
Roland Czada

Staatliche Integrationspolitik und gesellschaftlicher Pluralismus

1 Einleitung

Die politische Verfassung liberaler Demokratien ist untrennbar mit der Idee gesellschaftlicher Pluralität verbunden. Dabei bedeutet Pluralismus nicht nur soziale, politische und ökonomische Interessenvielfalt, sondern auch divergierende kulturelle Identitäten und die Freiheit individueller Lebensführung. Daraus erwächst ein doppeltes Spannungsverhältnis: einmal zwischen den Autonomieansprüchen kultureller Gruppen und dem Prinzip gleicher individueller Bürgerrechte, zum anderen zwischen dem pluralistischen Ideal der Vielfalt sozialer Gruppierungen und dem republikanischen Modell inklusiver Bürgerschaft. Ersteres verweist auf den möglichen Konflikt zwischen Assoziationsfreiheit und individueller Freiheit, beispielsweise in Streiksituationen, wenn einzelne Arbeitnehmer von Gewerkschaften am Zutritt zu ihrem Arbeitsplatz gehindert werden, oder wenn in einer gesellschaftlichen Gruppe bestimmte Kleider- und Verhaltensvorschriften zur Geltung gebracht und dabei gegen das Prinzip der Freiwilligkeit verstoßen würde. Das zweite Problem besteht dann, wenn kulturelle und weltanschauliche Vielfalt den Zielen sozialer Integration, inklusiver Bürgerschaft und allgemeiner Teilhabe am politischen Gemeinschaftshandeln zuwiderläuft, insbesondere, wenn schwer wiegende Identitätskonflikte die Wahrnehmung gemeinsamer, gesamtgesellschaftlicher Anliegen einschränken oder unmöglich machen.

Wie lassen sich Integration und Vielfalt der Gesellschaft vereinbaren angesichts der sozialen und politischen Dilemmata, die sich im Spannungsfeld von Gruppenpluralismus und individueller Staatsbürgerschaft insbesondere dann auf tun, wenn Fragen kultureller Identität und Werthaltungen berührt sind? Welche Rolle spielen Staat und Politik vor diesem Hintergrund für die soziale Integration der Gesellschaft? Die Frage ist nicht nur politisch aktuell, sondern von grundsätzlicher Bedeutung für die sozialwissenschaftliche Theoriebildung. Ob gängige sozialwissenschaftliche Theorieangebote aktuell beobachtbaren Praktiken staatlicher Integrationspolitik gerecht werden, ist Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen.

2 Gesellschaftlicher Pluralismus: Idee und Wirklichkeit

Staatliche Politik greift allenthalben gestaltend in die gesellschaftliche Sphäre ein, aktuell vor allem über Maßnahmen der Integrations- beziehungsweise Identitätspolitik. Europäische Regierungen organisieren Integrationsdialoge mit Migranten und religiösen Minderheiten (vgl. Laurence 2006; Musch 2010; Meyer/Schubert 2011). In Afrika und Südostasien betreiben Regierungen eine Politik des „*nation-building*“ bis hin zu Nationalstolzkampagnen, um zur Überwindung ethnischer und religiöser Gesellschaftsspaltung beizutragen. Die Politik der Herstellung nationaler Identität in multiethnischen, kulturell segmentierten Gesellschaften beherrscht den postkolonialen Diskurs weltweit. Es gilt in der OECD-Welt weithin als politisch korrekt, eine „*politics of identity*“ zu unterstützen, die einerseits in Gestalt staatlicher Programme gegen soziale Segregation und Diskriminierung auftritt, andererseits aber auch der Furcht staatlicher Akteure vor einer antizipierten gesellschaftlichen „Super-Diversität“ (Vertovec 2005) entspringt (vgl. Muir/Wetherell 2010; Scott 1992). Auch wo sie mit dem universalistischen Anspruch gleicher individueller Bürgerrechte auftreten, verstoßen solche, auf die Gestaltung von Gesellschaft zielenden Interventionen nicht selten gegen das Gebot staatlicher Neutralität und Nichteinmischung. Sie kollidieren – beispielsweise in Religionsfragen – mit dem Verfassungsgrundsatz der weltanschaulichen Neutralität des Staates. Auch das allgemeine Subsidiaritätsgebot und die Prinzipien gesellschaftlicher Autonomie und Eigenverantwortung sind tangiert.

Schließlich stellt sich die Frage nach dem Stellenwert individueller Bürgerrechte. Die Art und Weise, wie sich Regierungen und Verwaltungen in Europa neuerdings verstärkt um die Religionsausübung ihrer Bürger „kümmern“ (vgl. Bader 2003; Laurence 2006; Musch 2010; Bader) könnte auch als eine Verletzung verfassungsmäßiger Abwehrrechte gegenüber staatlichen Eingriffen in autonome Verbände bis hin zur Einmischung in die private Lebensführung ihrer Mitglieder gedeutet werden. Solche Eingriffe wären im Sinne einer „Wehrhaften Demokratie“ hinnehmbar, wenn von gesellschaftlichen Gruppen die Gefahr verfassungsfeindlicher Aktivitäten ausgeht oder der gesellschaftliche Frieden unmittelbar bedroht wäre. Die Definition eines solchen „Bedrohungszustandes“ bleibt – auch wenn darüber aufgeregte gesellschaftliche Debatten geführt werden – letztlich nationalen Regierungen und ihren Sicherheitsapparaten überlassen. Dabei riskieren sie, Bevölkerungsgruppen, die mit einer Gefahr für die Allgemeinheit assoziiert werden, zu stigmatisieren oder gar der Verfolgung preiszugeben.

Staatliche Integrationspolitik steht generell vor dem Problem, ihre eigenen Ziele zu untergraben, wenn sie zur Markierung gesellschaftlicher Gruppen beiträgt und dabei Identitätskonstruktionen erzeugt, die ohne diese Politik unterbleiben würden. So kann es vorkommen, dass latente Gruppen ins Visier staatlicher Integrationspolitik geraten und damit einhergehend marginalisiert werden, obwohl deren Angehörige im Sinne einer pluralistischen Gesellschaftskonzeption mehrheitlich als integriert gelten können – weil sie zum Beispiel überlappende Mitgliedschaften aufweisen und sich aufgrund daraus resultierender *cross pressures* politisch indifferent verhalten. So geschah es im Zweiten Weltkrieg mit der japanischen Minderheit in den USA, und ähnlich wurden muslimische Zuwanderer in Deutschland vielfach erst im Gefolge staatlich intensivierter Integrationsmaßnahmen im Gefolge islamistischer Terrordrohungen als potenziell einheitliche politische Gruppierung

wahrgenommen und als integrationsunwillig „abgestempelt“. Dabei verhielten sich die meisten Angehörigen dieser Gruppe unpolitisch. Die vor diesem Hintergrund nahe liegende Frage, ob gesellschaftliche Kultur- und Identitätskonflikte von staatlicher Politik nicht nur bearbeitet, sondern vielfach auch mitgeschaffen oder intensiviert werden, wurde vor allem im Rahmen der Kolonialismus- und Postkolonialismusforschung gestellt und überwiegend positiv beantwortet (für viele: Mamdani 1996). Sie kann hier nicht weiter vertieft werden, spielt aber dann eine Rolle, wenn Regierungen aus eigenem Antrieb – vielleicht angestoßen durch die internationale Diffusion von Konflikt- und Bedrohungsszenarien – die Überwachung gesellschaftlicher Gruppen, etwa durch Verfassungsschutzorgane, anordnen und flankierend integrationspolitisch aktiv werden. Und selbst da, wo nicht Gefahrenabwehr und Überwachung im Vordergrund stehen, sondern eine wohlmeinende Politik staatlich moderierter Sozialintegration, bleibt das Problem bestehen. Es stellt sich sogar verschärft, weil das sicherheitspolitische Motiv als Rechtfertigung wegfällt. Nur einmal in der Geschichte der Bundesrepublik ist das damit einhergehende Legitimationsproblem breit thematisiert worden. Als Ludwig Erhard im Vorwahlkampf des Jahres 1965 die Schaffung einer „formierten Gesellschaft“ als Staatsaufgabe einforderte, erhoben sich in der Bevölkerung ein Aufschrei und ein Maß an Empörung, die rückblickend als Signale einer von staatlicher Bevormundung befreiten deutschen Nachkriegsgesellschaft gelten können. Die im Deutschland der frühen 1960er Jahre noch junge Vorstellung einer Gesellschaft als staatsfreie Sphäre hat indessen die öffentliche Aufmerksamkeit für die folgenden Projekte neokorporatistischer Konzertierung und Politikeinbindung von Interessengruppen nicht gesteigert. Das von Erhard auch als „kooperative Demokratie“ bezeichnete Konzept einer formierten Gesellschaft war im Zuge einer Großen Koalition der Volksparteien CDU/CSU und SPD wahr geworden.

Staatliche Integrationspolitik kommt nicht immer umhin statt individueller Rechtssubjekte spezielle Gruppen – Klassen, Religionen, Sprachgemeinschaften, Ethnien – anzusprechen, beispielsweise, um sie zu fördern und politisch einzubinden oder auch – um vergangenes Unrecht wieder gut zu machen – regelrecht zu privilegieren. Dabei kann das republikanische und demokratische Prinzip individueller Bürgerschaft massiv verletzt werden, besonders wenn solche Gruppen durch diese Politik „geschaffen“ und ins öffentliche Bewusstsein gerückt werden, wenn also Integrationspolitik ihre Zielgruppen nicht nur adressiert, sondern regelrecht definiert. So werden etwa in Deutschland durch Integrationspolitik Gruppen geschaffen, die wir als „Muslime“, „alleinerziehende Mütter“ oder „Hartz-IV-Empfänger“ vor einem Jahrzehnt noch nicht als marginale und marginalisierte Minderheiten gekannt haben. Die politisch bewirkte soziale Markierung und plakativ verkürzte Wahrnehmung solcher Gruppen kann auf Ausgrenzung hinauslaufen, die dann wiederum die ihr zugrundeliegende integrationspolitische Motivation verstärkt. Integrationspolitik muss einen solchen „Teufelskreis“ vermeiden indem sie Individuen statt Gruppen fördert sowie insbesondere gesellschaftlicher Marginalisierung und Segregation entgegentritt. Andernfalls wäre sie mit der Vorstellung einer pluralistischen, durch vielfältige und überlappende individuelle Zugehörigkeiten gekennzeichneten modernen Gesellschaft, wie sie den politischen Verfassungen liberal-demokratischer Staaten zugrunde liegt, nicht vereinbar.

3 Varianten von Integrationspolitik

Kulturelle Inklusionspolitiken, mit denen wir es gegenwärtig im Kontext der Zuwanderung und Integration ethnischer und religiöser Minderheiten zu tun haben, drehen sich im Kern um Zugehörigkeits- und Identitätsfragen. Sie erscheinen insgesamt komplexer und konfliktintensiver als materielle Umverteilungspolitiken im Wohlfahrtsstaat, die lange Zeit als Musterbeispiel einer auf Inklusion gerichteten Politik galten (Bommes/Halfmann 1998). Materielle Verteilungskonflikte lassen sich durch Verhandlung und Kompromiss leichter lösen als Kulturkonflikte, in den unteilbare Werte- und Glaubensüberzeugungen aufeinander treffen. Statt der vielfältigen Möglichkeiten eines wechselseitigen Interessenausgleichs bleibt in solchen Fällen oft nur die Alternative wechselseitiger Duldung übrig.

Spätestens mit dem „Angriff“ islamistischer Gewalttäter auf die USA am 9. September 2001 haben sich Regierungen und öffentliche Debatten westlicher Industriestaaten von der bis dahin eher akademischen „*clash of cultures*“ These leiten lassen. Eine zunehmende kulturelle Aufladung von Konflikten lässt sich aber auch in vielen anderen Bereichen und Politikfeldern beobachten, in denen kontroverse Fragen der Lebensweise und des Wertewandels behandelt werden: Umweltpolitik, Energiepolitik, etc. Aktuelle familienpolitische Reformen in Deutschland ebenso wie das Beispiel der USA unter der Präsidentschaft von Barack Obama zeigen, dass auch die Sozialpolitik kulturellen Konfliktstoff bereithält. Maßnahmen der Familienförderung, die in der Sozialpolitik aller Wohlfahrtsstaaten seit mehr als einem Jahrzehnt immer breiteren Raum einnehmen (vgl. Seeleib-Kaiser 2010), sind mit Fragen und Konzepten des gesellschaftlichen Zusammenlebens und der alltagskultureller Lebensführung eng verknüpft. Sie sind damit zu Maßnahmen sozialintegrativer staatlicher Intervention geworden, die mehr als herkömmliche Verteilungskonflikte auf den Zusammenhang von sozialer Lage und Zugehörigkeit zu einer durch Kultur- und Lebensweise bestimmten Gruppe abstellen. Damit wird auch die Frage bedeutsam, inwieweit Sozialpolitik zu sozio-kultureller Inklusion oder Exklusion beiträgt. Die skandinavischen Länder gelten bis heute als Vorbild für inklusive Wohlfahrtsstaatlichkeit, die nicht nur auf materielle Absicherung durch Transferleistungen, sondern auf eine umfassende gesellschaftliche Teilhabe abzielt. Die deutsche Familienpolitik und Förderung frühkindlicher Bildung zeigt neuerdings ähnliche Ansätze. Generell gilt: Gesellschaftsinterventionen dieser Art weisen im internationalen Vergleich deutliche Unterschiede auf. Dies gilt für Politiken kultureller Inklusion und Identitätsstiftung ebenso wie für die Sozialpolitik. Die Rede von einer post-nationalen Konstellation mag auf Seiten der Problemstellung im weitesten Sinne – etwa im Bereich von Migration und Integration – zutreffen, nicht aber auf Seiten beobachtbarer politischer Problemlösungen.

Die derzeit gängigen Integrationspolitiken können grob folgendermaßen unterteilt werden:

- Spezielle Konsultations- und Dialoggremien: Adressaten dieser Politik sind sozial und kulturell als unzureichend integriert erachtete gesellschaftliche Gruppen.
- Antidiskriminierungspolitiken bis hin zu Ansätzen positiver Diskriminierung: Zielgruppe sind Träger sozialstruktureller und biologischer Merkmale, die hinsichtlich ihrer individuellen Lebenschancen als strukturell benachteiligt gelten.

- Klassische wohlfahrtstaatliche Politiken: Sie umfassen redistributive Maßnahmen zugunsten materiell benachteiligter bzw. bedürftiger Gruppen und Individuen.

Trotz unterschiedlicher Zielgruppen, Politiktypen, Eingriffsinstrumente und Konfliktlinien (etwa materialistisch – postmaterialistisch) zielen die genannten Politiken vorrangig auf die Integration und Inklusion der Gesellschaft. Das ist ihr gemeinsames Merkmal. Sie tragen vielfältige Bezeichnungen wie zum Beispiel *Nation Building*, *Affirmative Action*, *Race Relations*, Antidiskriminierung, Quotenregelung, Frauenförderung etc.

Die staatlich forcierte Integration der Gesellschaft, die hier zum Ausdruck kommt, erscheint aus der Perspektive gängiger Politik- und Gesellschaftstheorien zwiespältig und problematisch, zumindest in dem gegenwärtig praktizierten Umfang, den bereits ein kurzer Blick auf die politische Wirklichkeit erkennen lässt. Alle Spielarten des Liberalismus und das Prinzip der Subsidiarität sind der Vorstellung gesellschaftlicher Autonomie und begrenzter Staatlichkeit verpflichtet. Die klassische politikwissenschaftliche Pluralismustheorie betont die Passivität politischer Systeme, die lediglich äußere Einflüsse aus der Gesellschaft aufnehmen und im Prozess der Politikentwicklung verarbeiten. Geht man noch weiter und nimmt an, dass Gesellschaft ausschließlich aus Kommunikation besteht, wie es die Luhmannsche Systemtheorie oder – abgeschwächt – Varianten der Diskurstheorie nahelegen, bleibt für staatliche Politik keine so einschneidende Rolle übrig, außer der eines Garanten von Markt- und Meinungsfreiheit. So wird in systemtheoretischer Perspektive Gesellschaft weder durch gemeinsame Moralvorstellungen, noch durch einen vernünftigen Konsens, noch durch einen interessenpolitischen Ausgleich hergestellt „sondern allein durch die Operation, die Gesellschaft produziert und reproduziert. Das ist Kommunikation“ (Luhmann 1998: 70).

Das ebenfalls kommunikationstheoretisch angelegte Habermas'sche Diskursmodell erkennt demgegenüber an, dass gesellschaftliche Integrationsprozesse nicht nur spezielle Einrichtungen brauchen, die der Stabilisierung wechselseitiger Erwartung dienen und private Rechte schützen, sondern darüber hinaus ebenso integrative, auf soziale Inklusion gerichtete Institutionen, die den freien Austausch und die Verständigung der Bürger über Ziele und Werte ermöglichen. Die Gesellschaft als Diskursgemeinschaft muss sich auf eine gemeinsame Sprache, gemeinsame Begriffe und Wertehorizonte einlassen und darüber hinaus über eine Instanz verfügen, welche die zu ihrer sozialen Selbstverständigung notwendige Freiheit sichert: „Die *raison d'être* des Staates (...) liegt in der Garantie einer inklusiven Meinungs- und Willensbildung, die es freien und gleichen Bürgern erlaubt, eine Verständigung über Ziele und Normen herzustellen, die im gleichen Interesse aller liegen“ (Habermas 1994: 2). Dies wissend, bekommt die Frage nach der Rolle des Staates nicht weniger, sondern zusätzliche Brisanz: Wie kommen die im weitesten Sinne institutionellen Voraussetzungen gesellschaftlicher Verständigung zustande, und – entscheidend – was geschieht, wenn ein freier gesellschaftlicher Diskurs nicht auf Inklusion, sondern auf Exklusion, Gesellschaftsspaltung, hinausläuft?

Inwieweit entstehen starke inklusive Institutionen gesellschaftlicher Selbstverständigung aus der Kommunikation der Beteiligten selbst, oder müssen sie politisch geschaffen werden? Die Frage verweist auf zwei grundsätzliche, idealtypische, Mechanismen gesellschaftlicher Ordnungsbildung: die unintendierte, sozial-evolutorischer Entstehung von

Ordnungen aus dem kontingenten Handeln von Akteuren einerseits und die intentionale und verbindliche, als politische Setzung sozialer Regelwerke andererseits (vgl. Czada/Schimank 2000). Beide bauen auf bereits vorhandenen Werten, Institutionen und Handlungsrepertoires auf, die sich – spontan oder politisch gesteuert – weiterentwickeln und dabei neue Umgangsformen und Wirklichkeitsinterpretationen hervorbringen. Die gesellschaftlichen Akteure bewegen sich in beiden Fällen emergenter oder gesteuerter Sozialintegration innerhalb eines historisch gewachsenen Rahmens, der ihre Präferenzen und ihr Handeln prägt. Diese historisch-institutionalistische, auf Pfadabhängigkeiten verweisende Sicht, ist keineswegs trivial. Daraus folgt zum Beispiel, dass die Beteiligten – auch wenn sie sich formal frei äußern, assoziieren und verständigen können – in ihrer Interessenwahrnehmung, ihren normativen Handlungsentwürfen und kommunikativen Austauschmöglichkeiten begrenzt sind (vgl. Steinmo/Thelen 1992; Hall/Taylor 1996). Sie sind institutionell eingebettet, und ich werde im Folgenden zu zeigen versuchen, dass diese institutionelle Einbettung nicht ausschließlich, aber in hohem Maße von jeweiligen Staatstraditionen abhängt.

4 Varianten von Gesellschaftsbildung

Warum gibt es nationale Gesellschaften in der Form etwa einer deutschen, niederländischen, dänischen oder französischen Gesellschaft? Die naheliegende Antwort wäre, weil es Staaten gibt, die diese Gesellschaften historisch geformt oder zumindest geprägt haben. Tatsächlich entwickeln sich Gesellschaften nicht außerhalb rechtlicher Rahmenbedingungen und staatlicher Steuerung. Dieser Erklärungsansatz findet sich aktuell vor allem in der Theorie politischer Gelegenheitsstrukturen (vgl. Kriesi 1995; Kitschelt 1986), die gesellschaftliche Selbstorganisation als eine abhängige Variable vorhandener politisch-administrativer Strukturen und Systemmerkmale begreift. Damit sind allerdings aktive Eingriffe von Regierungen zugunsten bestimmter Gruppen bis hin zur Gewährung privilegierter Zugangsmöglichkeiten im politischen Entscheidungssystem (administrative Interessenvermittlung, Lehmbruch 1987) nicht erfasst.

Gegen die Erwartung einer wirksamen Politik der Gesellschaftsintegration spräche, dass nationale Gesellschaften eine ihrer staatlichen Verfassung vorausgehende Gemeinsamkeit der Kultur, Sprache, Geschichte oder Abstammung aufweisen, kurz: Identitäten, die in Gesellschaften tief verwurzelt sind und sich deshalb durch politische Steuerung zumindest kurzfristig kaum verändern lassen. Über die mit dieser Vorstellung verbundenen nationalen und territorialen Bezüge hinaus, ließe sich schließlich auf die Rolle von Kommunikation verweisen: die Herausbildung und Fortentwicklung von Diskurs- und Erinnerungsgemeinschaften aus denen sich geteilte Werte, soziale Bindungen und ein Bewusstsein von gemeinsamer Betroffenheit und Zugehörigkeit entwickeln. Diese *bottom-up* gerichtete Vorstellung autonomer pluralistischer Gesellschaftsbildung liegt dem klassischen Liberalismus und neuerdings vor allem Theorien einer kosmopolitischen „Weltgesellschaft“ (Beck 1998) zugrunde.

Es gibt eine weitere, psychologisch angereicherte Erklärung von Gesellschaftlichkeit, die lange nicht mehr *en vogue* war, im Zuge eines neu erwachten Interesse an kulturalanthro-

pologischen Fragestellungen aber wieder aufscheint (ersichtlich an der Rezeption etwa von Kearney 1995 und Bourdieu/Wacquant 1996). Ihr geht es im Wesentlichen um die Kultur prägende historische Wechselbeziehung von Kognition und Sozialität, wie sie – mit anderer Stoßrichtung – bereits in zahlreichen Arbeiten zur Massen- und Völkerpsychologie des 19. Jahrhunderts behandelt wurde. Anders als in gesellschafts- oder staatszentrierten Erklärungsansätzen, tritt hier das Individuum mit seinen kognitiven Dispositionen zur Vergesellschaftung in den Vordergrund. „Die vereinigte Wirkung von Vergangenheit und gegenseitiger Nachahmung macht alle Menschen desselben Landes und desselben Zeitalters (...) so ähnlich, dass selbst bei denen, deren besondere Pflicht es doch wäre, sich ihr zu entziehen, bei Philosophen, Gelehrten, Schriftstellern, Gedanken und Stil eine Familienähnlichkeit zeigen, die sofort die Zeit, der sie angehören, erkennen läßt. Eine kurze Unterhaltung mit irgendeinem Menschen genügt, um seinen Lesestoff, seine regelmäßige Beschäftigung und die Umgebung, in der er lebt, von Grund auf erkennen zu lassen“ (Le Bon 1881: 116). Im 19. Jahrhundert mag der Territorialbezug selbstverständlich erschienen sein, weil maßgebliche Lebenserfahrungen der engeren Umgebung entstammten. Heute, in einer post-nationalen Konstellation (vgl. Habermas 1998) findet sich das Argument unter dem Stichwort „reflexive Anthropologie“ in neuer Ausprägung: diesmal nicht im Zusammenhang von Territorialität und kultureller Gleichzeitigkeit, sondern im Hinblick auf sub- und transnationale Kulturgemeinschaften, die sich angesichts wachsender globaler Mobilität dynamisch und asynchron herausbilden und sich gegebenenfalls auch zurückentwickeln (vgl. Kearney 1995). Wie weit die verstärkte Herausbildung von Regionalidentitäten, Spartenidentitäten und kosmopolitischen Orientierungen zum Schwinden nationaler Prägungen von Kultur- und Lebensweisen beiträgt, ist durchaus offen.

Das geschilderte Szenario könnte als ein Trend *back to the Future* gedeutet werden: Die Zeit vor der Herausbildung des Nationalstaates war durch eine starke vertikale Schichtung territorial unterschiedlich ausgedehnter Identitäten und Lebensweisen gekennzeichnet: Die in Kirche, Universität und Verwaltung tätige geistige und geistliche Oberschicht sprach bis ins 18. Jahrhundert Latein, die bäuerliche Bevölkerung regionale Dialekte, die Kaufleute der Hansestädte bedienten sich der mittelniederdeutschen „Hansesprache“, die seit dem späten 12. Jahrhundert aus einem weiten Mundartenraum zwischen den Niederlanden und dem Baltikum entstand und mit einem Sprachwechsel der slawischen Bevölkerung einherging (vgl. McLelland 2002). Diese Hanseregion war im Übrigen ein territorial offener, „virtueller“ politischer und gesellschaftlicher Raum. Dies heißt jedoch nicht, dass der Sprachenwandel und mit ihm der Kulturwandel frei von sprachpolitischen Planungen gewesen wäre. Sprachenpolitik reicht von der Schaffung und Durchsetzung von Kanzlei- und Gerichtssprachen über Bestimmungen der Schulsprache bis hin zur staatlichen Ordnung des Sprachgebrauchs in der Öffentlichkeit oder sogar der Schaffung neuer Hochsprachen (ebenda). Und sie blieb nicht bei Sprache stehen, sondern zog auch Veränderungen in Kultur- und Lebensweise, mithin gesellschaftliche Identitätsbildung, nach sich. Die im Zuge der Nationalstaatsbildung teils heftig ausgetragenen Zentrum-Peripherie Konflikte zwischen den Befürwortern und Gegnern kultureller Vereinheitlichung waren hochgradig politisch. Identitätspolitik hat entscheidend zur Bildung europäischer Gesellschaften beigetragen und wirken bis heute nach (vgl. Rokkan 1976). An ihnen wird das Zusammenspiel von gesellschaftlicher und ökonomischer Eigendynamik und politischen Gestaltungseingriffen besonders deutlich.

5 Emergenz und Gestaltung als Grundproblem

Kultur und Lebensweisen, gesellschaftliche Werte, kollektive Handlungsorientierungen und Traditionen unterliegen zweifellos einer evolutionären Entwicklungslogik. Sie äußern sich als soziale Tatsachen auf der Mikroebene des Akteurshandelns. Das bedeutet nicht zwingend, dass sie als Ergebnis ungesteuerten, wenn auch institutionell eingebetteten, kommunikativen Handelns zu verstehen sind. Hierin käme eine Vorstellung von Gesellschaft zum Vorschein, die sich weitgehend hinter dem Rücken der Akteure, jedenfalls ohne unmittelbaren Gestaltungswillen, herstellt. Daraus folgen durchaus erklärungs mächtige Theorien der Gesellschaft als sozial-evolutorisches, dynamisches System (etwa Luhmann 1984), die indessen nicht die ganze Wahrheit sozialen Handelns einschließen. Die Idee einer Gesellschaft als pluralistisches Universum, offener Meinungsmarkt und Produkt von *bottom-up* Prozessen, mag theoretisch konsistent sein und normativ überzeugen, die Wirklichkeit sieht indes oft anders aus¹ – bedauerlicherweise, weil sich Gesellschaften – wenn es so wäre – ausschließlich kommunikativ herstellen und darüber hinaus im Konfliktfall autonom verständigen könnten. Leider gibt es im Zusammenleben von Menschen und Menschengruppen Konflikte, die sich auf diesem Weg nicht beheben lassen. Ob es an der Wolfsnatur des Menschen liegt, wie Thomas Hobbes annimmt, oder – wie die Spieltheorie zeigt – daran, dass die bewusste Verletzung sozialer Kooperationsregeln, Sondervorteile verspricht und daher immer wieder Vertrauenskapital zerstört (vgl. Axelrod 1987), sei dahingestellt. Sicher scheint: Wo die politische Institutionen autoritativer Konfliktregelung fehlen oder darin versagen, Grundsätze des Zusammenlebens aufzustellen, ihre Einhaltung zu überwachen und ihre Verletzung zu bestrafen, leben Gesellschaften in Unfrieden bis hin zum Bürgerkrieg.

Eine Gesellschaft freier Individuen und Assoziationen funktioniert nicht ohne den Staat als einer besonderen Sphäre des institutionalisierten politischen Gemeinschaftshandelns. Die Zivilgesellschaft, die oftmals emphatisch als ein zivilisatorischer Gegenentwurf zum Staat begriffen wird, braucht den Staat neben seiner Funktion der Gewaltenkontrolle auch als „Dritte Partei“ in sozialen Interessenkonflikten und Garanten der Vertrags- und Vereinigungsfreiheit, sowie nicht zuletzt auch des Eigentumsschutzes (vgl. North 1988). Gleichwohl trifft zu, dass die Organisationsgesellschaft einen Widerpart des Staates darstellt. Als aktive, von Bürgersinn und sozialem Engagement getragene Zivilgesellschaft ist sie ein unverzichtbares Korrektiv staatlicher Herrschaft. Zugleich ist aber auch der Staat ein Korrektiv gesellschaftlicher Machtverhältnisse. Denn die Gesellschaft ist nicht frei von Machtunterschieden und Tendenzen zu unkontrollierter Machtakkumulation. Im Umfeld von Interessengruppen – Verbänden, Clans, Bewegungen – bilden sich Machteliten und miteinander konkurrierende Verteilungscoalitionen.

Entwickelte, zivilisierte Gesellschaften – moderne Zivilgesellschaften – bergen ein Konfliktpotential, das verheerende Ausmaße annehmen kann, wenn der Staat versagt, dieses Konfliktpotential über die Organisation von Verständigungsprozessen zu beherrschen -

¹ Meyer/Schubert (2010) zeigen dies neuerdings am Beispiel der Deutschen Islamkonferenz und verbinden mit ihrer Analyse die Aufforderung, den selektiven Korporatismus dieses Versuches einer politisch gesteuerten Integration zugunsten eines dezentralen und pluralistischen Ansatzes aufzugeben.

oder – der schlimmste Fall – wenn der Staat selbst zum Unstaat wird. So war der national-sozialistische Unstaat, wie Franz Neumann (1984) zeigt, eben kein Hobbesscher Leviathan sondern ein Behemot, das andere biblische Urtier, das nicht für Ordnung sondern für Chaos steht und Konfliktakkumulation – Exklusion – betreibt, statt die Gesellschaft zu befrieden. Die „diabolische Herrschaft“ (Sternberger 1978), die gesellschaftliche Konflikte schürt und auf Ausgrenzung angelegt ist, anstatt auf Integration und innergesellschaftlichen Frieden und Interessenausgleich hinzuwirken, wird fälschlicherweise Staat genannt, sollte aber vielmehr als „Unstaat“ (Neumann (1984) bezeichnet werden. Die Staatskritik, wie sie insbesondere in Deutschland aus historischen Gründen und in den USA aus ideologischen Gründen hoch im Kurs stand, verkennt, dass ohne Staatlichkeit gesellschaftlicher Frieden ebenso wenig möglich ist, wie eine demokratische Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse. Das musste in Deutschland beispielsweise die Partei der Grünen feststellen, die noch in den frühen 1980er Jahren die Abschaffung des staatlichen Gewaltmonopols auf die Tagesordnung setzten, sich dessen aber mit Macht bedienten sobald sie in – zuerst in Hessen – Regierungsverantwortung erlangt hatten.²

6 Die historische Rolle staatlicher Politik

Gesellschaftliche Integration, die Institutionalisierung gesellschaftlicher Verständigungsprozesse verläuft – wenn man von der diskursiven Herausbildung von Umgangsregeln beziehungsweise der eher unwahrscheinlichen Entstehung spontaner Ordnung absieht – über politisches Gemeinschaftshandeln; und zwar seit jeher in einem weit größerem Maße über Staat und Politik, als dies aus gängigen Theorien der Zivilgesellschaft oder der Weltgesellschaft als autonome Sphären assoziativen und kommunikativen Handelns hervorgeht. Damit werden die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft für die Erklärung gesellschaftlicher Integrations- und Verständigungsprozesse bedeutsam. Die Beziehungsnetzwerke zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren sind in jedem Land, in jeder Region, und auch in supranationalen Räumen höchst unterschiedlich ausgeprägt. Es gab verschiedene Versuche solche Beziehungsnetzwerke auf der Grundlage empirischer Forschung zu typologisieren – und zwar als Pluralismus, *Administrative Capture*, Klientelismus, Korporatismus, *corporate pluralism*, *consociationalism*, sektoraler Korporatismus, administrative Interessenvermittlung, etc. (vgl. Van Waarden 1992). Diese Ansätze verstehen Gesellschaft als Organisationsgesellschaft und Staat-Gesellschaftsbeziehungen als Staat-Verbändebeziehungen und damit als Netzwerke zwischen staatlichen Akteuren und höchst unterschiedlich institutionalisierten Akteuren der Zivilgesellschaft (vgl. Czada 2011).

Darauf lässt sich die These gründen, dass die deutlichen Strukturunterschiede der Organisationsgesellschaft und der Staat-Verbändebeziehungen im Vergleich etwa der USA,

² Noch als die Gewaltmonopoldebatte in Teilen der Partei geführt wurde, haben dies mehrfache Stillelegungsverfügungen gegenüber der von Siemens betriebenen Nuklearfabrik Hanau sowie weitere Verfügungen – z. B. die Festsetzung eines niedrigen Grenzwertes für radioaktive Nahrungsmittelbelastungen nach der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl – sehr früh gezeigt.

der skandinavischen Länder, der Niederlande, der Schweiz, Italiens oder Deutschlands im Wesentlichen von Staatstraditionen bedingt sind (vgl. Lehmbruch 1991). Im Kontext zivilgesellschaftlicher Verständigungsprozesse ist hinzuzufügen: Staatstraditionen bilden sich nicht autonom, von der Gesellschaft abgekoppelt, sondern relativ autonom im Wechselspiel von gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren. Sie sind das Ergebnis von Konflikten und Konfliktregelungsmustern, die sich über lange Zeiträume herausbilden – aber eben nicht grenzenlos und irgendwo, sondern innerhalb von verfassten politischen Gemeinschaften, Staaten. Nur weil es Nationalstaaten gibt können wir von nationalen Gesellschaften sprechen, die trotz Globalisierung und Europäisierung bis dato fortbestehen.

6.1 *Nationenbildung: Aktuelle Staatsaufgabe in Nachkonfliktphasen*

Nation Building, die Integration von nationalen Gesellschaften, war historisch und ist bis heute ein eminent politisches Anliegen von Staaten. Diejenigen, die den oft mit Emotion und Pathos geführten Appell an die nationale Einheit und Werbung für Nationalstolz irritierend finden, vergessen allzu leicht, dass hier nicht ethno-nationalistische Ziele beschworen werden. Im Gegenteil: Meist geht es hier um die Versöhnung verfeindeter Gruppen in Nachkonfliktphasen, die Integration verschiedener Ethnien, Religionen, Sprachgemeinschaften in einem Staat – um die Bildung einer „Regenbogennation“, wie die Südafrikaner sagen. Ein solcher Staat ist das Gegenteil dessen, was wir in Europa herkömmlich unter Nationalstaat verstehen. Ein Vielvölkerstaat, wie ihn die Südafrikanische Republik darstellt, war gerade nicht das Leitbild, sondern das Feindbild des europäischen Nationalismus, der auf die ethnische Emanzipation und die Eigenstaatlichkeit von Völkern gerichtet war. Daher ist *Nation-Building* in Südafrika ein Projekt der Versöhnung und das Gegenteil der historischen Nationenbildung in Europa, die ja gerade mit der Zerstörung von Vielvölkerstaaten einherging. Das alte Apartheid-Regime verhielt sich ethno-nationalistisch als es geschlossene Homelands für die einzelnen Ethnien auswies, während das neue Südafrika dabei ist, eine von Freizügigkeit und ethnischer Vielfalt geprägte Willensnation zu schaffen

Die besonderen Herausforderungen gesellschaftlicher Integrationspolitik, denen sich viele Länder des Südens gegenüber sehen, geraten in Europa leicht in Vergessenheit, da wir uns in einer post-nationalen Konstellation wähen. Gleichwohl zeigen aktuelle Integrationspolitiken im Gefolge von Einwanderung und Integrationskonflikten, dass solche Maßnahmen vornehmlich als Aufgabe der Nationalstaaten begriffen werden.

Ganz ähnliche Herausforderungen und Prozesse beschreibt Stein Rokkan für die Europäische Nationenbildung. Auch hier verfolgten nationale Regierungen in Auseinandersetzung mit peripheren Kulturen, auseinanderstrebenden Konfessionen oder Klassen das Ziel der nationalen Einheit. Die Durchsetzung einer nationalen Sprache und Kultur haben diese Staaten nicht selten auch mit Gewalt erzwungen. In Europa ging Staatenbildung der Bildung nationaler Gesellschaften voraus, und in jedem europäischen Land hatten Staaten einen entscheidenden Anteil bei der Formierung, Integration bis hin zur Organisation der Gesellschaft der Staatsbürger. Das Interessante ist, dass dieser Prozess in jedem Land anders und ungleichzeitig verlaufen ist. Wir finden unterschiedliche Verbändesysteme und Traditionen der Interessenvermittlung in Skandinavien, Frankreich, der Schweiz, den Niederlanden, Japan oder Deutschland nicht weil deren Bevölkerungen jeweils anders wären, sondern

vor allem, weil diese Staaten unterschiedlich auf gesellschaftliche Organisationen eingewirkt, oder diese sogar direkt geschaffen haben.

Dafür gibt es viele Beispiele. Interessenorganisationen von Landwirtschaft und Gewerbe sind im 19. Jahrhundert oft auf Initiative staatlicher Akteure geschaffen worden. Beamte der Agrarverwaltung haben in den meisten deutschen Staaten an der Gründung und Führung landwirtschaftlicher Vereine mitgewirkt. (vgl. Ullmann 1988: 35). Maßgeblich für die personelle, organisatorische und finanzielle Förderung des landwirtschaftlichen Vereinswesens war seine Bedeutung für die staatliche Agrarpolitik. "In ihrem Rahmen fielen den Vereinen wichtige Aufgaben zu, denen die Verwaltungen entweder überhaupt nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand nachkommen konnten" (Ullmann 1988: 61). Da ging es um neue landwirtschaftliche Produktionsmethoden, Düngemittel, Pflanzenzucht, Tierzucht usw., die man den Bauern von staatlicher Seite nahe bringen wollte. Dazu brauchte man die Verbände als Brückenköpfe des Staates in einem gesellschaftlichen Segment, in dem die Adressaten der Politik vereinzelt und deshalb nur unzureichend adressierbar waren.

6.2 *Eingriffe in die Organisationsgesellschaft*

Es wäre falsch anzunehmen, solche Eingriffe des Staates in die Organisationsgesellschaft seien auf den vordemokratischen, paternalistischen Staat begrenzt. Ein 1989 auf Initiative und mit einer Anschubfinanzierung des Bundeswirtschaftsministeriums gegründetes „Forum für Zukunftsenergien e.V.“ sollte die Kleinenergieproduzenten, Betreiber von kleinen Wasserkraftwerken, Wind- und Solarenergieanlagen und deren Hersteller sowie ihre bereits bestehenden, oft regionalen Kleinverbände auf Bundesebene zusammenführen. Damit sollte ein Gegengewicht zur Technischen Vereinigung der Großkraftwerksbetreiber (VGB), der Industriellen Kraftwirtschaft (VIK) und des deutschen Atomforums geschaffen werden. Ohne diese Organisation der Kleinenergieinteressenten durch den Staat, gäbe es heute keine Einspeisevergütung und keine technischen und regulativen Standards, die den inzwischen hohen Stand der Nutzung erneuerbarer Energien in Deutschland kennzeichnen (vgl. Czada 1991).

Ein weiteres instruktives Beispiel bieten die Aids-Hilfe Vereine, die ab Mitte der 1980er Jahre im Gefolge einer allgemeinen „Aids-Panik“ in vielen Ländern aus dem Boden sprossen. Ihre Entstehung war die Folge von „Staatsknete“, die für diesen Zweck fast überreich geflossen ist. Die meisten Vereine sind wieder verschwunden, als die staatliche Unterstützung ausblieb. In der Schweiz hat sogar das Eidgenössische Gesundheitsamt die Aids-Vereine über ihren Dachverband direkt gesteuert, weil der Gesamtschweizer Aids-Verein für den Bund die einzige Möglichkeit bot, über die gesundheitspolitische Autonomie der Kantone hinweg, eine nationale Aids-Politik zu implementieren und dabei politisch in gesellschaftliche Bereiche vorzustoßen, in denen der Anspruch auf Privatheit und Intimität bei zunehmender gesellschaftlicher Konfliktodynamik und sozialen Ausgrenzungstendenzen der direkten staatlichen Intervention enge Grenzen gesetzt hatte.

Die Aids-Politik in den Niederlanden war übrigens von ähnlichen Kooperationsnetzwerken zwischen Staat und Verbänden getragen. Hier fanden sich in den 1980er Jahren die im internationalen Vergleich am besten organisierten Schwulen-Initiativen. mit langjährigen

Erfahrungen im Umgang mit Behörden und Regierungen. Sie konnten für die AIDS-Prävention unmittelbar genutzt werden. Besonders aufschlussreich ist dabei der Umgang mit i.v. Drogenabhängigen. Auch diese Gruppe ist in den Niederlanden aufgrund der staatlich geförderten Methadon-Abgabe an registrierte Fixer organisiert und war daher unmittelbar für die Aids-Prävention erreichbar, während in allen übrigen Ländern, die Isolierung und Deprivation i. v. Drogenabhängiger zu einem zentralen Problem der Aids-Aufklärung und Krankenbetreuung geworden ist.

Die Bedeutung politischer Institutionen für den Verlauf gesellschaftlicher Konflikte und deren Institutionalisierung wird auch an der in den frühen 70er Jahren beginnende Auseinandersetzung über die Nutzung der Kernenergie besonders deutlich. Dieser Konflikt war in den USA und der Bundesrepublik und selbst in Frankreich – man denke an die Auseinandersetzungen um die Standorte Cattenom und Fessenheim – ähnlich ausgeprägt (vgl. Czada 1992). Es gibt Gründe anzunehmen, dass die Anti-AKW Bewegung in den USA stärker war als in Deutschland und in der Verhinderung von Nuklearprojekten – Shoreham, Mass, Seabrook auf Long Island – ähnlich erfolgreich oder noch erfolgreicher gewesen ist. Wie dieser Konflikt in den USA klein gearbeitet, in den Institutionen der Nuklearregulierung und im Parteiensystem versickert ist, während er in Deutschland bald zu einer neuen Partei, den Grünen und deren rascher Regierungsbeteiligung geführt hat, kann nahezu vollständig mit unterschiedlichen Institutionen politisch-administrativer und juristischer Konfliktregelung erklärt werden. In den USA hatten kernkraftkritische Gruppen die Möglichkeit an Hearings der Nuclear Regulatory Commission teilzunehmen und dort Gegenexperten auftreten zu lassen. In Deutschland mit seiner Tradition neutraler Fachexperten waren Gegenexperten nicht vorgesehen. Weder die Institutionen der Atomaufsicht, noch die Institutionen korporatistischer Selbstregulierung (damals Atom-Mafia genannt), noch die Verwaltungsgerichte boten diese Möglichkeit. Anders als in den USA, wo die Kernenergiekritik quer durch die beiden politischen Parteien ging boten in Deutschland der Föderalismus und das Wahlsystem, die Gelegenheit der Parteibildung und Regierungsbeteiligung. Diese Regierungsbeteiligung der Grünen ermöglichte – zuerst in Hessen – die Förderung alternativer Gutachter (Öko-Institut Freiburg und Darmstadt) sowie Auflagen der sicherheitstechnischen Nachrüstung und vorübergehende Stilllegungsverfügungen der Landes-Atomaufsicht. So blieb das Thema präsent und der Kernenergiekonflikt wurde langfristig institutionalisiert. In den USA mit einer Independent Nuclear Regulatory Commission, wäre eine solche Parteipolitisierung des Genehmigungs- und Aufsichtsverfahrens gar nicht möglich gewesen.

Die Verständigung zwischen Wirtschafts- und Umweltinteressen folgte also weitgehend einem nationalen Muster: In Deutschland ist es die Kombination aus föderalem Parteienstaat, Verbändekorporatismus und Netzwerken sektoraler Selbstregulierung; in den USA ist es das adversative Regulierungsverfahren mit Einwenderbeteiligung, die Dominanz von zwei „catch-all“-Parties und das pluralistische System der Interessenvermittlung und Politikberatung.

Das Beispiel des Kernenergiekonfliktes zeigt, dass eine Erklärung, die an „access structures“, dem Zugang zum politischen Entscheidungsprozess ansetzt (vgl. Eckstein 1960) oder das politische System als die entscheidende „opportunity structure“ für kollektives Handeln betrachtet, wesentliche Momente ausblendet. Am Beispiel des US-Kernenergie-

sektors lässt sich dies zeigen: Der damalige US-Präsident Carter setzte nach der Kernschmelze von Three Miles Island eine Untersuchungskommission ein und bestimmte den früheren Oberbefehlshaber und „Vater“ der *Nuclear Navy*, Admiral Rickover, zum Vorsitzenden. Bis dahin wurde ein Großteil des Betriebspersonals in amerikanischen Kernkraftwerken in der *Nuclear Navy*, also auf Atom-U-Booten ausgebildet und alle Führungspersonen der amerikanischen Elektrizitätswirtschaft stammten aus diesem Umkreis von Rickover. Aus diesem staatsnahen Netzwerk entstand nach der Reaktorkatastrophe eine neue Governance-Struktur der amerikanischen Kernenergiewirtschaft mit gesellschaftlichen Verbänden, die erstmals die Kernenergieinteressen zusammenfassten und deren „*Institute of Nuclear Power Operations*“ den weiteren Verlauf des Konfliktes entscheidend beeinflussen sollte. Das war nicht nur eine Gelegenheitsstruktur für Verbandsbildung, sondern ein aktiver Anteil der Staatsadministration an der Organisation eines gesellschaftlichen Sektors (vgl. Czada 1992).

Das Ganze erinnert an die Gründung des bereits erwähnten „Forums für Zukunftsenergien“, durch das – mit anderer Stoßrichtung – die erneuerbaren Energien in Deutschland gefördert wurden. Dass dies unter einem FDP-Wirtschaftsminister geschehen ist, zeigt zusätzlich, dass der Staat in Gestalt von administrativen Ressorts, hier der Ministerialabteilung für erneuerbare Energien, relativ autonom handelt und jenseits von Parteipolitik bestrebt ist, sich gesellschaftliche Brückenköpfe, Ansprechpartner in der Gesellschaft zu schaffen, die dann an der Politikentwicklung beteiligt werden können. Was im 19. Jahrhundert mit dem Landwirtschaftssektor geschah, wiederholte sich 150 Jahre später in der Energiewirtschaft.

6.3 Brückenköpfe in der Gesellschaft

Historisch hat der moderne Staat Gesellschaften geformt und in Teilbereichen direkt organisiert. Dies diente einerseits der Herstellung nationaler Einheit, andererseits der Schaffung von „Brückenköpfen“ in der Gesellschaft zur Effektivierung politischer Eingriffe und Steuerungsmaßnahmen. Aktuelle Beispiele zeigen, dass beide Ziele auch im Zeitalter der Globalisierung fortbestehen und Regierungen entsprechende Politiken mit sogar noch zunehmender Intensität verfolgen.

Stellt sich abschließend die Frage: Wundert uns das? Wenn wir von etablierten politikwissenschaftlichen Theorien ausgehen, mag die Rolle von Regierung und Verwaltung bei der Organisation von Interessen tatsächlich merkwürdig erscheinen. Maßgebliche Gesellschaftstheorien erklären den Ursprung von Bewegungen und Interessenorganisationen aus einem selbstorganisatorischen Gründungsakt oder auch nur als zwangsläufige Folge autonomer gesellschaftlicher Interessendifferenzierung. Die Virulenz sozialer und ökonomischer Konflikte ist für sie Ausgangspunkt der Verbandsbildung - und staatsgerichtete Einflußpolitik ihr Zweck. Das neuerdings sehr prominent gewordene Konzept der „*Political Opportunity Structures*“ (POS, Kriesi 1995, Kitschelt 1986) geht zwar einen Schritt weiter, indem es den Blick auf (nationale) politische Strukturen richtet, die sich vorteilhaft oder hemmend auf die Entwicklung sozialer Bewegungen und verbandlicher Selbstorganisation auswirken. Eine aktive Rolle von Regierungen und Verwaltungen bei der Förderung oder Behinderung gesellschaftlicher Selbstorganisation bis hin zu staatlich initiierten und subventionierten Ver-

bandsbildungen ist allerdings auch im POS-Ansatz nicht vorgesehen. Tatsächlich reagieren Regierungen viel differenzierter auf unterschiedliche soziale Bewegungen und Verbände als es ein strikt auf Strukturen abhebendes Konzept politischer Gelegenheiten vermuten ließe (vgl. Rootes 1999).

Dieser „blinde Fleck“ der Politikwissenschaft kann vielleicht nur politisch, aus bestimmten Erkenntnisinteressen, erklärt werden. Die Bewegungsforschung, aus der der POS-Ansatz stammt, war stark soziologisch ausgerichtet und überwiegend staatskritisch eingestellt. Sie hat ihren Gegenstand zuweilen emphatisch als Inbild authentischer, ungefiltert graswurzeldemokratischer Interessenartikulation begriffen und dem entgegen sprechende empirische Sachverhalte gelegentlich aus dem Blick verloren. Ganz ähnlich erging es den in den 1970er Jahren noch sehr einflussreichen marxistischen, an Bewegungsgesetzen des Kapitals und Klassenkämpfen orientierten Analysen. Für sie war die gesellschaftliche Konfliktdynamik stets Ausgangspunkt gesellschaftlicher und politischer Entwicklungen. Gleiches gilt für die bereits mehrfach erwähnte einflusstheoretische Schule des Gruppenpluralismus. Selbst die ältere konservative deutsche Staatsrechtslehre unterscheidet sich in diesem Punkt nicht grundlegend von ihren marxistischen oder pluralismustheoretischen Gegenentwürfen. Sozialer Gruppendruck ist auch eine zentrale Prämisse ihrer Überlegungen. Die wesentlichen Unterschiede sind normativer Art: Worin die Staatsrechtslehre lange Zeit eine existentielle Bedrohung des im Staat aufgehobenen allgemeinen Willens fürchtet, begriff die Pluralismustheorie das „*mutual adjustment*“ der mit gleichen Durchsetzungschancen ausgestatteten Gruppeninteressen als Innovationsmotor der Politik. Erst die Korporatismusdebatte der 1970er Jahre markiert einen Versuch, sich aus der binären Logik des einflusstheoretischen Argumentes zu befreien.

Das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft unterliegt nicht einer einfachen Kräftemechanik nach dem Muster starker Staat – schwache Zivilgesellschaft und umgekehrt. Ein starker, autonomer Staat bedeutet nicht notwendig eine schwache, von staatlicher Direktive abhängige Gesellschaft. Ebenso wenig folgt aus starken gesellschaftlichen Organisationen automatisch eine Schwächung des Staates. Im Gegenteil – und hier trifft sich eine realistische Staatstheorie mit Theorien der Zivilgesellschaft: Beides, ein handlungsfähiger Staat und eine gut organisierte und aktive Gesellschaft erscheinen als Voraussetzung für gesellschaftliche Integration. Der Vergleich von nationalen Dialogstrukturen und Konsultationsverfahren zur gesellschaftlichen Integration zugewanderter kultureller und religiöser Minderheiten hat erst jüngst gezeigt, dass sich daran durch Globalisierungsprozesse nichts geändert hat. Die Integrationspolitik zielt auf die soziale Integration nationaler Gesellschaften. Nationale Regierungen adressieren und organisieren soziale Gruppen zum Zweck ihrer Integration in nationale Gesellschaften (vgl. Bommers/Thränhard 2010). Im Mittelpunkt steht die Inkorporation von gesellschaftlichen Gruppen, Verbänden und Religionsgemeinschaften in nationale Governance-Strukturen und Beziehungsmuster zwischen Staat und Organisationsgesellschaft (vgl. Musch 2010). Die institutionellen Schnittstellen und die Interaktionsformen zwischen beiden Sphären sind – von Prozessen der De-Nationalisierung noch weitgehend unbeeinträchtigt – nicht nur von Land zu Land verschieden, sondern auch zwischen Politikfeldern und Subsystemen, wie es nationale und sektorale Eigenheiten europäischer Migrations- und Islamdialoge erneut gezeigt haben (vgl. Lawrence 2006, Musch 2010). Diese

Unterschiede reichen historisch sehr weit zurück und wirken aufgrund institutioneller Pfadabhängigkeiten auch in einer globalisierten Welt fort.

Trotz erkennbarer staatlicher Gestaltungseingriffe und trotz der großen Unterschiede nationaler Systeme gesellschaftlicher Interessenvermittlung, bleiben diese nach ihrem Selbstverständnis und in ihrer Selbstbeschreibungen unisono dem Pluralismusparadigma verpflichtet. Regierungen beschwören den Anspruch gesellschaftlicher Autonomie und greifen zugleich mit gut gemeinten, angesichts sich abzeichnender Kulturkonflikte wohl begründeten Gestaltungsansprüchen vermehrt in die Gesellschaft ein. Damit einher geht die verbreitete Auffassung, wonach allein schon „die Anerkennung von Pluralität grundsätzlich eine Reduzierung der ‚Intensität‘ von Konflikten“ (Hegelich/Schubert 2008: 657) bewirke und Grundsatzkonflikte ohne weiteres Zutun in verhandelbare Interessenauseinandersetzungen transformiert würden. Angesichts der hier vorgestellten Probleme sozio-kultureller Integration und Integrationspolitik muss dies als eine empirisch fragwürdige, im besten Fall zweckoptimistische Annahme betrachtet werden. Sie mag allenfalls für materielle Verteilungskonflikte gelten. Ein verbreiteter sozialer Wertewandel rückt nun aber Fragen der Lebensweise und entsprechender Werte und Einstellungen in den Vordergrund. Die damit verbundene kulturelle Aufladung und Transformation von politischen Konfliktmaterien lässt die Probleme politischer Konfliktregelung und Interessenvermittlung in einem neuen Licht erscheinen. Dies betrifft nicht nur neue Themen der Religionspolitik oder die Zuwanderungs- und Integrationspolitik, sondern auch die Umwelt- und Energiepolitik sowie weite Teile der heutigen Sozialpolitik. Die politikwissenschaftliche Forschung hat diese Transformation und ihre Auswirkungen auf Prozesse der politischen Interessenvermittlung noch nicht in ausreichendem Maße in den Blick genommen.

Literaturverzeichnis

- Axelrod, Robert 1987: Die Evolution der Kooperation. München.
- Bader, Veit 2003: Religious Diversity and Democratic Institutional Pluralism, in: *Political Theory* 31/2, 265-294.
- Beck, Ulrich 1998: Perspektiven der Weltgesellschaft. Frankfurt a. M.
- Seeleib-Kaiser, Martin 2010: Socio-Economic Change, Party Competition and Intra-Party Conflict: The Family Policy of the Grand Coalition, in: *German Politics* 19/3-4, 416-428.
- Bommes, Michael/Halfmann, Jost (Hrsg.) 1999: Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen. IMIS-Schriften 6. Osnabrück.
- Bommes, Michael 2004: Migration, Belonging, and the Shrinking Inclusive Capacity of the Nation-State, in: Friedman, Jonathan/Randeria, Shalini (eds.): *Worlds on the Move. Globalization, Migration, and Cultural Security*. London/New York, 209-227.
- Bommes, Michael/Thränhardt, Dietrich 2010: Introduction: National Paradigms of Migration Research, in: Bommes, Michael/Thränhardt, Dietrich (eds.): *National Paradigms of Migration Research*. IMIS-Schriften 13. Göttingen, 9-38.
- Bourdieu, Pierre 1982: Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft. Frankfurt a. M.
- Bourdieu, Pierre/Wacquant, Loïc J.D. 1996: Reflexive Anthropologie. Frankfurt a. M.
- Bruce, Benjamin 2010: Promoting Belonging through Religious Institutionalisation? The French Council of the Muslim Faith (CFCM) and the German Islamkonferenz, in: *Political Perspectives* 4/2, 49-69.

- Chidester, David/Dexter, Phillip/James, Wilmot (eds.) 2003: *What Holds Us Together. Social cohesion in South Africa*. Cape Town.
- Czada, Roland 1991: *Regierung und Verwaltung als Organisatoren gesellschaftlicher Interessen*, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Systemsteuerung und/oder Staatskunst? Regieren in der Bundesrepublik 3*, 151-173.
- Czada, Roland 1992: *Administrative Interessenvermittlung. Das Beispiel der kerntechnischen Sicherheitsregulierung in den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland*. Habilitationsschrift, Fakultät für Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz.
- Czada, Roland/Schimank Uwe 2000: *Institutionendynamiken und politische Institutionengestaltung: Die zwei Gesichter sozialer Ordnungsbildung*, in: Werle, Raymund/Schimank, Uwe (Hrsg.): *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*. Frankfurt a. M., 23-43.
- Czada, Roland 2011: *Corporatism (Corporatism)*, in: *International Encyclopedia of Political Science*. London.
- Eckstein, Harry 1960: *Pressure groups politics: The case of the British Medical Association*. London.
- Foucault, Michel 1972: *Die Ordnung des Diskurses*. Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen 1994: *Three Normative Models of Democracy*, in: *Constellations 1/1*, 1-10.
- Habermas, Jürgen 1998: *Die postnationale Konstellation*. Frankfurt a. M.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C.R. 1996: *Political Science and the Three New Institutionalisms*, in: *Political Studies 44/5*, 936-957.
- Hegelich, Simon/Schubert, Klaus 2008: *Politisch limitierter Pluralismus als europäisches Spezifikum: Europäische Wohlfahrtssysteme*, in: Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula (Hrsg.): *Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch*. Wiesbaden.
- Kearney, Michael 1995: *The Local and the Global: The Anthropology of Globalization and Transnationalism*, in: *Annual Review of Anthropology 24*, 547-565.
- Kiguwa, Samuel 2002: *South Africa in Transition: A Study of the Impact of Cultural Diversity on Nation Building*, in: Duncan, Norman et al. (eds.): *Discourses on Difference, Discourses on Oppression*. CASAS Book Series 24. Cape Town.
- Kitschelt, Herbert 1986: *Political Opportunity Structures and Political Protest: anti-nuclear movements in four democracies*, in: *British Journal of Political Science 16/1*, 57-85.
- Kriesi, Hanspeter 1995: *The Political Opportunity Structure of new Social Movements: Its Impact on Their Mobilization*, in: Jenkins, J. Craig/Klandermans, Bert (eds.): *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*. Minneapolis/London, 167-198.
- Laurence, Jonathan 2006. *Managing transnational Islam: Muslims and the State in Western Europe*, in: Parsons, Craig A./Smeeding, Timothy M. (eds.): *Immigration and the Transformation of Europe*. Cambridge, 253-275.
- Le Bon, Gustave 1881: *L'homme et les sociétés. Deuxième partie*. Paris.
- Lehmbruch, Gerhard 1987: *Administrative Interessenvermittlung*, in: Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein*. Opladen, 11-43.
- Lehmbruch, Gerhard 1991: *The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks*, in: Czada, Roland/Windhoff-Héritier, Adrienne (eds.): *Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality*. Frankfurt a. M., 121-158.
- Linn, Andrew R./McLelland, Nicola (eds.) 2002: *Standardization. Studies from the Germanic Languages*. *Current Issues in Linguistic Theory 235*. Amsterdam/Philadelphia.
- Luhmann, Niklas 1984: *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a. M.
- Mamdani, Mahmood 1996: *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton/Chichester.
- Muir, Rick/Wetherell, Margaret 2010: *Identity, Politics and Public Policy*. London.
- Musch, Elisabeth 2010: *Integration durch Konsultation? Konsensbildung in der Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden*. Münster.

- Neumann, Franz 1984: *Behemoth. Struktur und Praxis des Nationalsozialismus*. Frankfurt a. M.
- North, Douglas C. 1988: *Theorie des institutionellen Wandels*. Tübingen.
- Rokkan, Stein 1975: *Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for Research on Variations Within Europe*, in: Tilly, Charles (eds.): *The Formation of National States in Europe*. Princeton, 562-600.
- Rootes, Chris A. 1999: *Political Opportunity Structures: promise, problems and prospects*, in: *La Lettre de la Maison Française d'Oxford* 10, 75-97.
- Schubert, Klaus/Meyer, Hendrik 2010: *Die Vielfalt des Islam abbilden*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 17.05.2010, 3.
- Scott, Joan W. 1992: *Multiculturalism and the Politics of Identity*, in: *The Identity in Question* 61, 12-19.
- Sternberger, Dolf 1978: *Drei Wurzeln der Politik*. Frankfurt a. M.
- Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven 1992: *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, in: Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstreth, Frank (eds.): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, 1-32.
- Ullmann, Hans-Peter 1988: *Interessenverbände in Deutschland*. Frankfurt a. M.
- Van Waarden, Frans 1992: *Dimensions and Types of Policy Networks*, in: *European Journal of Political Research* 21, 29-52.
- Vertovec, Steven 2006: *The Emergence of Super-Diversity in Britain*. COMPAS Working Paper No. 25. Oxford Centre for Migration Policy and Society. Oxford.
- Wicker, Hans-Rudolf et al. (Hrsg.) 1996: *Das Fremde in der Gesellschaft: Migration, Ethnizität und Staat*. Zürich.