH Hagen.
- Koopmans, Ruud. 2009. Multicultureel beleid in Nederland: voer voor historici of actualiteit? *B en m, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij* 1.
- KPMG. 2004. *Representativiteitsonderzoek van het Contactorgaan Moslims en Overheid en de Contactgroep Islam*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will u. Wayne Norman. 2000. *Citizenship in diverse societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will. 2010. The rise and fall of multiculturalism? New debates on inclusion and accommodation in diverse societies. In *The Multiculturalism backlash. European discourses, policies and practices*. Hrsg. Steven Vertovec u. Susanne Wessendorf, S. 32 -50. New York: Routledge.

- Laborde, Cecile. 2001. The Culture(s) of the Republic: Nationalism and Multiculturalism in French Republican Thought. *Political Theory* 29 (5): 716-735.
- Landmann, Nico. 1992. *Van mat tot minaret. De institutionalisering van de islam in Nederland*. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Laurence, Jonathan. 2009. The corporatist antecedent of Contemporary state-Islam relations. *European Political Science Journal* 8 (3).
- Lehmbruch, Gerhard. 1967. *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: Mohr.
- Lehmbruch, Gerhard. 1977. Liberal corporatism and party government. *Comparative Political Studies* 10.
- Lehmbruch, Gerhard. 1987. Administrative Interessenvermittlung. In *Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein*. Hrsg. Adrienne Windhoff-Heritier, S. 11-43. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard. 1991. Konkordanzdemokratie. In: Wörterbuch Staat und Politik. Hrsg. in: Nohlen, Dieter, München, 311-316.
- Lehmbruch, Gerhard. 1998. The Organisation of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks. In *Institutions and Political Choice. On the Limits of Rationality*. Hrsg. Roland Czada u. Adrienne Heritier, S. 61-85. Amsterdam: VU University Press.
- Lijphart, Arend. 1968. *The Politics of Accomodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- LOM. 2011. Landelijk Overleg Minderheden, <http://www.minderheden.org/>; 08.05.2011.
- Lucassen, Jan u. Rinus Penninx. 2009. Caught between Scylla and Charybdis? Changing Orientations of migrant organizations in the era of national states since 1880. *IMISCOE Working Paper* 26.
- Mahnig, Hans u. Andreas Wimmer. 2003. Integration without immigrant policy : the case of Switzerland. In *The integration of immigrants in European societies: national differences and trends of convergence*. Hrsg. Friedrich Heckmann u. Dominique Schnapper, S. 135-164. Stuttgart: Lucius & Lucius (zuerst publiziert 1999 als EFFNATIS Working paper 29. Swiss Forum for Migration Studies, University of Neuchâtel).
- Martiniello, Marco. 2006. Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe. In *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*. Hrsg. Rainer Bauböck, S. 83-112. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Migdal, Joel S. 2001. *State in society. Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). 1988. *Naar omstandigheden redelijk. Rapport van de Evaluatiecommissie van de Landelijke Advies- en Overlegstructuur minderhedenbeleid (LAO)*. Den Haag: Ministerie BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). 1997. Wet van 19 juni 1997, houdende regeling van het overleg over de integratie van minderheden (De Wet Overleg Minderhedenbeleid/WOM). *Staatsblad* 335.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). 1999. Regeling subsidiëring samenwerkingsverbanden en gezamenlijke rechtspersoon minderheden. *Staatscourant* 183: 18 ff.
- Ministerie van Justitie. 2006. Wijziging Regeling subsidiëring samenwerkingsverbanden en gezamenlijke rechtspersoon minderheden. *Staatscourant* 139.
- MIPEX. 2010. *Migrant Integration Policy Index*, <http://www.mipex.eu/>; 05.04.2011.

- Musch, Elisabeth. 2010: Overlegstructuren in het integratiebeleid. Nederland en Duitsland vergeleken. In *Migrantenstudies* 2010, 2, Themenheft *Over de grens. Integratie(beleid) in Nederland en Duitsland vergeleken*. Hrsg. Evelyn Ersanilli, Matthias Kortmann u. Elisabeth Musch, S. 101-120. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Musch, Elisabeth 2011. *Integration durch Konsultation? Konsensbildung in der Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden*. Münster: Waxmann Verlag.
- Musch, Elisabeth. i.E. Models of Integration in Research and Politics: The Case Study of the Netherlands. *IMIS-Beiträge* (hrsg. v. Vorstand des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien der Universität Osnabrück).
- Neidhart, Leonhard. 1970. *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.
- Oers, Ricky, van. 2008. Front Liberal to Restrictive Citizenship Policies: the Case of the Netherlands. *International Journal of Multicultural Societies* 10: 40-59.
- Offe, Claus. 1981. The attribution of public status to interest groups: observations on the West German case. In *Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, corporatism and the transformation of politics*. Hrsg. Suzanne Berger, S. 123-158. Cambridge: Cambridge University Press.
- Penninx, Rinus. 2006. Dutch Immigrant Policies before and after the Van Gogh Murder. *Journal of International Migration and Integration* 7 (2): 242-254.
- Rath, Jan. 1991. *Minorisering: De Sociale Constructie van Etnische Minderheden*. Amsterdam: Sua.
- Rath, Jan, Rinus Penninx, Kees Groenendijk u. Astrid Meyer. 1996. *Nederland. Een ontzuilende samenleving reageert op het ontstaan van een geloofsgemeenschap en zijn Islam*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Rath, Jan, Rinus Penninx, Kees Groenendijk u. Astrid Meyer. 1999. The Politics of Recognizing Religious Diversity in Europe: Social Reactions to the Institutionalisation of Islam in the Netherlands, Belgium and Great Britain. *The Netherlands Journal of Social Science* 35 (1): 53-68.
- Rath, Jan, Rinus Penninx, Kees Groenendijk u. Astrid Meyer. 2001. *Nederland. Western Europe and its Islam*. Leiden: Brill Academic Pub.
- Rokkan, Stein. 1966. Norway. Numerical Democracy and Corporate Pluralism. In *Political Oppositions in Western Democracies*. Hrsg. Robert A. Dahl, S. 70-115. New Haven: Yale University Press.
- Scholten, Peter. 2008. *Constructing Immigrant Policies. Research-policy relations and immigrant integration in the Netherlands (1970-2004)*. Enschede: Printpartners Ipskamp.
- Schrover, Marion. 2010. Pillarization, Multiculturalism and Cultural Freezing. Dutch Migration History and the Enforcement of Essentialist Ideas. *BMGN/LCHR* 125 (2/3): 329-354.
- Shaidi, Wasif A.R. u. Pieter S. van Koningsveld. 2008. *Islam in Nederland en België. Religieuze institutionalisering in twee landen met een gemeenschappelijke voorgeschiedenis*. Leuven-Paris-Dudley.
- Smeets, Henk u. Fridus Steijlen. 2006. *In Nederland gebleven. De geschiedenis van Molukkers 1951-2006*. Amsterdam und Utrecht: Uitgeverij Bert Bakker/Moluks Historisch Museum.
- Spanje, Joost, van. 2011. The Wrong and the Right: A Comparative Analysis of 'Anti-Immigration' and 'Far Right' Parties. *Government and Opposition* 46: 293-320.
- Steiner, Jürg. 1974. *Amicable Agreement versus Majority Role: Conflict Resolution in Switzerland*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

- Thränhardt, Dietrich*. 2008. Xenophobic Populism and the Crisis of Consociational Democracy. Austria, Switzerland and the Netherlands. In: *Migration Law and Sociology of Law. Collected essays in honour of Kees Groenendijk*. Hrsg. Anita Böcker, Tetty Havinga, Paul Minderhoud u. Hannie van de Put, S. 103-120. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Thränhardt, Dietrich*. 2000. Conflict, Consensus and Policy Outcomes: Immigration and Integration in Germany and the Netherlands. In *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives*, Hrsg. Ruud Koopmans u. Paul Statham, S. 162-186. Oxford: Oxford University Press.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (TK)*. 1996. Memorie van toelichting, Regeling van het overleg over de integratie van minderheden (Wet Overleg Minderhedenbeleid). TK 1995-1996, 24835, Nr. 3. Den Haag: TK.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (TK)*. 2000. Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2000. TK 1999-2000, 26800 VII, Nr. 49. Den Haag: TK.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (TK)*. 2002. Nota. Integratie in het perspectief van immigratie. TK 2001-2002, 28198, Nr. 2. Den Haag: TK.
- Van de Bunt*. 2001. *Evaluatie van het Landelijk Overleg Minderheden (LOM)*. Uitgebracht aan: De Directeur Coördinatie Integratiebeleid Minderheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Amsterdam: Van de Bunt.
- Van de Bunt*. 2006. Slotdocument representativiteitstoetsen van de samenwerkingsverbanden binnen het Landelijk Overleg Minderheden. Uitgebracht aan: Ministerie van Justitie. Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden (DCIM). Amsterdam: Van de Bunt.
- Vink, Maarten P.* 2007. Dutch "Multiculturalism" beyond the Pillarisation Myth. *Political Studies Review* 5: 337-350.
- Waarden, Frans, van.* 1992. The Historical Institutionalization of Typical National Patterns in Policy Networks between State and Industry. *European Journal of Political Research* 21: 131-162.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)*. 2007. *Identificatie met Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wihitol de Wenden, Catherine.* 2003. Multiculturalism in France. *International Journal on Multicultural Societies* 5: 77-87.