

Riedel, Sabine

**Research Report**

## Streit um Einwanderung in den Niederlanden: Von "Multikulti" zur "Politik der harten Hand"?

SWP-Aktuell, No. 38/2006

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Riedel, Sabine (2006) : Streit um Einwanderung in den Niederlanden: Von "Multikulti" zur "Politik der harten Hand"?, SWP-Aktuell, No. 38/2006, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254627>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Streit um Einwanderung in den Niederlanden

Von »Multikulti« zur »Politik der harten Hand«?

Sabine Riedel

Am 30. Juni 2006 gab Ministerpräsident Jan Peter Balkenende den Rücktritt seiner Regierung bekannt. Tags zuvor hatte er noch ein Misstrauensvotum der Opposition gegen seine Ministerin für Immigration und Integration, Rita Verdonk, überstanden. Der Streit innerhalb der Dreierkoalition war damit aber nicht aus der Welt geschafft. Die linksliberale Demokratie 66 hatte sich mittlerweile auf die Seite der Kritiker Verdonks geschlagen und kündigte nun ihre Koalition mit Balkenendes Christdemokraten und der Volkspartei für Freiheit und Demokratie (VVD) auf. Die Einwanderungs- und Integrationspolitik wird somit zum Schlüsselthema für die Neuwahlen am 22. November 2006. Der Wahlkampf hat bereits begonnen, denn Balkenende hält auch in seiner Übergangsregierung an Verdonk fest: Am 7. Juli 2006 konnte sein Minderheitenkabinett gegen die Stimmen der Opposition ein neues Integrationsgesetz durchs niederländische Parlament bringen.

Bis Ende der neunziger Jahre galten die Niederlande als liberales Vorbild schlechthin. Sie standen für gesellschaftliche Toleranz und politische Freizügigkeit, auch in Sachen Einwanderung: Kein Staat in Europa hatte – gemessen an der Einwohnerzahl – mehr Asylsuchende aufgenommen. Weltweit galten die Niederlande nach den USA als das großzügigste Einwanderungsland. Bei aller Bewunderung für diese Offenheit wird gern übersehen, dass sie teils auf Desinteresse gegenüber Ausländern beruhte. Erst die steigenden sozialen Kosten infolge hoher Arbeitslosigkeit und des niedrigen Bildungsniveaus unter den Immigranten haben einen Meinungs-

schwung bewirkt. Bei den letzten Wahlen gab eine Mehrheit der Niederländer Politikern ihre Stimme, die einen Kurswechsel in der Einwanderungs- und Integrationspolitik versprachen. Balkenendes Regierung konnte zwar einen drastischen Rückgang der Einwanderer und Asylbewerber durchsetzen. Bei der Integration von Immigranten sind ihr allerdings keine nennenswerten Erfolge geglückt.

### Das niederländische Modell des Multikulturalismus

Die Integrationspolitik der Christdemokraten Balkenendes war deshalb wenig über-

zeugend, weil die Partei in den letzten 30 Jahren völlig unterschiedliche Ansätze verfolgt hat. Auch der heute allseits kritisierte Multikulturalismus geht auf eine christlich-liberale Regierung zurück: Im Jahre 1983 verkündete die Koalition aus Christdemokraten (CDA, *Christen Democratisch Appèl*) und Liberalen (VVD, *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie*) ein »Memorandum Ethnische Minderheiten« (*Minderhedennota*). Das darin vertretene multikulturalistische Konzept formulierte als Integrationsziel, das ethnische Selbstverständnis der Einwanderer zu stärken und sie als Angehörige einer sprachlichen bzw. religiösen Minderheit rechtlich gleichzustellen.

Dabei besteht ein markanter Unterschied zum Integrationsmodell Kanadas, das schon im Jahre 1971 als erster Staat weltweit den Multikulturalismus zum Regierungsprogramm erhoben hatte. Dort wird zwischen der kanadischen *Staatsbürgerschaft* einerseits und der Zugehörigkeit zu einer der kanadischen *Nationen* (Ureinwohner sowie Briten, Franzosen und Kanadier) bzw. zu *ethnischen Gruppen* (europäische und »sichtbare« Minderheiten) andererseits unterschieden. Im Gegensatz dazu hat die niederländische Variante des Multikulturalismus das politische Nationsmodell nie aufgegeben: Ziel war stets eine Integration unterschiedlicher ethnischer Gruppen in die gemeinsame *niederländische Nation*.

An diesem Integrationskonzept hielten die Christdemokraten bis zu ihrer Abwahl im Jahre 1994 unbeirrt fest. Erst die sozialdemokratische Regierung der PvdA (*Partij van de Arbeid*) sorgte für eine Wende in der Integrationspolitik. Im Jahre 1998 nahm sie zusammen mit der linksliberalen Partei *Democraten 66* (D66) entscheidende Ergänzungen am multikulturalistischen Modell vor. Unter ihnen hatte sich die Einsicht durchgesetzt, dass der Respekt gegenüber der ethnischen Differenz der Einwanderer allein für eine gesellschaftliche Integration nicht ausreicht. Damit aus dem multikulturellen »Nebeneinander« ein »Miteinander« wird, müssten staatliche Institutionen Anreize schaffen. In diesem Sinne um-

schrieben sie ihr Konzept häufig als »interkulturelles« Modell.

### **Kurswechsel in der Einwanderungs- und Integrationspolitik seit 1998**

Zur staatlichen Förderung von Integration gründete die sozialliberale Regierung im Jahre 1998 das Ministerium für Stadtpolitik und Integration ethnischer Minderheiten. Den Anstoß gaben die sozialen Realitäten der Immigration: Schon zwischen 1983 und 2001 hat sich die Zahl der Einwanderer auf 1,6 Millionen verdreifacht. Heute stellen sie ca. 10% der Gesamtbevölkerung. Ihre Ansiedlung konzentriert sich auf die größten Städte des Landes, wie Amsterdam, Rotterdam und Den Haag. Im Durchschnitt sind 40% der Einwohner dieser Städte nicht-europäischer Herkunft. In manchen Außenbezirken stellen sie bereits die Bevölkerungsmehrheit.

Die verhältnismäßig schlechten Lebens- und Arbeitsbedingungen, die auf eine mangelhafte Schul- und Berufsausbildung zurückzuführen sind, haben die Immigranten über ethnische Differenzen hinweg zu einer gesellschaftlichen Randgruppe werden lassen. Darauf deutet allein schon deren dreifach höhere Arbeitslosenrate hin. Angesichts dessen setzten die Sozialdemokraten seit 1994 auf sozialpolitische Maßnahmen und stellten beispielsweise Fördergelder zur (Re-) Integration der Einwanderer in den Arbeitsmarkt bereit. Schließlich gaben sie konservativen Forderungen nach, die von den Neuankömmlingen mehr Bereitschaft zur Integration und entsprechende Eigeninitiative verlangten: Seit 1998 sind Kurse zum Erwerb der niederländischen Sprache verpflichtend, Sprachkompetenz gilt als Schlüssel zur Integration.

Mit dem Regierungswechsel im Jahre 2003 verlagerten Christdemokraten (CDA) und Liberale (VVD sowie D66) den Fokus von der Integrations- auf die Einwanderungspolitik. Deutliches Zeichen hierfür war die Schaffung eines Ministeriums für Immigration und Integration, das Rita

Verdonk von der rechtsliberalen VVD anvertraut wurde. Als konkrete Maßnahme erhöhte sie die Hürden für den Erwerb der niederländischen Staatsbürgerschaft. Bessere Sprachkenntnisse sollen von nun an nicht mehr die Folge, sondern die Voraussetzung für Integration sein. Dieser Grundsatz fand insbesondere seinen Niederschlag in den neuen Einwanderungsbestimmungen: Seit dem 1. März 2006 verlangen die niederländischen Konsulate weltweit von den Immigranten einen Test, in dem sie sowohl ihre Sprachkompetenz als auch landeskundliche Kenntnisse über die Niederlande nachweisen müssen.

### **Die besondere Rolle des Islam in der politischen Auseinandersetzung**

Meinungsumfragen zufolge bekommt Rita Verdonk für ihre politischen Maßnahmen sehr viel Rückhalt aus der Bevölkerung. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich die Ministerin offensiv der Einwanderungsdebatte stellt und mit konkreten Vorschlägen aufwartet. Dabei hatte es zunächst den Anschein, als würde sich Verdonk Forderungen eines Pim Fortuyn zu eigen machen. Der rechtspopulistische Politiker untermauerte seine Kritik an der Einwanderungspolitik der sozialliberalen Koalition mit islamfeindlichen Argumenten. Im Parlamentswahlkampf des Jahres 2002, an dem er sich mit seiner *Lijst Pim Fortuyn* beteiligte, sprach er sich etwa für einen »Krieg gegen den Islam« aus. Seiner Meinung nach repräsentiert diese Religion eine rückständige Kultur, deren Angehörige sich niemals in die niederländische Gesellschaft einfügen könnten.

Ähnliche Argumente vertrat der Filmmacher Theo van Gogh, der mit seinem Kurzfilm »Submission« für Aufsehen sorgte. Im Unterschied allerdings zu Pim Fortuyn, der am 6. Mai 2002 dem Mordanschlag eines niederländischen Tierschützers erlag, kam van Gogh durch die Hand eines Niederländers marokkanischer Herkunft ums Leben, der Verbindungen zu islamistischen Organisationen unterhielt. Dies verschärfte

die Auseinandersetzung mit dem Islam, der häufig mit fundamentalistischen und islamistischen Strömungen gleichgesetzt wird.

Diesen Diskurs verkörpert die aus Somalia stammende Ayaan Hirsi Ali, die bis vor kurzem für die rechtsliberale VVD im niederländischen Parlament saß. Sie schrieb das Drehbuch für van Goghs Kurzfilm, der die Unterdrückung muslimischer Frauen auf Glaubenssätze des Koran zurückführt (im Film sind auf der Haut von Frauen Koranverse zu sehen, die die Frau zur Unterwerfung unter ihren Ehemann auffordern). Durch die Unterstellung, dass religiöse Normen soziale Lebensweisen determinieren – im Grunde fundamentalistischen Argumenten abgeschaut –, hat sich Hirsi Ali als »Islam-Kritikerin« medial in Szene gesetzt. Der Karikaturenstreit sowie ihr neues Script für »Submission II« hat ihre Popularität zusätzlich erhöht.

Den vorläufigen Höhepunkt erreichte ihre Popularität Anfang Mai 2006, als ein Fernsehbericht Hirsi Alis Biographie näher beleuchtete. Danach hatte sie unter Vertuschung bestimmter Gegebenheiten und Fakten ihre Einreise über Deutschland erwirkt. Nicht zuletzt weil Hirsi Ali dies öffentlich zugab, erkannte ihr die Ministerin für Immigration und Integration kurzerhand die niederländische Staatsbürgerschaft ab. Doch infolge massiven öffentlichen Drucks musste die Ministerin ihre Entscheidung wenige Tage später revidieren. Viele Medien stellen Hirsi Ali als das Opfer der neuen harten Einwanderungspolitik dar, obwohl die Politikerin bis zu ihrem Rücktritt von ihren Parteiämtern am 16. Mai 2005 diese Politik in vollem Umfang mitgetragen hatte. Ministerin Verdonk, wie Hirsi Ali Mitglied der VVD, hat ihre Unabhängigkeit bewiesen, indem sie ihrer politischen Mitstreiterin keine Ausnahmeregelung zugestand. Parteipolitische Rivalität – wie vielfach zu lesen – lässt sich der Ministerin als Motiv jedenfalls nicht unterstellen. Wusste sie doch davon, dass Hirsi Ali schon seit Monaten ihre Ausreise in die USA plante, wo sie beim American Enterprise Institute arbeiten wird.

## **Folgt dem Multikulturalismus nun die Wende zum Kulturalismus?**

In der öffentlichen Debatte, die in den Niederlanden über den Islam geführt wird, bleibt ein Aspekt gänzlich ausgespart: das grundsätzliche Verhältnis von Religion und Politik im Königreich. Der weit verbreitete Vorwurf, der Islam verweigere sich dem säkularen Prinzip der Trennung von Kirche und Staat, fällt ironischerweise auf die Verhältnisse in den Niederlanden zurück. Bis Ende der 1960er Jahre war die Politik engste mit kirchlichen Institutionen verflochten. Es gab zwei protestantische, eine orthodox-calvinistische und eine katholische Partei, deren Wählerschaft sich nach der jeweiligen Konfessionszugehörigkeit gruppierte. Die enge Verflechtung von Politik und Konfession überzog das gesamte Sozial- und Bildungssystem, das sich nach konfessioneller Zugehörigkeit formierte (Versäulung). Der niederländische Bürger war sprichwörtlich von der Wiege bis zur Bahre, von Kindergarten und Schule bis zu Vereinen und Parteien in diese Säulenstruktur eingebunden.

Erst in den siebziger Jahren kam es im Zuge von Parteineugründungen zu entscheidenden Veränderungen, die das engmaschige Gewebe von Staat und Religion zu lockern begannen. Auf gesellschaftlicher Ebene jedoch blieben wesentliche Elemente der Säulenstruktur bestehen, so die konfessionellen Schulen, die bis heute mehr als 75% der niederländischen Kinder besuchen.

In diesem Rahmen betrachtet ist die Begründung des multikulturellen Integrationskonzepts durch die Christdemokratische Partei (CDA) kein Widerspruch, sondern eine logische Folge ihres Säulenkonzepts. Indem sie in der Logik ihrer Minderheitenpolitik seit 1983 die Gründung islamischer Schulen gestattete, erkannte sie zwar die muslimischen Gemeinschaften an. Gleichzeitig aber stärkten die Christdemokraten damit die enge Verbindung von Religion und Sozialstrukturen unter den muslimischen Immigranten und förderten somit jene Segregationstendenzen, die sie heute vehement kritisieren.

Christlich orientierte Parteien könnten die aktuelle Auseinandersetzung mit islamistischen Kräften dazu nutzen, den Kirchen wieder zu mehr Einfluss auf Politik und Gesellschaft zu verhelfen. Darauf deutet der gescheiterte Versuch der CDA im Jahre 2002 hin, eine Regierungskoalition mit der *Lijst Pim Fortuyn* einzugehen, einer Partei, für welche die christlich-jüdische Kultur höherwertiger ist als die islamische.

An dieser Stelle sei jedoch daran erinnert, dass sich schon Anfang des 20. Jahrhunderts Katholiken der Niederlande mit liberalen Kräften verbanden, um gegen die protestantische Mehrheit eine Säkularisierung durchzusetzen. Damals war bereits vielen Kirchenvertretern klar, dass nur neutrale staatliche Strukturen den religiösen Pluralismus garantieren können. Dies gilt um so mehr für die aktuelle Situation, in der von den 1,6 Millionen Immigranten ca. 1 Million muslimischen Glaubens sind.

## **Kultureller Pluralismus braucht staatliche Förderung**

Wenn sich die Niederländer heute von ihrem multikulturellen Modell verabschieden, um die Einwanderer aus ihren Parallelgesellschaften zu lösen, dann müssen sie auch institutionelle Veränderungen vornehmen: Überkonfessionelle Institutionen sind zu fördern, in denen sich Menschen unterschiedlicher religiöser und kultureller Identität begegnen. Dies gilt vor allem für den Bildungsbereich. Solange Kinder und Jugendliche angesichts der Dominanz konfessioneller Schulen getrennte Wege gehen, werden sie sich als Erwachsene mit Misstrauen begegnen. Zudem sind Niederländischkenntnisse durch Sprachkurse allein nicht zu vermitteln. Entscheidender ist die tägliche Kommunikation im Alltag. Insofern geht der Streit zwischen Regierung und Opposition über eine Bestrafung von Einwanderern, die sich Sprachkursen verweigern – auch weil sie diese Kurse selbst finanzieren müssen –, an den eigentlichen Problemen vorbei.