

Das niederländische Integrationsmodell als Vorbild und die Debatte über sein "Scheitern"

Lange Jahre galt das niederländische Konzept des multikulturellen Zusammenlebens in anderen Ländern Europas, und vor allem in Deutschland, als Vorbild einer erfolgreichen Integration von Menschen unterschiedlichster Herkunft und Religion. Die Ermordung des niederländischen Regisseurs Theo van Gogh durch einen radikalen Islamisten im November 2004 hat jedoch rege Diskussionen über den Erfolg bzw. Misserfolg dieses multikulturellen Integrationsmodells sowohl in den Niederlanden als auch europaweit ausgelöst.

Worin besteht das "Niederländische Modell"? Warum diene es Deutschland als Vorbild? Ist das niederländische Integrationsmodell gescheitert?

Was ist das "niederländische Modell"? Hintergründe, Entstehung, Merkmale

Vom "niederländischen Modell" spricht man in Bezug auf ganz unterschiedliche Politikfelder. In zahlreichen Analysen wurde vor allem auf das sogenannte "Poldermodell" hingewiesen, das im Konsens zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und der Regierung eine Politik der Lohnzurückhaltung, des Abbaus staatlicher Ausgaben und Deregulierung repräsentierte. In gesellschaftspolitischer Hinsicht lassen der Verkauf "weicher Drogen" in Coffee Shops, die legale Ermöglichung von Sterbehilfe und die Adoptionsmöglichkeiten von Kindern durch homosexuelle Paare den Eindruck eines liberalen, spezifisch niederländischen Laissez-Faire-Wegs entstehen.

Die hier relevante Dimension des "niederländischen Modells" bezieht sich jedoch auf die Integrationspolitik. Ein zentrales Element dieses seit 1979 als "Minderheitenpolitik" bezeichneten Ansatzes war die Förderung und Emanzipation ethnischer Gemeinschaften. So stellten die wichtigsten ethnischen Minderheiten mit Hilfe staatlicher Förderung Beratungsgremien, die dem Prinzip der "Integration als Querschnittsaufgabe" folgend von staatlichen Organisationen und Behörden zu jeder sie betreffenden Maßnahme angehört werden sollten. Die Beratungsgremien, die zwar bis heute weiterbestehen, aber nicht mehr re-

gelmäßig angehört werden müssen, waren dementsprechend mit einer großen Bandbreite von Fragestellungen befasst. Darüber hinaus förderte der Staat die verschiedenen Minderheitengruppen auch in der Produktion eigener Radio- und Fernsehsendungen, ermöglichte unterschiedlichen Konfessionen und Religionen die Gründung eigener Schulen und sicherte Schülern aus Einwandererfamilien muttersprachlichen Unterricht zur gesellschaftlichen Emanzipation "aus der eigenen ethnischen Identität" heraus zu.

Das zu Grunde liegende Ideal, Minderheitengruppen mit staatlicher Hilfe zu einer gleichberechtigten Position zu verhelfen, ist jedoch nicht ausschließlich eine Folge der Integration von Einwanderern in den 1970er und 1980er Jahren. Es basiert vielmehr auf der so genannten "Versäulung" als niederländische Tradition der Nationalstaatsgründung (Wielenga/Taute, 2004). Dem zufolge stellen die verschiedenen kulturellen, religiösen oder politischen Gruppen die Säulen dar, die gemeinsam das Staatsgebäude tragen, wobei das demokratische Handeln im versäulten Staat auf der Mitwirkung aller etablierten Minderheiten beruht. Durch das 1985 vergebene kommunale Wahlrecht an Ausländer, eine vergleichsweise leichte Einbürgerung und eine umfassende Anti-Diskriminierungsgesetzgebung aus dem Jahr 1994 sollte diese gleichberechtigte Mitwirkung ethnischer Minderheiten am gesellschaftlichen Leben gefördert werden. Damit zeichnen sich alle hier kurz angesprochenen Politikfelder durch das Streben nach Konsens und Toleranz und die Einbeziehung aller

	1996	2005 (Januar)	2020 (Prognose)
Allochtonen* - Bestand insgesamt	2.498.715 (16,1%)	3.112.431 (19,1%)	4.152.415 (24,7%)
Türken	271.514	357.911	451.717
Surinamer	280.615	328.312	374.720
Marokkaner	225.088	314.699	431.957
Niederländische Antillen + Aruba	86.824	129.721	188.865
EU-24		810.070	
Nicht-westliche Ausländer (Türkei, Afrika, Lateinamerika, Asien, mit Ausnahme von Indonesien und Japan)	1.171.113 (7,5%)	1.691.982 (10,4%)	2.425.016 (14,4%)
Gesamtbevölkerung Niederlande	15.493.889	16.294.847	16.799.820

* Bei der Gesamtbevölkerung wird unterschieden zwischen "Autochtone" und "Allochtone". Dabei gilt in der offiziellen niederländischen CBS - Statistik jede Person als "allochtoon", die mindestens einen im Ausland geborenen Elternteil hat und dabei selbst entweder in den Niederlanden oder im Ausland geboren wurde. Diese Form der Berechnung ist allgemein unüblich und kann daher im internationalen Vergleich zu "überhöhten" Werten führen.

Quelle: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

jeweils relevanten Gruppen aus. Dies waren auch die Qualitäten, mit denen die Niederlande zum Modell im Ausland wurden. Im internationalen Kontext der 1990er Jahren bezeichneten sich die Niederlande gerne selbst als "gidsland" - als führendes Land (Böcker/Thränhardt, 2003), Ministerialbeamte sprachen auf internationalen Konferenzen vom "Modell Niederlande".

Dieser vergleichsweise selbstbewusste Umgang der Niederlande mit der eigenen Integrationspolitik steht im diametralen Gegensatz zu den Diskussionen in Deutschland. Über Jahrzehnte hinweg galt deutsche Migrations- und Integrationspolitik als "misslungen", "defizitär" und "schlechter als die der europäischen Nachbarn". Im altbekannten Triptychon der Integrationsmodelle "Assimilation" (Frankreich), "Multikulturalismus" (Niederlande) und "Gastarbeitermodell" (Deutschland) galt das "deutsche Anti-Integrationsmodell" sowohl in Frankreich als auch in den Niederlanden als Negativbeispiel und hob damit die Qualitäten der jeweils eigenen Integrationspolitik besser hervor. In Deutschland wurde das niederländische Modell zum Teil in verklärter Form als Beweis für die Möglichkeit eines multikulturellen und toleranten Zusammenlebens von Menschen verschiedener Kulturen herangezogen. Diese Wahrnehmung der Niederlande als Vorbild wurde durch die ausländerfeindlichen Brandanschläge und Übergriffe auf Ausländer in Deutschland zu Beginn der 1990er Jahre noch einmal verstärkt. So haben nicht nur die Bundesausländerbeauftragte, sondern auch andere offizielle Institutionen, und nicht zuletzt die "Süssmuth-Kommission"¹ auf die Niederlande als Modell und Vorbild verwiesen.

Das Ende des niederländischen Integrationsmodells?

Die Ermordung des Filmemachers und Kolumnisten Theo van Gogh im November 2004 in Amsterdam war Auslöser für eine europaweite Debatte über das "Scheitern des niederländischen Integrationsmodells." In der Tat war, anders als bei der Ermordung des islamkritischen Politikers Pim Fortuyn durch einen Tierschutz-Aktivist, der Mord an Theo van Gogh islamistisch motiviert. Als bekannter Provokateur hatte van Gogh stets ausführlich von seinem Recht auf Meinungsfreiheit Gebrauch gemacht und mit der islamkritischen und liberalkonservativen VVD²-Parlamentsabgeordneten Ayaan Hirsi Ali einen Kurzfilm über die Unterdrückung der Frau im Islam gedreht. Hirsi Ali war auch das eigentliche Ziel des Niederländers marokkanischer Abstammung, der van Gogh ermordete.

Nicht nur in der niederländischen Öffentlichkeit galt dieser Mord als zentraler Angriff auf die - zwar nach Ansicht vieler Niederländer durch van Gogh stark strapazierte, aber als hohes Gut anzusehende - Meinungsfreiheit. In den Tagen nach dem Mord begann eine Serie von mehr als einem Dutzend Anschlägen und Gegenanschlägen auf Moscheen, Kirchen und islamische Schulen. Damit wurden die Niederlande vom Vorbild einer gelungenen Integration zum Mittelpunkt kontroverser Diskussionen über die Frage, ob interreligiöses und multikulturelles Zusammenleben überhaupt möglich ist. Im Zentrum der Debatten stand ebenfalls die Frage, ob Toleranz nicht letztendlich als Ignoranz real existierender Probleme missverstanden wurde.

Religionen (in % der Gesamtbevölkerung)	1998	2003
Römisch-katholisch	31,0%	30,0%
Protestantisch (evangelisch-lutherisch, calvinistisch)	21,0%	19,0%
Muslimisch	4,6%	5,7%
ohne	41,0%	42,0%

Quelle: CBS siehe oben.

Intention und Realität: Wachsende Kritik innerhalb der Niederlande seit den 1990er Jahren

Auch wenn nach der Ermordung Theo van Goghs in einigen deutschen Kommentaren von einem plötzlichen Ende der multikulturellen Gesellschaft die Rede ist, wurde in den Niederlanden selbst schon seit Beginn der 1990er Jahre deutliche Kritik an der multikulturellen Integrationspolitik geübt.

1991 war der spätere EU-Kommissar Frits Bolkestein einer der ersten scharfen Kritiker der niederländischen Integrationspolitik, der mit dem Ausspruch "Meine Toleranz reicht nicht bis zu den Intoleranten" eine Argumentationslinie vorzeichnete, die auch Pim Fortuyn zehn Jahre später übernahm. Aber auch Wissenschaftler wiesen im Laufe der 1990er Jahre auf die hohe Arbeitslosigkeit unter ethnischen Minderheiten, ihre schlechten Schulleistungen und ihre miserablen Wohnumstände und damit auf ein "Integrationsproblem" hin. Der Anthropologe Jan Rath (1997) machte beispielsweise darauf aufmerksam, dass die niederländische Minderheitenpolitik die Mitglieder von Minderheitengruppen als kulturell andersartig, damit als sozialkulturell nicht konform und nicht in die westliche Kultur passend begreife. Laut Rath führt die eigentlich geplante Besserstellung von Minderheiten durch ihre gesonderte Förderung zu dem genau gegenteiligen Effekt. Migranten würden durch diese Politik als besonders hilfsbedürftig oder unwissend, selten jedoch als gleichwertige Partner verstanden. Auch der Publizist Paul Scheffer betont in seinem Artikel "Het multiculturele drama" (2000) die schlechte sozio-ökonomische Situation der Einwanderer in den Niederlanden. Laut Scheffer hat die im Namen der Minderheitenpolitik hoch gehaltene Toleranz gegenüber ethnischen Minderheiten und ihrer anderen Lebensweise letztendlich dazu geführt, dass die niederländische Öffentlichkeit die schlechte sozio-ökonomische Situation einer Vielzahl der in den Niederlanden lebenden Migranten nicht wahrgenommen habe. So fordert der Publizist, Konflikte nicht nur zu tolerieren, sondern auch auszutragen.

Diesen Ruf nach einem "ehrlicheren Umgang" mit durch das Zusammenleben von Einheimischen und Migranten entstehenden Problemen, charakterisiert die niederländische Philosophin Baukje Prins (2002) als "New Realism". Der "New Realism" durchbricht gezielt bestimmte Tabus und stellt sich gegen die dominierende Political Correctness. Vertreter des "New Realism" greifen die "Sorgen des Volkes" auf und verstehen sich als dessen "Sprachrohr". In der kurzen Zeit, in der Pim Fortuyn zuerst in der Lokalpolitik Rotterdams und dann

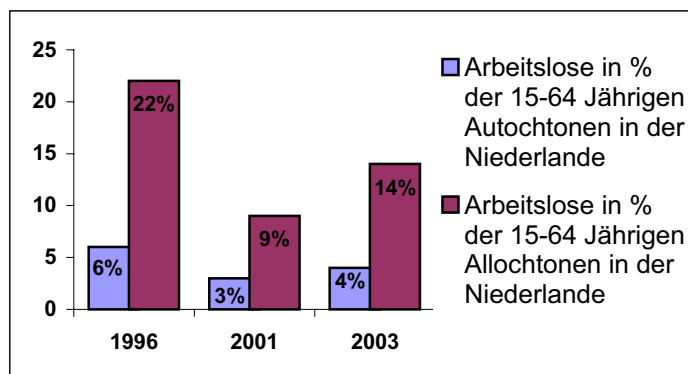
im nationalen Wahlkampf bis zu seiner Ermordung kurz vor den Parlamentswahlen 2002 aktiv war, hat er diesen "New Realism" in der niederländischen Integrationsdiskussion "salonfähig" gemacht. Als bekennender Homosexueller, der sich gegen die homophoben Äußerungen eines radikalen Rotterdamer Imams wehrte, verfügte der umstrittene Politiker Fortuyn über eine gewisse Legitimität, wenn er "keine Toleranz gegenüber den Intoleranten" forderte.

Eine neue Sicht auf den deutschen Nachbarn

So löste sich der multikulturelle Konsens in den Niederlanden bereits zum Ende der 1990er Jahre auf und führte in den frühen 2000er Jahre zur Einsetzung einer Untersuchungskommission durch das Parlament.³ Der Ausschuss sollte der Frage nachgehen, warum die niederländische Integrationspolitik der vergangenen dreißig Jahre gescheitert sei.

Auch der Blick auf den deutschen Nachbarn veränderte sich. Insbesondere vergleichende Untersuchungen über die Integration von Migranten auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland und den Niederlanden führten zu Diskussionen, die über die Migrationsforschung hinaus auch in einer breiten Öffentlichkeit wahrgenommen wurden. So verwies der niederländische Soziologe Ruud Koopmans (2003) auf die paradoxe Situation, dass die sozioökonomische Integration von Migranten in Deutschland ohne eine spezielle Integrationspolitik anscheinend erfolgreicher verlaufen sei als in den Niederlanden, einem Land mit langer integrationspolitischer Tradition. Soweit es die Situation auf dem Arbeitsmarkt betraf, verzeichneten die Niederlande zu Beginn der 2000er Jahre eine Arbeitslosigkeit unter den sogenannten "Allochtonen", die vier Mal höher lag als unter der einheimischen Bevölkerung, während man in Deutschland "lediglich" von dem doppelten Wert ausgehen musste.

Als Grund dafür wurde u.a. das Lehrlings- und Ausbildungssystem in Deutschland genannt, welches jungen Migranten eine vergleichsweise gute Chance für einen Start in das Berufsleben ermögliche. Zudem ist die Vertretung von Migranten in Gewerkschaften und Betriebsräten in Deutschland wesentlich stärker ausgebildet als in den Niederlanden, ein Umstand, der laut Experten effektiver vor Diskriminierung schützt als jede ausgefeilte Anti-Diskriminierungsgesetzgebung (Thränhardt/Böcker, 2003).



Quelle: CBS.

Vorbilder, Integrationsmodelle: Wo geht es hin?

Vor diesem Hintergrund hat die niederländische Integrationspolitik in den letzten Jahren stärker assimilative Züge entwickelt. So gibt es bereits seit 1998 ein obligatorisches Integrationsprogramm für Neuzuwanderer, bei denen Aussicht

Kommentar: Dr. Jeroen Doomernik, Institute for Migration and Ethnic Studies (IMES), Universität Amsterdam

Seit dem Jahr 2002 und insbesondere seit den Ereignissen um den Politiker Pim Fortuyn steht die Integration von Zuwanderern und ihren Kindern im Mittelpunkt der niederländischen Politik-Agenda. Selten werden jedoch Anstrengungen unternommen, näher zu bestimmen, was mit diesem Begriff eigentlich gemeint ist. Es scheint hierbei einzig um kulturelle Anpassung zu gehen. Insbesondere der Islam wird häufig ohne weitere Nuancierung als Problem dargestellt; sogar, als per Definition nicht zu den liberalen Niederlanden passend.

Einzelne Aspekte der Integration werden außer Acht gelassen. So haben sich beispielsweise der Anteil der Allochthonen am Arbeitsmarkt sowie die Möglichkeiten des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Allochthonen stetig verbessert. Auch im Bereich der Bildung wurden große Fortschritte erzielt, welche ebenfalls keine Beachtung in den Debatten zu finden scheinen.

Die Diskussionen mit dem Schwerpunkt auf kultureller Anpassung erstaunen umso mehr, als dass die Niederlande in der Tat als erfolgreiches Beispiel eines Jahrhundertelangen Respekts für religiöse Pluralität galten. Diese Form des innergesellschaftlichen Umgangs schloss ebenfalls die Politik und Verwaltung mit ein. Dies ist heute jedoch keine Selbstverständlichkeit mehr. Die Art und Weise der öffentlichen Debatten ruft starke Widerstände bei der Zielgruppe hervor und provoziert damit vermutlich genau das Gegenteil, im schlimmsten Fall also eine "self-fulfilling prophecy". Multikulturelles Zusammenleben wird zur "Anpassung" und Maßnahmen im Rahmen der Neuzuwanderung könnte man eher als "ungastlich" bezeichnen.

Nun stellt sich die Frage, ob es sich um eine Phase handelt, welche die niederländische Gesellschaft zur Zeit durchläuft, um sich dann wieder auf ihren traditionellen Wert der Toleranz zurück zu besinnen. Oder durchleben wir derzeit eine Periode grundlegender Veränderungen?

In Zeiten der Globalisierung mit mobilen Menschen, von Regierungen geförderter internationaler Zusammenarbeit und Austausch von Studenten sowie Arbeitskräften als Grundlage für wissensbasierte Wirtschaften, müssen die Länder offen – und konstruktiv – Stellung nehmen zu Fragen der Zuwanderung und Integration. Es bleibt abzuwarten, wie die Niederlande mit diesen gegensätzlichen Zielrichtungen umgehen werden.

auf dauerhaften Verbleib besteht. Es beinhaltet 600 Stunden Sprachkurs, Gesellschaftskunde und Berufsberatung. Wurde die gesetzlich festgelegte Verpflichtung zu Beginn u.a. aufgrund ihrer assimilationistischen Tendenzen noch heftig kritisiert, so gilt sie nun als Selbstverständlichkeit. Darüber hinaus ist geplant, dass potentielle Neuzuwanderer noch im Herkunftsland einen Basissprachtest Niederländisch ablegen sowie nach der Einreise in die Niederlande für einen dauerhaften Aufenthaltstitel ein weiteres Sprachdiplom erwerben sollen. Diese Tendenz der Formulierung von Integrationsanforderungen ist als post-multikulturell zu verstehen (Michalowski, 2004). Damit wird in der öffentlichen Debatte das vollzogene, was in der wissenschaftlichen Diskussion seit Anfang der 2000er Jahre unter dem Begriff der Rückkehr der Assimilation - "the return of assimilation" (Brubaker, 2003) - diskutiert wird.

Nimmt man etwas Abstand von der großen Frage der Integrationsmodelle, die bisher die Debatten zur Integration dominiert haben, stellt sich heute die oftmals pragmatische Frage nach der Definition von Integration einerseits und die Frage nach der Messung der in einem Land tatsächlich erzielten Integrationsergebnisse andererseits. Wie kann man Integration erfassen und messen? Welche Maßnahmen sind in welchen Ländern erfolgreich und aus welchen Gründen? Die Integration von Zuwanderern auf dem Arbeitsmarkt ist ein wichtiger Aspekt, der sich vergleichsweise einfacher messen lässt, jedoch sollten andere wichtige Aspekte nicht übersehen werden. Hierzu zählen beispielsweise die gesellschaftliche Interaktion sowie Fragen der Identifizierung mit und der Loyalität gegenüber der Aufnahmegesellschaft. Bestimmte Aspekte lassen sich schwieriger messen und sind dennoch Teil einer eventuell erfolgreichen Integrationsrealität. Bei der Suche nach solch messbaren Integrationserfolgen, die die faktenorientierte Beurteilung einer Integrationspolitik erleichtern sollen, spielen die klassischen nationalen „Integrationsmodelle“ wie Assimilation oder Multikulturalismus keine Rolle. Ziel ist es, die tatsächliche Integrationsrealität näher zu untersuchen. Mit solchen Fragen der Definition und Messbarkeit von Integration befassen sich zur Zeit nicht nur eine Reihe wissenschaftlicher Untersuchungen, sondern - in offener Zusammenarbeit mit der europäischen Kommission - auch die Staaten der EU.

Fußnoten

- 1 Bericht der unabhängigen Kommission "Zuwanderung": Zuwanderung gestalten, Integration fördern" vom 4. Juli 2001.
- 2 Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (Volkspartei für Freiheit und Demokratie).
- 3 Die nach ihrem Vorsitzenden benannte "Commissie Blok".

Die Autorin:

Ines Michalowski ist Doktorandin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster und am Centre de Sociologie des Organisations (Sciences-Po/CNRS), Paris.

Literaturhinweise

- Böcker, Anita/Groenendijk, Kees (2004), Einwanderungs- und Integrationsland Niederlande. Tolerant, liberal und offen?, in: Friso Wielenga/Illona Taute (Hrsg.): Länderbericht Niederlande. Geschichte – Wirtschaft – Gesellschaft, Bonn, S. 303-361.
- Brubaker, Rogers (2003), The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany, and the United States, in: Joppke, Christian / Morawska, Ewa, Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States, Houndmills/Basingstoke, S. 39-58.
- Michalowski, Ines (2004), Integration for Newcomers – A Dutch Model for Europe?, in: Anita Böcker/Betty de Hart/Ines Michalowski (Hrsg.), Migration and the Regulation of Social Integration, IMIS Beiträge Special Issue, Nr. 24, S. 163-175.
- Prins, Baukje (2002): The Nerve to Break Taboos. New Realism in the Dutch Discourse on Multiculturalism, in: Journal of International Migration and Integration 3/(3/4), S. 363-380.
- Thränhardt, Dietrich/Böcker, Anita (2003), Erfolge und Misserfolge der Integration. Deutschland und die Niederlande im Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 26, S. 3-11.

Internetlinks

- Commissie Blok, Übersetzung und Kommentierung des niederländischen Parlamentsberichts Brücken bauen – 30 Jahre niederländische Integrationspolitik im Rückblick. Eine Untersuchung durch einen niederländischen Parlamentsausschuss von Dita Vogel, abrufbar unter: http://www.lzz-nrw.de/docs/Bruecken_bauen_3.pdf.
- Haus der Niederlande (Universität Münster), Dossier zur multikulturellen Gesellschaft und Migration und zur "Akte Van Gogh", abrufbar unter: <http://www.uni-muenster.de/HausDerNiederlande/Zentrum/Projekte/NiederlandeNet/>.
- Koopmans, Ruud (2003), Good Intentions sometimes make bad policy. A comparison of Dutch and German Integration Policies, abrufbar unter: http://www.wz-berlin.de/zkd/zcm/pdf/koopmans_good_intentions.pdf.
- Santel, Bernhard (2004), Wissenschaft kurz gefasst! Informationen zu Migration und Integration aus der Forschung, Nr. 2, Landeszentrum für Zuwanderung Nordrhein-Westfalen. Abrufbar unter: http://www.lzz-nrw.de/docs/Wissenschaft_kurz_gefasst2004_2.pdf.
- Rath, Jan (1997), Das strenge Gesicht von Frau Antje. Die andere Seite des niederländischen Modells für die Integration ethnischer Minderheiten, in: Neue Praxis, 26 (6), S. 479-494, abrufbar unter: <http://users.fmg.uva.nl/jrath/downloads/@Rath%20Das%20Strenge%20Gesicht%20Frau%20Antje%201997.pdf>.
- Scheffer, Paul (2000), Het multiculturele drama, in: NRC Handelsblad, 29.01.2000, abrufbar unter: <http://www.nrc.nl/W2/Lab/Multicultureel/scheffer.html>.