

NIEDERLANDE-STUDIEN

Band [42]

**Die Arbeitsmarkt-
integration von
Zuwanderern in
Deutschland und
den Niederlanden**

Markus Wilp

Hintergründe, aktuelle
Entwicklungen und
politische Maßnahmen

WAXMANN

Niederlande-Studien

herausgegeben von
Amand Berteloot, Loek Geeraedts,
Lut Missinne und Friso Wielenga

Band 42



Waxmann Münster / New York
München / Berlin

Markus Wilp

Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland und den Niederlanden

Hintergründe,
aktuelle Entwicklungen
und politische Maßnahmen



Waxmann Münster / New York
München / Berlin

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Eine elektronische Version dieses Buches ist dank der Unterstützung von Bibliotheken, die mit Knowledge Unlatched zusammenarbeiten, frei verfügbar. Die Open-Access-Ausgabe wurde im vorliegenden Fall ermöglicht durch den Fachinformationsdienst Benelux / Low Countries Studies der Universitäts- und Landesbibliothek Münster mit Förderung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft.

Mehr Informationen: www.knowledgeunlatched.org, www.fid-benelux.de

Gefördert durch



FID Benelux
Low Countries Studies



ISSN 1436-3836

Print-ISBN 978-3-8309-1745-8

E-Book-ISBN 978-3-8309-6745-3

<https://doi.org/10.31244/9783830967453>

Waxmann Verlag, Münster 2007

www.waxmann.com

info@waxmann.com

Umschlaggestaltung: Pleßmann Kommunikationsdesign, Ascheberg
Siegel der Generalstaaten der Niederlande aus dem Jahre 1578. Es zeigt einen gekrönten Löwen mit Schwert und Pfeilbündel, das die 17 Provinzen der Niederlande vereint nach der Pazifikation von Gent (1576) symbolisiert.
Aus: Zannekin-nieuwsbrief 1/89, S. 5.

Dieses Werk ist unter der Lizenz CC BY-NC-SA veröffentlicht

Namensnennung – Nicht-kommerziell –

Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>



Inhalt

1	Einleitung.....	7
1.1	Erkenntnisinteresse	10
1.2	Inhalte und Vorgehensweise.....	14
1.3	Definitionen.....	16
2.	Inhaltliche Grundlagen der Untersuchung.....	21
2.1	Der komparative Ansatz der Untersuchung	21
2.1.1	Die Vorzüge vergleichender Forschung.....	23
2.1.2	Die Auswahl der Untersuchungseinheiten	26
2.2	Die deutsche und die niederländische Zuwanderungs- geschichte nach 1945 im Überblick	30
2.2.1	Niederlande.....	32
2.2.2	Deutschland	38
2.2.3	Vergleich der Entwicklungen und der aktuellen Situation.....	47
2.3	Integrationspolitik im deutsch-niederländischen Vergleich.....	56
2.3.1	Die achtziger Jahre	58
2.3.2	Der Zeitraum von 1990 bis 1998.....	66
2.3.3	Aktuelle Entwicklungen	71
3.	Die Position von Zuwanderern auf dem deutschen und dem niederländischen Arbeitsmarkt.....	82
3.1	Die Bedeutung des Themas in Deutschland und in den Niederlanden.....	83
3.1.1	Die integrativen Möglichkeiten des Arbeitsmarktes.....	84
3.1.2	Wirtschaftliche Aspekte	87
3.2	Arbeitsmarktentwicklungen im deutsch-niederländischen Vergleich	96
3.2.1	Zur Erwerbslosigkeit von Zuwanderern in beiden Ländern.....	99
3.2.2	Arbeitslosenzahlen und -quoten von Jugendlichen.....	109
3.2.3	Strukturmerkmale der arbeitslosen Zuwanderer	117
3.3	Erklärungsansätze für die Arbeitsmarktprobleme der Migranten.....	126
3.3.1	Die Qualifikationsdefizite vieler Zuwanderer	126
3.3.2	Der wirtschaftliche Strukturwandel.....	140
3.3.3	Konjunkturelle Aspekte	142
3.3.4	Diskriminierung.....	147
4.	Entwicklung eines Analyseschemas.....	150
4.1	Zur Untersuchung politischen Handelns	152
4.1.1	Grundlagen der Politikfeldforschung	153
4.1.2	Erkenntnisinteresse und Stellenwert der Vergleichenden Policy-Forschung.....	162

4.2	Die Evaluation politischer Maßnahmen	165
4.2.1	Zentrale Gesichtspunkte der Evaluationsforschung	167
4.2.2	Methodische Aspekte	171
4.3	Zusammenstellung des Analyseschemas.....	176
5.	Untersuchung ausgewählter politischer Maßnahmen in Deutschland	181
5.1	Politisches Handeln im Überblick.....	185
5.2	Das <i>Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (JUMP)</i>	193
5.2.1	Zentrale Charakteristika des Programms.....	195
5.2.2	Ergebnisse und Bewertung	203
5.3	<i>Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf (BQF-Programm)</i>	221
5.3.1	Zentrale Charakteristika des Programms.....	225
5.3.2	Ergebnisse und Bewertung.....	235
5.4	Die nordrhein-westfälische Landesinitiative <i>Jugend in Arbeit (JA)</i>	242
5.4.1	Zentrale Charakteristika des Programms.....	244
5.4.2	Ergebnisse und Bewertung	253
6.	Analyse ausgewählter Programme in den Niederlanden.....	266
6.1	Politisches Handeln im Überblick.....	267
6.2	Das <i>Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW)</i>	274
6.2.1	Zentrale Charakteristika des Programms.....	277
6.2.2	Ergebnisse und Bewertung	282
6.3	Die <i>Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen (SPAG)</i>	308
6.3.1	Zentrale Charakteristika des Programms.....	311
6.3.2	Ergebnisse und Bewertung	317
6.4	Der <i>Convenant inzake de instroom van etnische minder- heden in het midden- en kleinbedrijf (MKB-convenant)</i>	330
6.4.1	Zentrale Charakteristika des Programms.....	333
6.4.2	Ergebnisse und Bewertung	338
7.	Schlussbetrachtung	348
7.1	Zusammenfassung erzielter Ergebnisse	352
7.2	Anregungen für zukünftiges politisches Handeln	359
7.3	Kurzes Fazit zum Stand der Integration in Deutschland und in den Niederlanden	375
8.	Verzeichnisse.....	379
8.1	Verzeichnis der Abkürzungen und Akronyme.....	379
8.2	Verzeichnis der Abbildungen	381
8.3	Verzeichnis der Tabellen.....	386
8.4	Quellen- und Literaturverzeichnis.....	387

1. Einleitung

Die Integration von Migranten steht in Deutschland und in den Niederlanden seit Jahren im Mittelpunkt zahlreicher politischer, wissenschaftlicher und gesellschaftlicher Diskussionen. Seit dem im November 2004 verübten Mord an Theo van Gogh hat sich das Interesse an diesem Thema in beiden Ländern nochmals erheblich erhöht. In den derzeitigen Kontroversen werden sehr unterschiedliche Aspekte angesprochen, die sich im Wesentlichen zu drei zentralen Punkten verdichten lassen. In Anbetracht des aktuellen Anlasses und verschiedener anderer Ereignisse im In- und Ausland wird erstens häufig die Frage erörtert, welche Maßnahmen zum Schutz vor gewaltbereiten Extremisten zu ergreifen sind.¹ Darüber hinaus setzt man sich zweitens mit Strategien auseinander, die zu Verbesserungen im Zusammenleben von Menschen mit unterschiedlicher kultureller Prägung beitragen sollen. Die bisher erreichten Ergebnisse bei der Integration von Zuwanderern bilden den dritten wichtigen Diskussionspunkt. Im Hinblick auf diesen letzten Aspekt finden sich in beiden Ländern kritische Stimmen, die auf fortdauernde Probleme vieler Migranten in den zentralen Bereichen Sprache, Bildung und Arbeitsmarkt hinweisen. Auf dieser Grundlage äußern sich manche Kommentatoren sehr skeptisch über die Resultate der bisherigen Integrationsbemühungen.

Die negative Beurteilung der bisherigen Integrationserfolge geht in den derzeitigen Debatten in vielen Fällen mit einer kritischen Beurteilung des politischen Umgangs mit dem Thema Integrationspolitik einher. Dieser Umstand ist vor allem in Bezug auf die Niederlande bemerkenswert, weil die niederländische Integrationspolitik über Jahre hinweg im In- und Ausland ein sehr hohes Ansehen genoss.² Beelen schrieb noch im Jahr 2003: „Die Niederlande haben den Ruf, ein tolerantes und ausländerfreundliches Land zu sein, das sich in vorbildlicher Weise um seine allochthonen Mitbürger kümmert. Die niederländische Minoritätenpolitik hat in ganz Europa Vorbildcharakter. Laufende Projekte zur Integration und Eingliederung der fremden und zur Aufklärung der einheimischen Bevölkerung werden von Sachverständigen aus den benachbarten Ländern als

1 Zu den angesprochenen Geschehnissen zählen unter anderem die Anschläge vom 11. September 2001, die Kriege in Afghanistan und im Irak, der Konflikt im Nahen Osten sowie die terroristischen Gewalttaten der letzten Jahre.

2 Das lange Zeit hohe Renommee der Niederlande in der wissenschaftlichen Forschung dokumentiert Engelen mit folgenden Worten: „During the 1990s, the Netherlands served as the model par excellence of a liberal, multicultural migration and incorporation regime in comparative migration literature.“ ENGELEN (2004): S. 486. Nach Koopmans wurden die Vorzüge der niederländischen Politik über Jahre von einheimischen Experten geschätzt und präsentiert: „In journals, edited volumes, and on international conferences, Dutch immigration scholars have over the years spread the gospel of the blessings of Dutch multiculturalism. Certainly there was room for improvement, but no one seemed to have much doubt that we were doing things much better than most of our neighbours, who had much to learn from the Dutch model (...).“ KOOPMANS (2005): S. 11 f.

inspirierende, erfolgversprechende Modelle betrachtet.“³ Entgegen dieser Aussage wird in den letzten Jahren vermehrt darauf hingewiesen, dass die bisher verwendeten Strategien und Instrumente manche Probleme nicht haben lösen können. Diese Erkenntnis trug zu einem hohen Maß an Unzufriedenheit in der niederländischen Bevölkerung bei, welches sich unter anderem in diversen Umfragen und durch die Wahlerfolge Pim Fortuyns ausdrückte.⁴

Auch in der Beurteilung der deutschen Integrationspolitik ist seit einiger Zeit ein gewisser Wandel zu verzeichnen. Über Jahre hinweg wurde der deutschen Politik vorgeworfen, dass sie sowohl bei der Anerkennung der Einwanderungsrealitäten als auch bei der Entwicklung und Durchführung von Integrationskonzepten versage. Diesen Sachverhalt belegt Bommès, indem er schreibt: „Die Bundesrepublik Deutschland hat einwanderungspolitisch einen schlechten Ruf, der vor allem aus ihrer Geschichte der migrationspolitischen Bewältigung der Arbeitsmigration resultiert. Mit ihrer langjährig aufrecht erhaltenen Selbstbeschreibung als ‚Nicht-Einwanderungsland‘ hat sich lange Zeit das Image verknüpft, dass es um die soziale Integration von Migranten in Deutschland schlecht bestellt sei.“⁵ Obwohl auch heute noch in vielen Studien auf die Probleme in der Bundesrepublik hingewiesen wird, fallen die Urteile über die deutsche Integrationspolitik in der letzten Zeit zumeist weniger kritisch aus.⁶

In Anbetracht der tendenziell gegensätzlichen Entwicklungen in Bezug auf die Bewertungen der jeweiligen Politik ergibt sich für einen integrationspolitischen

3 BEELEN (2003): S. 60. Das positive Bild der Niederlande erstreckte sich nicht nur auf die niederländische Politik, sondern auch auf den gesellschaftlichen Umgang mit dem Thema Integration. Böcker und Thränhardt schreiben in diesem Zusammenhang: „Jahrzehntelang sind die Niederlande in Deutschland als Musterbeispiel für Toleranz gegenüber Minderheiten betrachtet worden, ihr Multikulturalismus galt als ‚ideelles Exportprodukt‘.“ BÖCKER/THRÄNHARDT (2003a): S. 3.

4 Als Beleg für die zunehmend kritischen Einschätzungen bezüglich der niederländischen Politik sei auf Tudyka verwiesen, der schreibt: „Die Niederlande sind ein Laboratorium für europäische Immigrations- und Integrationspolitik, wobei allerdings zu Beginn des 21. Jahrhunderts mehr aus dem Scheitern als aus Erfolgen gelernt werden kann.“ TUDYKA (2004): S. 136. Auf die weit verbreitete Skepsis gegenüber den Erfolgen der Integrationspolitik in den Niederlanden selbst verweist Gijssberts mit folgendem Zitat: „At the end of the 1990s there appeared to be an almost universal public consensus that the Dutch integration policy pursued to that point had failed. The policy of previous governments was regarded as too lame and as taking too little account of the limits to the absorption capacity of Dutch society.“ GIJSBERTS (2004): S. 42.

5 BOMMÈS (2001): S. 51. Auch bei Meier-Braun findet sich ein kritisches Urteil über den deutschen Umgang mit integrationspolitischen Herausforderungen. Er meint: „Die Ausländerpolitik ist ein Beispiel dafür, wie jahrzehntelang Politik gemacht werden kann, ohne auf die Interessen und Bedürfnisse einer betroffenen Bevölkerungsgruppe Rücksicht nehmen zu müssen. (...) Die Politik hat die Minderheiten in Deutschland lange spüren lassen, dass sie eigentlich unerwünscht, höchstens ein notwendiges Übel seien.“ MEIER-BRAUN (2002): S. 143.

6 Auf die Gründe für diese Entwicklung wird im weiteren Verlauf der Untersuchung noch näher eingegangen.

Vergleich zwischen Deutschland und den Niederlanden, wie er in der vorliegenden Untersuchung angestrebt wird, eine sehr interessante Konstellation. Es stellt sich vor allem die Frage, inwieweit die dargestellten Einschätzungen mitsamt ihrer Wandlungen den Realitäten in beiden Ländern entsprechen. Zu ihrer Beantwortung ist es erforderlich, sich intensiv mit den Integrationsergebnissen und den politischen Aktivitäten in den zwei Staaten auseinander zu setzen. Eine derartige Betrachtung erscheint vor allem deshalb lohnenswert, weil es sich bei der Integration von Zuwanderern nicht nur um ein Thema von großer Aktualität und Brisanz, sondern auch von hoher Bedeutung handelt. Die Entwicklungen auf diesem Gebiet wirken sich ohne Zweifel entscheidend auf das gesellschaftliche Klima, den sozialen Zusammenhalt und die wirtschaftlichen Bedingungen in den beiden Ländern aus.⁷

Der Verlauf der Integrationsprozesse von Zuwanderern hängt von einer Vielzahl an gesellschaftlichen und individuellen Faktoren in verschiedenen Lebensbereichen ab. Bei der Integration von Migrant*innen handelt es sich somit um ein äußerst komplexes und vielschichtiges Thema. Im Rahmen dieser Arbeit steht der Bereich Arbeitsmarkt im Vordergrund. Diese inhaltliche Ausrichtung beruht auf der Auffassung, dass dem Erwerbsleben für das Gelingen von Integration eine herausragende Bedeutung zukommt. Sackmann unterstützt diese Einschätzung folgendermaßen: „Eine Grundannahme aller Assimilations- und Integrations-theorien lautet, dass Integration zwar nicht allein über Arbeitsmärkte erreicht wird, dass sie aber ohne Arbeitsmarktintegration letztlich nicht funktioniert.“⁸

7 Der ehemalige Bundespräsident Rau bezeichnete die Integration in seiner berühmten Berliner Rede aus dem Jahr 2000 folglich als „eine gesellschaftspolitische Aufgabe allererster Ordnung.“ RAU (2000): S. 12. Im Abschlussbericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ wird die Gestaltung von Zuwanderung und Integration als eine der wichtigsten Aufgaben der nächsten Jahrzehnte bewertet. Vgl.: UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001a): S. 2.

8 SACKMANN (2001): S. 81. In diesem Zusammenhang schreibt Hermann: „Die Gesellschaft versteht sich als Arbeitsgesellschaft, in der der einzelne aus dem Beruf seine soziale Identität bezieht. Wo einer in der Gesellschaft steht, welches Prestige er genießt, wer sich mit ihm und mit wem er sich assoziiert, zu wem er oder wer zu ihm hinauf- oder hinabblickt, ist vorwiegend durch seinen Beruf bestimmt. Auf Grund ihres Berufes werden Menschen eingeordnet. Die Stellung im Beruf kann in einer marktwirtschaftlichen Gesellschaft als die Basis der individuellen Handlungsfähigkeit angesehen werden. Vor diesem Hintergrund kann eine erfolgreiche Eingliederung der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt nicht hoch genug bewertet werden.“ HERMANN (1998a): S. 43. In der Literatur zum Thema wird die Teilnahme am Erwerbsleben im Sinn der Aussagen von Sackmann und Hermann dann auch als einer der wichtigsten Integrationsindikatoren bewertet. Vgl. unter anderem: MAAGDENBERG (2004a): S. 53; RIJN (2004): S. 4; EDERVEEN (2004): S. 95.

1.1 Erkenntnisinteresse

Die europäischen Regierungen stehen in Anbetracht einer fortschreitenden Internationalisierung ökonomischer und gesellschaftlicher Entwicklungen im zunehmenden Maße vor ähnlichen politischen Herausforderungen.⁹ Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung stellt sich sowohl für die politischen Entscheidungsträger als auch für die Wissenschaft die Frage nach der Vergleichbarkeit der Ergebnisse politischen Handelns und der Übertragbarkeit erfolgreicher Handlungsansätze. Unter bestimmten Bedingungen können derartige Betrachtungen dazu beitragen, dass die Politik eines Landes von den Erfahrungen aus anderen Staaten profitiert.¹⁰

Auch im Bereich der Integrationspolitik ist davon auszugehen, dass sich in verschiedenen Staaten Europas gleichartige Aufgaben stellen.¹¹ Die Frage nach den Schwerpunkten und Resultaten nationaler Vorgehensweisen ist damit auch für dieses Politikfeld von hohem Interesse. Insbesondere ein Vergleich zwischen Deutschland und den Niederlanden bietet sich aus verschiedenen Gründen an. Zu denken ist in diesem Zusammenhang unter anderem an die Tatsache, dass sich die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Charakteristika beider Länder in vielerlei Hinsicht ähneln. Des Weiteren handelt es sich um zwei Länder, die bereits seit langer Zeit in einem intensiven Austausch miteinander stehen. Aufgrund dieser Aspekte ist davon auszugehen, dass die komparative Untersuchung beider Länder auf gewissen Parallelen aufbauen kann, was unter anderem die Übertragbarkeit der gewonnenen Erkenntnisse steigert.

In Bezug auf das Feld der Integrationspolitik erscheint ein Vergleich zwischen den beiden Nachbarstaaten vor allem aufgrund ihres stark unterschiedlichen Renommées auf diesem Gebiet reizvoll. Die voneinander abweichenden Beurteilungen der deutschen und niederländischen Politik erklären sich vor allem dadurch, dass die politischen Verantwortlichen in beiden Ländern trotz zum Teil durchaus ähnlicher Aufgaben in den letzten Jahren sehr unterschiedliche Strategien verfolgten. Dieser Sachverhalt veranlasst Koopmans zu der Auffassung, dass Deutschland der ideale Vergleichskandidat zur Bestimmung der niederländischen Integrationserfolge sei.¹² Auch von Seiten der niederländischen und deutschen Politik werden die Vorzüge vergleichender Betrachtungen zunehmend anerkannt. Dies wird beispielsweise daran deutlich, dass in einigen zentralen

9 Auf diesen Sachverhalt verweisen unter anderem: HARROP (1993a): S. 263 f.; MACKIE/MARSH (1995): S. 184; COX (1999): S. 14.

10 Ein solches Lernen setzt nach Vogel voraus, „dass die Rahmenbedingungen und Policies untersucht und ihre Wirkungen evaluiert werden.“ VOGEL (2003a): S. 19. Die Grenzen einer derartigen Vorgehensweise thematisieren: LINDSTROM (2001): S. 97; LINDO (1998): S. 8. Das Thema wird im Rahmen des Kapitels 4.1.2 nochmals behandelt.

11 Diesen Umstand dokumentieren: BADE/BOMMES (2004): S. 14 ff.; EDERVEEN (2004): S. 104.

12 Vgl.: KOOPMANS (2003): S. 48.

Dokumenten der letzten Jahre Bezug auf das jeweilige Nachbarland genommen wird.¹³

Die Verläufe von Integrationsprozessen bilden in Deutschland und in den Niederlanden ebenso wie die in diesem Bereich eingesetzten politischen Strategien und Instrumente ein Feld intensiver wissenschaftlicher Forschung.¹⁴ Ein zentrales Kennzeichen der meisten wissenschaftlichen Untersuchungen besteht darin, dass sie sich lediglich mit einem Land beschäftigen und sich somit auf eine reine Binnenperspektive beschränken. Koopmans hält dementsprechend in einer Publikation aus dem Jahr 2005 mit Blick auf die niederländische Forschung fest, dass abgesehen von einigen Ausnahmen „there hardly was any systematic comparative research on integration outcomes. This, it should be emphasised, was not a particular shortcoming of Dutch integration research, but was typical for the field across Europe, for which the highest form of comparative research long consisted of edited volumes or journal issues with country or city case studies next to one another, but lacking comparable empirical indicators that would have allowed a genuinely comparative analysis.“¹⁵ Der von Koopmans beschriebene Zustand ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil ein integrationspolitischer Vergleich diverse inhaltliche Vorzüge verspricht. Es ist beispielsweise davon auszugehen, dass eine komparative Betrachtungsweise zu fundierteren Einschätzungen hinsichtlich nationaler Entwicklungen und Gegebenheiten beiträgt.

Die berufliche Situation von Migranten wird in einer recht großen Zahl an deutschen und niederländischen Studien untersucht, in denen vor allem die jeweiligen nationalen Problemlagen thematisiert werden.¹⁶ Es finden sich zudem

13 Sowohl im Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ aus dem Jahr 2001 als auch im Gutachten einer in den Niederlanden eingesetzten parlamentarischen Kommission zur Untersuchung der Integrationspolitik, die nach ihrem Vorsitzenden zumeist als Blok-Kommission bezeichnet wird und ihren Bericht im Jahr 2004 vorlegte, wird der Blick in das jeweilige Nachbarland gerichtet. Vgl.: UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 253 ff.; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 243 ff.

14 Koopmans sieht im Bereich der Integrationspolitik sogar „possibly the single strongest area of academic social research in quantitative terms, not least because of plentiful government funding – particularly so in the Netherlands where many integration researchers do little else than government contract research.“ KOOPMANS (2005): S. 12. Auf die große Zahl an relevanten Forschungsaktivitäten verweist auch: MOLLEMAN (2004): S. 47.

15 KOOPMANS (2005): S. 12. An anderer Stelle merkt der Verfasser an, dass in den Niederlanden gerade der Vergleich zu Deutschland lange Zeit vernachlässigt wurde. In dieser Auffassung bestärken ihn auch Böcker und Thränhardt. Vgl.: KOOPMANS (2002): S. 87 ff.; BÖCKER/THRÄNHARDT (2003b): S. 33.

16 Ein aktueller Bericht zur Situation in den Niederlanden wurde Mitte 2005 von Klaver, Mevissen und Odé veröffentlicht. Vgl.: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 1 ff. Auch im neuen Bericht der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung wird ausführlich auf die entsprechenden Sachverhalte eingegangen. Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 59 ff. Die

einige Untersuchungen, in denen relevante Daten aus verschiedenen Ländern einander gegenübergestellt und erörtert werden.¹⁷ Ein diesbezüglicher Vergleich zwischen Deutschland und den Niederlanden wurde bisher jedoch nur von wenigen Autoren vorgenommen.¹⁸ In Anbetracht dieses Umstandes besteht auf diesem Gebiet sicherlich noch erheblicher Forschungsbedarf.

Die vorliegende Untersuchung zielt auf die Erweiterung des vorhandenen Wissens über die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland und in den Niederlanden ab. In ihrem Verlauf sollen Kenntnisse über zentrale Hintergründe des Untersuchungsthemas gewonnen werden. Zudem richtet sich das Augenmerk auf wichtige Entwicklungen der letzten Jahre. Im Gegensatz zu vielen anderen Studien beschränkt sich das Erkenntnisinteresse der Arbeit nicht auf diese beiden Punkte. Vielmehr findet auch die Frage nach der inhaltlichen Ausrichtung und der Wirksamkeit des politischen Handelns in den zwei Nachbarländern Berücksichtigung. Auf der Grundlage der durch die Analyse verschiedener Programme gewonnenen Erkenntnisse kann dann abschließend eine Auseinandersetzung mit etwaigen Lehren und Notwendigkeiten für die Zukunft erfolgen.

Die erkenntnisleitenden Fragen der Untersuchung lauten somit:

1. Wie stellen sich die inhaltlichen Grundlagen der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland und in den Niederlanden dar?
2. Vor welchen Hintergründen kommt der Erwerbsbeteiligung von Migranten in Deutschland und in den Niederlanden eine Bedeutung zu?
3. Welche aktuellen Entwicklungen sind in beiden Ländern zu beobachten?
4. Wie erklären sich die Arbeitsmarktprobleme von Zuwanderern in den zwei Staaten?
5. Auf welche Punkte ist bei der Untersuchung politischer Programme zu achten?
6. Welche Aktivitäten haben die Regierungen in Deutschland und in den Niederlanden vollzogen, um eine Verbesserung der Situation zu erreichen?
7. Wie stellen sich die zentralen Charakteristika und Ergebnisse ausgewählter Programme dar?
8. Welche Lehren und Anregungen lassen sich aus den vorhandenen Erfahrungen für die Zukunft ableiten?

Inhalte beider Publikationen werden ebenso wie die Ergebnisse verschiedener anderer Studien für die Bearbeitung der vorliegenden Untersuchung herangezogen.

17 Beispiele hierfür sind: SUNTUM/SCHLOTBÖLLER(2002): S. 1 ff.; WERNER (2003): S. 1 ff.

18 Forscher, die sich auf einer komparativen Basis mit dem Thema Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern beschäftigen, sind unter anderem Thränhardt, Böcker und Koopmans. Zwischen diesen Wissenschaftlern entwickelte sich vor einiger Zeit eine Kontroverse über die Vergleichbarkeit und Bewertung der entsprechenden Entwicklungen und Zustände in Deutschland und den Niederlanden. Die Auseinandersetzung führte zu sehr interessanten Ergebnissen, die im weiteren Verlauf der Untersuchung intensiv genutzt werden. Vgl.: KOOPMANS (2002): S. 87 ff.; BÖCKER/THRÄNHARDT (2003b): S. 33 ff.; KOOPMANS (2003): S. 45 ff.

Bevor im folgenden Unterkapitel näher auf die Inhalte der vorliegenden Studie eingegangen wird, sind an dieser Stelle noch einige Vorbemerkungen erforderlich. Eine wichtige Schwerpunktsetzung der Arbeit besteht darin, dass in ihrem Verlauf der Erwerbssituation von jugendlichen Zuwanderern besondere Beachtung gewidmet wird. Diese inhaltliche Ausrichtung erklärt sich dadurch, dass die Stabilität und der Erfolg einer beruflichen Laufbahn in Deutschland und in den Niederlanden in den meisten Fällen entscheidend durch die Entwicklungen in jungen Jahren geprägt werden. Ein erfolgreicher Einstieg in das Berufsleben wird daher als wichtige Voraussetzung für die Einbindung von Migranten in die Erwerbstätigkeit und als wirksamer Schutz vor langfristigen Integrationsproblemen betrachtet.¹⁹

Um ein weiteres wichtiges Charakteristikum dieser Arbeit zu begründen, sei zunächst auf Thränhardt verwiesen, der auf die Besonderheiten des Umgangs mit integrationspolitischen Fragestellungen hinweist. Er erläutert hierzu: „Diskurse über Einwanderung und Integration vollziehen sich weitgehend im nationalen Rahmen und knüpfen an nationale Traditionen, Ängste und Sendungsvorstellungen an. In einer Situation, in der es in Europa weniger offene äußere Konflikte gibt als früher, dienen Migration und Migranten als ständige Projektionsfläche für die Rekonstruktion des Eigenbildes der Nation. Sie können als defizitär, als gefährlich, als nicht integriert, nicht aufgeklärt, zu religiös oder rückständig beschrieben werden. Im Allgemeinen wird das Aufnahmeland als fortgeschritten und erzieherisch perzipiert, während bestimmte Einwanderergruppen als Problem definiert werden.“²⁰ Es lassen sich viele Belege dafür finden, dass die Beschäftigung mit Integrationsprozessen in Deutschland und in den Niederlanden oftmals nicht auf der Grundlage sachlicher Informationen, sondern auf der Basis von Unsicherheiten, Befürchtungen und Vorbehalten stattfindet. Zudem werden in den Kontroversen zum Thema zumeist Probleme und Defizite thematisiert, während positive Entwicklungen und ermutigende Ansätze häufig unbeachtet bleiben.²¹

19 Als Jugendliche werden in dieser Arbeit, sofern nicht anders angekündigt, Menschen im Alter von 15 bis zu 25 Jahren verstanden. Diese Festlegung erfolgt in Anlehnung an: BOSCH (2001): S. 27.

20 THRÄNHARDT (2003b): S. 14 f.

21 Auf diesen Sachverhalt verweisen unter anderem: DIJKSTRA/MEULEMAN (2004): S. 11; MOLLEMAN (2004): S. 47; KESKIN (2005): S. 13; BÖCKER/THRÄNHARDT (2003a): S. 7; MEIER-BRAUN (2002): S. 22. Gieler und Ehlers schreiben über die Situation in Deutschland: „Trotz jahrzehntelanger Annäherungs- und vielversprechender Anpassungsversuche der Zuwanderer reißen emotional fehlbelastete Diskussionen über Integration nicht ab. Einerseits wird warnend über die wachsende Macht von ethnischen Parallelgesellschaften debattiert, vor kultureller Überfremdung gewarnt und inhaltlich zweifelhafte Diskussionen über eine mögliche deutsche Leitkultur geführt, während andererseits Möglichkeiten, wie die zunehmende positive Selbstorganisation von Zuwanderern, gelungene Partizipationsansätze, als Lernobjekt und zukünftige Regulierungs-Chance unterzugehen drohen.“ GIELER/EHLERS (2001): S. 43 f.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird sich dem Thema Integration von Zuwanderern in Deutschland und in den Niederlanden aus diesem Grund an vielen Stellen durch die Heranziehung von Statistiken genähert. Hierdurch soll ein möglichst realistisches Bild über die erzielten Fortschritte und die fortdauernden Probleme in beiden Ländern entstehen. Allerdings gilt es hierbei zu bedenken, dass die entsprechenden Angaben nur bestimmte Aspekte der gesellschaftlichen und ökonomischen Realität wiedergeben können. Darüber hinaus stellt sich die Datenlage in vielerlei Hinsicht als problematisch dar.²²

1.2 Inhalte und Vorgehensweise

Im Folgenden werden die Inhalte und der Aufbau der vorliegenden Arbeit kurz dargestellt. Um ein fundiertes Verständnis für das Thema Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland und den Niederlanden zu gewinnen, ist es erforderlich, sich zunächst mit den themenspezifischen Kontexten in beiden Ländern zu befassen. Im Rahmen des zweiten Kapitels werden daher zentrale Punkte erörtert. In einem ersten Schritt erfolgt eine nähere Auseinandersetzung mit dem Aufbau der Untersuchung. Vor allem geht es in diesem Teil der Studie darum, die Wahl einer komparativen Perspektive und die Auswahl der Untersuchungseinheiten zu begründen. Im Anschluss werden Grundzüge der deutschen und niederländischen Zuwanderungsgeschichte aufgezeigt. Die Beschäftigung mit dieser Thematik endet mit einer Analyse wichtiger Strukturmerkmale der Zuwandererbevolkerung in beiden Staaten. In einem dritten Unterkapitel findet dann eine Betrachtung bedeutsamer integrationspolitischer Entwicklungen in Deutschland und in den Niederlanden statt. Hierbei geht es vor allem darum, die in den zwei Staaten verwendeten Strategien und Instrumente vorzustellen und zu erörtern. Die Ausführungen des zweiten Kapitels dienen insgesamt als inhaltliches Fundament für den weiteren Verlauf der Untersuchung.

Das dritte Kapitel bildet den ersten Hauptteil der Studie. Hier wird zunächst die politisch-gesellschaftliche Relevanz der Arbeitsmarktintegration von Migranten in Deutschland und in den Niederlanden dargestellt. Es geht hierbei vor allem darum, den Stellenwert des Erwerbslebens für den Verlauf von Integrationsprozessen und verschiedene ökonomische Gesichtspunkte zu betrachten. Im

22 Das Hauptproblem besteht hierbei darin, dass die Angaben zum Wanderungsgeschehen und zur Integration der Zuwandererbevolkerung vor allem in Deutschland oftmals nur schwer zu überblicken sind und die tatsächlichen Fakten zum Teil nicht präzise widerspiegeln. Meier-Braun schreibt zum Thema: „Wer angesichts der aktuellen Debatte über Zahlen, Zuwanderung, Asylbewerber, Flüchtlinge, Aussiedler, IT-Spezialisten oder die Green Card den Überblick verliert, befindet sich in bester Gesellschaft. Die Unabhängige Kommission ‚Zuwanderung‘ (...) kommt in ihrem Abschlussbericht zum gleichen Ergebnis und schreibt: ‚Die Kommission ist im Verlauf ihrer Arbeit immer wieder an Grenzen der Durchschaubarkeit gestoßen.‘“ MEIER-BRAUN (2002): S. 15. Zum Thema siehe auch: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 564 ff.; HECKMANN (2003): S. 49.

zweiten Unterkapitel werden aktuelle Entwicklungen auf dem deutschen und dem niederländischen Arbeitsmarkt nachvollzogen und miteinander verglichen. Das Augenmerk richtet sich zunächst auf die Gesamtzahlen aus beiden Ländern und dann auf die Daten zur Erwerbslosigkeit von Jugendlichen. Die Betrachtung der Arbeitsmarktstatistiken schließt mit einer Untersuchung der Strukturmerkmale erwerbsloser Zuwanderer. Auf dieser Basis erfolgt im nächsten Unterkapitel dann eine Betrachtung wichtiger Aspekte, die zur Erklärung der Arbeitsmarktprobleme von Migranten herangezogen werden können.

Der zweite Hauptteil der Arbeit erstreckt sich über die Kapitel vier bis sechs. Er hat die vergleichende Betrachtung der Inhalte und Resultate politischen Handelns in Deutschland und in den Niederlanden zum Gegenstand. Im vierten Kapitel werden zunächst erforderliche Grundlagen geschaffen. Hier findet eine Auseinandersetzung mit wesentlichen Gesichtspunkten der Policy-Forschung und der politikwissenschaftlichen Evaluationsforschung statt. Auf dieser Basis wird im Anschluss ein Analyseschema erstellt, welches dann als methodische Grundlage für die Untersuchung politischer Programme verwendet wird.

Im fünften und sechsten Kapitel werden die in Deutschland und in den Niederlanden unternommenen politischen Aktivitäten zur Verbesserung der Erwerbschancen von Migranten betrachtet. Die Bearbeitung erfolgt hierbei nach Ländern getrennt. Zu Beginn der beiden Kapitel findet jeweils eine kurze allgemeine Auseinandersetzung mit dem nationalen Vorgehen statt. Die entsprechenden Ausführungen dienen zum einen dazu, einen Überblick zu vermitteln. Zum anderen bilden sie auch eine zentrale Basis für die Auswahl bestimmter Programme, die dann im Verlauf der nächsten Unterkapitel näher untersucht werden. Insgesamt werden im Rahmen dieser Studie drei deutsche und drei niederländische Förderinstrumente zur Verbesserung der Erwerbschancen von Zuwanderern analysiert.²³ Das Vorgehen gliedert sich dabei stets in zwei Schritte. Zunächst werden wichtige Determinanten und Inhalte des jeweiligen Programms betrachtet. Anschließend wird der Versuch unternommen, die erzielten Ergebnisse möglichst weitgehend zu messen und zu evaluieren. Die Betrachtung konzentriert sich in Bezug auf beide Länder weitgehend auf das politische Handeln zugunsten jugendlicher Migranten.

Im siebten Kapitel werden die gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst und verdichtet. In diesem Zusammenhang kommen dann vor allem nochmals die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen Deutschland und den Niederlanden zur Sprache. Im Anschluss werden die Lehren aus den gewonnenen Ergebnissen benannt und Anregungen für zukünftiges Handeln gegeben.

23 Die deutschen Programme, die in die Untersuchung einbezogen werden, sind das *Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit*, die nordrhein-westfälische Landesinitiative *Jugend in Arbeit* sowie das Programm *Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung von Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf*. In Bezug auf die Niederlande umfasst die Studie das *Wet Inschakeling Werkzoekenden, die Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* und den *Convenant inzake de instroom van etnische minderheden in het midden- en kleinbedrijf*. Die Gründe für die Auswahl dieser sechs Programme werden im Verlauf der Arbeit noch ausführlich dargelegt.

Die zur Bearbeitung der dargestellten Inhalte erforderliche Literaturbasis setzt sich im Wesentlichen aus fünf Bereichen zusammen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Integration von Zuwanderern in Deutschland und in den Niederlanden von Seiten der Politik und der Wissenschaft seit Jahren hohe Aufmerksamkeit erfährt. Dementsprechend erscheint zu diesem Thema auch kontinuierlich eine große Zahl an wissenschaftlichen Publikationen und politischen Dokumenten. Der größte Teil der für diese Arbeit verwendeten Literatur entstammt aus diesem Bereich.

Die zweite in diesem Zusammenhang bedeutsame Komponente stellt die für die Bearbeitung der Kapitel fünf und sechs notwendige programmspezifische Literatur dar. Hierbei handelt es sich unter anderem um Förderrichtlinien, politische Quellen und Publikationen der jeweiligen wissenschaftlichen Begleitforschung. Um weiterführende Informationen zu den einzelnen politischen Maßnahmen zu erhalten, wurden zudem einige Expertengespräche mit Personen geführt, die an der Umsetzung oder Erforschung der Programme beteiligt waren.

Im Rahmen des zweiten und vierten Kapitels werden Kernpunkte der Vergleichenden Politikwissenschaft, der Politikfeldforschung und der Evaluationsforschung thematisiert. Veröffentlichungen zu diesen Feldern bilden den dritten Bestandteil der Literaturbasis.

Im Vorangegangenen wurde bereits angesprochen, dass an vielen Stellen der Untersuchung Statistiken Verwendung finden. Sie sind als vierte Komponente der verwendeten Literatur zu begreifen. Die erforderlichen Zahlen wurden für die Niederlande im Wesentlichen vom Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) übernommen. In Bezug auf die Bundesrepublik sind hingegen die Veröffentlichungen verschiedener Einrichtungen relevant. Zu nennen sind hierbei vor allem die Bundesagentur für Arbeit (BA) und das Statistische Bundesamt.

Die fünfte Komponente der Literaturbasis setzt sich aus verschiedenen wissenschaftlichen Veröffentlichungen zusammen. Aus diesen Studien wurden unter anderem Informationen zur deutschen und niederländischen Migrationsgeschichte, zur Arbeitsmarktpolitik beider Länder und zu diversen anderen Themenbereichen entnommen.

1.3 Definitionen

Obwohl die Integration von Migranten in vielen Studien behandelt wird, hat sich bis heute kein einheitliches Verständnis des Begriffes Integration herausgebildet.²⁴ Um sich dem Terminus zu nähern, sei an dieser Stelle auf Herrmann verwiesen. Sie schreibt: „Der Begriff Integration bedeutet dem Wortursprung nach ‚Wiederherstellung einer Einheit‘ und ‚Eingliederung in ein größeres Ganzes‘.

24 Die Ausländerbeauftragte des Bundes äußert in diesem Zusammenhang: „Zwar wird Integration als Zielsetzung inzwischen von vielen Seiten akzeptiert und formuliert. Ein einheitliches Verständnis davon, was Integration beinhaltet und ausmacht und wer integriert werden bzw. sich integrieren soll, ist jedoch nicht vorhanden.“ BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2000a): S. 2.

Der Begriff kann für einen Prozess, aber auch für einen Zustand am Ende eines Prozesses stehen.²⁵ Werner führt den Ansatz von Herrmann durch folgende Ausführungen weiter: „Integration is both a process and a state. The end result of the integration process desired state, that is, successful integration.“²⁶

Integration als Prozess findet im wechselseitigen Verhältnis zwischen den Zuwanderern und der Aufnahmegesellschaft statt. Von den Migranten ist hierbei Bereitschaft und Engagement beispielsweise im Bereich des Spracherwerbs gefordert. Der Aufnahmegesellschaft obliegt es hingegen, den Zuwanderern gleichwertige Chancen und Entfaltungsmöglichkeiten zu eröffnen. In diesem Zusammenhang sind auch die politischen Entscheidungsträger gefordert. Laut Angabe der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ zielt Integration als politische Aufgabe somit darauf ab, „Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen.“²⁷

Integration als Zustand bezeichnet nach Doomernik eine Situation, „in which immigrants hold a position which is similar to natives with comparable and relevant characteristics; notably in terms of age, education and gender.“²⁸ Zuwanderer sind folglich dann als integriert anzusehen, wenn sie von Seiten der Aufnahmegesellschaft gleiche Chancen erhalten und diese dann auch zu einer gleichberechtigten Teilhabe in allen relevanten Lebensbereichen nutzen. Werner hält resümierend fest: „The integration process has proceeded successfully if compa-

25 HERMANN (1998b): S. 4.

26 WERNER (2003): S. 3. Bei Doomernik findet sich eine sehr ähnliche Begriffsbestimmung: „integration should be seen both as a process and also as the state lying at its end; or put differently ‚integration‘ as leading to ‚being integrated‘.“ DOOMERNIK (1998): S. 4. Ausführliche Anmerkungen zum Begriff Integration sowie alternative Definitionsvorschläge finden sich auch bei: TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 63 ff.; BADE/BOMMES (2004): S. 11 ff.; HECKMANN (2004): S. 204 f.; OBERNDÖRFER (2001): S. 11 ff.; NUGTER (2004): S. 13 ff.; SACKMANN (2004): S. 43 ff.; RIJN (2004): S. 11 ff.; MEIER-BRAUN (2002): S. 26; UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 200; THRÄNHARDT (1999): S. 13 f.; TREIBEL (1999): S. 136 ff.; GIJSBERTS (2004): S. 4; PRAAG (2003a): S. 8 f.; GROENEVELD/MAAGDENBERG (2004): S. 2. Zu unterscheiden vom Begriff der Integration ist der Terminus Assimilation. Die Forderung nach Assimilation geht weiter als die Forderung nach Integration, da sie von den Zuwanderern verlangt, dass sie sich unter Aufgabe ihrer spezifischen, vor allem kulturellen Eigenarten vollständig an die Aufnahmegesellschaft anpassen. „In contrast integration could also be seen to have been achieved when immigrants retain much of their own culture but are equal to natives in their access to a society’s resources and institutions.“ DOOMERNIK (1998): S. 5. Der Gegenbegriff zur Integration ist die Segregation: „Wenn Integration das Zusammenfügen von Teilen zu einem Ganzen ist, dann bedeutet Segregation das Auseinanderfallen. Bezogen auf das Zusammenleben von Menschen ist Segregation die Abkehr voneinander, Abgrenzung bis hin zur Ausgrenzung.“ HERMANN (1998b): S. 4. Zu den genannten Begriffen äußern sich auch: PRAAG (2003a): S. 8; NUGTER (2004): S. 17 ff.

27 Vgl.: UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001a): S. 11.

28 Vgl.: DOOMERNIK (1998): S. 5.

rable groups of nationals and non-nationals/ethnic minorities enjoy equal participation in the life of the receiving country's society.“²⁹

Die Blok-Kommission betrachtet in ihrem Abschlussbericht eine Person oder Bevölkerungsgruppe dann als in die niederländische Gesellschaft integriert, wenn sie gleiche Rechte besitzt, im gleichwertigen Maße am sozioökonomischen Leben mitwirkt, die niederländische Sprache beherrscht sowie gesellschaftlich gültige Werte, Normen und Verhaltensweisen respektiert.³⁰ Sie macht damit deutlich, dass die Integration von Migranten sich auf eine Vielzahl von unterschiedlichen Lebensbereichen erstreckt. In der Literatur wird an vielen Stellen zwischen sozioökonomischer und soziokultureller Integration unterschieden. Die sozioökonomische Integration umfasst unter anderem die für diese Studie relevanten Bereiche Sprache, Bildung und Arbeit. In den Bereich der soziokulturellen Integration fallen hingegen beispielsweise Werte und Normen, die Kontakte zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen sowie deren Umgang miteinander.³¹

Die bisherigen Ausführungen können auf den für die vorliegende Untersuchung besonders relevanten Begriff der Arbeitsmarktintegration übertragen werden. Folglich bezeichnet auch dieser Terminus sowohl einen Prozess als auch einen angestrebten Zustand. Die für diesen Bereich maßgebliche Zielsetzung lautet: „Successful labour market integration should be reflected in employment structures that are the same, in terms of unemployment, earnings, and employ-

29 WERNER (2003): S. 3. Der Autor hält an anderer Stelle fest, dass eine Messung des Integrationsstandes in einem Land die Bestimmung einer Vergleichsgruppe mit möglichst gleichen Charakteristika voraussetzen würde. In der Praxis finden derartige Überlegungen nur sehr selten Verwendung. Vgl.: WERNER (1993): S. 7. Auf die Ziele von Integration gehen ebenfalls ein: BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (2000): S. 8; GROENEVELD/MAAGDENBERG (2004): S. 2; RIJN (2004): S. 9. Schulte fasst die bisher betrachteten Aspekte zusammen: „Bei ‚Integration‘ geht es zum einen um die (individuelle und kollektive) Eingliederung der Immigranten in die Aufnahmegesellschaft. Diese Eingliederung kann als Prozess und als (angestrebter) Zustand betrachtet werden. ‚Integration‘ zielt im Kern auf die Herstellung einer Situation, in der die Immigranten zum einen eine Position einnehmen, die unter bestimmten vergleichbaren Gesichtspunkten den Positionen ähnlich ist, die vergleichbare einheimische Gruppen in bestimmten Lebensbereichen einnehmen, und in der sie zum anderen über Möglichkeiten verfügen, relevante Bestandteile ‚ihrer‘ Kulturen aufrechtzuerhalten bzw. weiterzuentwickeln. ‚Integration‘ bezieht sich darüber hinaus auf den Prozess und das Ziel der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des Zusammenhalts der Gesellschaft auf verschiedenen Ebenen.“ SCHULTE (2002): S. 7.

30 Vgl.: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 105 f.

31 Vgl.: PRAAG (2003a): S. 8 f.; NUGTER (2004): S. 15 ff.; DAGEVOS (2001a): S. 7; EDERVEEN (2004): S. 60; LINDSTROM (2001): S. 63. Gijsberts und Nugter weisen darauf hin, dass natürlich in vielerlei Hinsicht Verbindungen zwischen der sozioökonomischen und der soziokulturellen Integration bestehen. Vgl.: GIJSBERTS (2004): S. 4; NUGTER (2004): S. 16.

ment rate, for comparable groups of nationals and non-nationals.“³² Eine sehr ähnliche Einschätzung findet sich bei Ederveen, der schreibt: „Population groups are economically fully integrated if they can no longer be distinguished from the native population in terms of participation, unemployment and income.“³³

An diesem Punkt stellt sich nun die für den weiteren Gang der Untersuchung wichtige Frage, auf welche Weise der Begriff Integration operationalisiert werden kann. Beim Verlauf von Integrationsprozessen handelt es sich grundsätzlich um ein sehr vielschichtiges und komplexes Thema. Dementsprechend existieren keine verbindlichen Gradmesser, an denen der Stand der Integration abgelesen werden könnte. Um zu einer sinnvollen Lösung dieses Problems zu gelangen, bietet sich im Bereich der sozioökonomischen Integration die Betrachtung bestimmter Indikatoren an. Hierbei handelt es sich zumeist um statistisch erfassbare Informationen, anhand derer Entwicklungen einzelner Bevölkerungsgruppen in relevanten Bereichen wie etwa dem Bildungssystem oder dem Arbeitsmarkt nachvollzogen werden können. Ein solches Vorgehen ist in den wissenschaftlichen Studien zum Thema methodisch üblich und wird daher auch im Rahmen der vorliegenden Untersuchung angewendet.³⁴

Eine grundlegende Schwierigkeit zwischenstaatlicher Vergleiche besteht darin, dass in unterschiedlichen Ländern oftmals voneinander abweichende Definitionen und Methoden Anwendung finden.³⁵ Diese Problematik besitzt auch bei einem integrationspolitischen Vergleich zwischen Deutschland und den Niederlanden eine hohe Relevanz. In Deutschland wird in den Diskussionen über Integration zumeist auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit zwischen Deutschen und Ausländern unterschieden. Auch in den relevanten Statistiken werden die Daten entsprechend erhoben und aufbereitet.³⁶

32 WERNER (2003): S. 4. Über die Arbeitsmarktintegration als Prozess äußert der Autor: „Integration into the labour market is a process, the aim of which is similar gainful employment structures for economically active non-nationals and nationals.“

33 Vgl.: EDERVEEN (2004): S. 60. Auf die Probleme einer solchen Vorgabe weisen Suntum und Schlotböller hin: „Ziel sollte eine möglichst gute Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern sein. Eine bloße Angleichung der Beschäftigungssituation einheimischer und zugewanderter Arbeitskräfte ist kein hinreichender Erfolgsbeweis. Zum einen kann sie auf unbefriedigendem Niveau erfolgen, zum anderen können unterschiedliche Strukturmerkmale, insbesondere beim Bildungsniveau, einer Angleichung im Wege stehen.“ SUNTUM/SCHLOTBÖLLER(2002): S. 14. Mit den Zielen der Arbeitsmarktintegration beschäftigen sich auch: RIJKSCHROEFF (2003a): S. 179; LOEFFELHOLZ (2002): S. 629 f.; BEER-KERN (2000): S. 130.

34 Auf die Schwierigkeiten in Bezug auf die Messbarkeit von Integrationsprozessen und die daraus resultierende Notwendigkeit für die Verwendung von Indikatoren weisen unter anderem hin: RIJN (2004): S. 14 f.; HERMANN (1998b): S. 28; WERNER (1993): S. 49; NUGTER (2004): S. 20 f.

35 Siehe hierzu: HEIDENHEIMER (1990): S. 10; LEHNER/WIDMAIER (2002): S. 76; LINDSTROM (2001): S. 63. KOOPMANS (2003): S. 48.

36 Als Ausländer werden im Rahmen dieser Untersuchung alle Personen verstanden, die ihren Wohnsitz in der Bundesrepublik haben, jedoch nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. In einer aktuellen Publikation des Statistischen Bundesamtes wird folgende Definition vorgenommen: „Alle Personen, die nicht Deutsche im Sinne des

In den Niederlanden wird hingegen nicht auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit zwischen Niederländern und Ausländern, sondern auf der Basis der Herkunft zwischen Autochthonen und Allochthonen differenziert.³⁷ Zu den Autochthonen gehören alle Personen, von denen beide Elternteile aus den Niederlanden stammen. Allochthone haben hingegen zumindest ein Elternteil, der aus dem Ausland stammt. In Bezug auf die Allochthonen wird in den Niederlanden eine Unterscheidung zwischen westlichen und nichtwestlichen Allochthonen getroffen. Im Zentrum der niederländischen Diskussionen und Politik steht die Gruppe der nichtwestlichen Allochthonen. Bei ihnen handelt es sich um Zuwanderer aus Süd- und Mittelamerika, Afrika, der Türkei sowie aus den Staaten Asiens mit Ausnahme Indonesiens und Japans.³⁸

Die vorliegende Arbeit orientiert sich an den jeweiligen nationalen Definitionen. Im Folgenden wird somit die Integration der Ausländer in Deutschland und jene der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden untersucht. Alle Ausführungen sind folglich vor dem Hintergrund dieses wichtigen definitiven Unterschieds zwischen beiden Ländern zu betrachten. Zur besseren Lesbarkeit werden zur Bezeichnung der Ausländer und der nichtwestlichen Allochthonen weiterhin die Begriffe Zuwanderer und Migranten gebraucht.

Art. 116 Abs. 1 GG sind, d.h. nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, werden zur ausländischen Bevölkerung gezählt. Dazu zählen auch Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit. Deutsche, die zugleich eine fremde Staatsangehörigkeit besitzen, zählen nicht zur ausländischen Bevölkerung.“ STATISTISCHES BUNDESAMT (2004): S. 43. Weiterführende Besprechungen des Begriffs finden sich bei: GIELER/EHLERS (2001): S. 12 ff.; BENDIT (1997): S. 15 ff.; KESKIN (2005): S. 15 ff.

37 Diesen zentralen Unterschied zwischen beiden Ländern dokumentiert auch: SACKMANN (2004): S. 116.

38 Vgl.: TUDYKA (2004): S. 126; PRAAG (2003a): S. 8; SER (2000a): S. 32. BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 306 f. CBS (2002): S. 137 und S. 143 f. Praag weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass weitaus mehr als die Hälfte der nichtwestlichen Allochthonen die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt. Vgl.: PRAAG (2003b): S. 18. Die Unterscheidung zwischen Autochthonen und Allochthonen wird in den Niederlanden erst seit etwa 15 Jahren vorgenommen. Zuvor sprach man in Bezug auf die Migranten hauptsächlich von (ethnischen) Minderheiten. Hierbei handelte es sich um gesellschaftliche Gruppen, die in den achtziger Jahren wegen verschiedener Problemlagen gesellschaftliche Rückstände aufwiesen. Zu den (ethnischen) Minderheiten zählen Zuwanderer aus den Anwerbeländern, die Surinamer, Antillianer, Molukker, Flüchtlinge, Sinti und Roma sowie die Wohnwagenbewohner. Vgl.: TUDYKA (2004): S. 127; BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 322; PRAAG (2003a): S. 7 f.; GROENEVELD/MAAGDENBERG (2004): S. 2; FIRLEY (1997): S. 19 ff.; SACKMANN (2001): S. 89. Nähere Informationen zu den Begrifflichkeiten und ihrer Verwendung in den Niederlanden finden sich bei: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 306 f.; VOGEL (2003b): S. 45 ff.; WERF (1998): S. 17 f.; SER (2000a): S. 32 f.; ENTZINGER (1998): S. 108 f.; KEUNE (2002): S. 18 f.; GIJSBERTS (2004): S. 3 f.

2 Inhaltliche Grundlagen der Untersuchung

Vor der Beschäftigung mit dem spezifischen Thema der vorliegenden Studie erfolgt in diesem Kapitel zunächst eine Auseinandersetzung mit einigen ihrer zentralen inhaltlichen Grundlagen. Das Ziel besteht hierbei erstens darin, den Aufbau der Untersuchung zu erläutern. Zu diesem Zweck wird zunächst näher auf den komparativen Ansatz der Arbeit eingegangen, welcher ihre Ausrichtung wesentlich bestimmt. Um die Wahl einer vergleichenden Perspektive zu begründen, findet eine Auseinandersetzung mit den zentralen Vorzügen komparativer Forschung statt. In der Einleitung wurde bereits darauf hingewiesen, dass ein integrationspolitischer Vergleich zwischen Deutschland und den Niederlanden aus inhaltlichen Gründen zu interessanten Ergebnissen führen kann. Im Rahmen des ersten Unterkapitels wird der Einbezug dieser beiden Länder auch auf der Grundlage methodischer Gesichtspunkte begründet.

Um einen umfassenden Einblick in das Thema Arbeitsmarktintegration von Migranten in Deutschland und in den Niederlanden zu gewinnen, ist eine Beschäftigung mit den jeweiligen nationalen Rahmenbedingungen und Kontexten erforderlich. In diesem Kapitel geht es daher zweitens darum, ein thematisches Fundament für die Bearbeitung des Untersuchungsgegenstandes zu legen. Zu diesem Zweck wird zunächst auf die deutsche und die niederländische Zuwanderungsgeschichte eingegangen. Die Auseinandersetzung mit diesem Punkt schließt mit einer ausführlichen Betrachtung der gegenwärtigen Situation ab, bei der wesentliche Strukturmerkmale der ausländischen Bevölkerung in Deutschland und der allochthonen Bevölkerung in den Niederlanden miteinander verglichen werden.

Anschließend richtet sich das Augenmerk dann auf die Frage, wie die Regierungen in den zwei Nachbarstaaten auf die jeweiligen Herausforderungen im Bereich der Integrationspolitik reagiert haben. Es werden im dritten Teil des Kapitels somit zentrale Strategien und Instrumente der deutschen und niederländischen Politik dargestellt und analysiert. Darüber hinaus werden auch bedeutsame Charakteristika des politischen und öffentlichen Umgangs mit integrationspolitischen Fragestellungen erörtert und gegenübergestellt.

2.1 Der komparative Ansatz der Untersuchung

Vergleichende Betrachtungen besitzen für das menschliche Denken eine fundamentale Bedeutung. Landman belegt dies, indem er schreibt: „Making comparisons is a natural human activity. From antiquity to the present, generations of humans have sought to understand and explain the similarities and differences they perceive between themselves and others.“¹ Die entscheidende Ursache für die weite Verbreitung vergleichender Überlegungen liegt darin, dass es sich bei ihrer Verwendung um eine der ertragreichsten Methoden der Erkenntnisgewin-

1 LANDMAN (2000): S. 4.

nung handelt. Sie stellen nicht nur ein geeignetes Mittel zur Erweiterung des eigenen Wissens dar, sondern bilden zugleich die Grundlage für die Entdeckung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden. Auf diese Weise schafft ein komparativer Blickwinkel Maßstäbe und Bewertungsgrundlagen. Er kann unter anderem dazu dienen, zu einem besseren Verständnis und zu einer fundierteren Beurteilung der eigenen Lebenssituation zu gelangen. Dogan und Pelassy kommen zusammenfassend zu dem Schluss: „Nothing is more natural than to study people, ideas, or institutions in relation to other people, ideas, or institutions. We gain knowledge through reference.“²

Vergleiche bilden jedoch nicht nur die Basis für weite Teile des alltäglichen menschlichen Denkens. Auch für die Wissenschaft sind sie von hoher Bedeutung.³ Dies gilt im besonderen Maße für die Sozialwissenschaften. In dieser Disziplin werden komparative Analysen vor allem dazu eingesetzt, um die methodische Lücke zu schließen, die sich aus der mangelnden Möglichkeit des Experimentierens ergibt.⁴ Vergleichende Betrachtungen sind somit nach Lehner und Widmaier als beste, jedoch nicht gleichwertige Alternative zu den naturwissenschaftlichen Versuchen zu begreifen.⁵ Diesen Standpunkt dokumentieren auch Mackie und Marsh mit folgendem Zitat: „Given the virtual impossibility of using a tightly-controlled experimental design to study the relationship between political phenomena, then a comparative design is often the best alternative.“⁶

Für die Politikwissenschaft besitzen komparative Studien einen sehr hohen Stellenwert.⁷ Im Lauf ihrer Entwicklung haben eine Vielzahl an Untersuchungen den Forschungsstand der Vergleichenden Politikwissenschaft erweitert und so zu dem heterogenen Gesamtbild beigetragen, welches die Teildisziplin heute charakterisiert. Die Verschiedenheit der einzelnen Untersuchungen erklärt sich einerseits dadurch, dass die Wissenschaft sehr unterschiedliche Ebenen anvisiert. So finden komparative Betrachtungen nicht nur auf der für diese Untersuchung relevanten zwischenstaatlichen, sondern auch auf der innerstaatlichen und supra-staatlichen Ebene statt.⁸ Andererseits existieren auch zwischen den Untersuchungen auf der interstaatlichen Ebene grundlegende Unterschiede. Sie erklären

2 DOGAN/PELASSY (1984): S. 3. TOQUEVILLE schreibt aus den genannten Gründen: „Without comparisons to make, the mind does not know to proceed.“ Zitiert nach: ALMOND (2000): S. 33. Landman resümiert eingängig: „to compare is to be human.“ LANDMAN (2000): S. 4.

3 Hierauf verweisen unter anderem: ALMOND (2000): S. 33; SARTORI (1994): S. 15. Hague, Harrop und Breslin bezeichnen vergleichende Untersuchungen sogar als „foundation of any systematic branch of knowledge.“ HAGUE (1993): S. 23.

4 Vgl. unter anderem: ALMOND (2000): S. 33; BERG-SCHLOSSER/MÜLLER-ROMMEL (1997a): S. 11; MACKIE/MARSH (1995): S. 173 f.; SARTORI (1994): S. 16.

5 Vgl.: LEHNER/WIDMAIER (2002): S. 73. Mit den angesprochenen Grenzen komparativer Betrachtungen beschäftigen sich: LANDMAN (2000): S. 12 ff.; MACKIE/MARSH (1995): S. 180; HARROP (1993a): S. 263.

6 MACKIE/MARSH (1995): S. 187.

7 Dies belegen: BEYME (1988): S. 50; ALMOND (2000): S. 33 f.; LANDMAN (2000): S. 3 ff.

8 Vgl.: BEHRENS (2003): S. 210; IMMERFALL (1995): S. 25.

sich im Wesentlichen durch drei Parameter: die Zahl der berücksichtigten Länder, die Methode ihrer Auswahl und die thematisierte Politikdimension. Im weiteren Verlauf wird das Untersuchungsdesign der vorliegenden Studie auf der Basis dieser Kriterien eingeordnet.⁹ Zuvor werden jedoch die Vorzüge komparativer Forschung, welche die Basis für die Wahl einer vergleichenden Perspektive bilden, näher betrachtet.

2.1.1 Die Vorzüge vergleichender Forschung

Immerfall definiert einen politikwissenschaftlichen Vergleich allgemein als „die Untersuchung eines bestimmten Sachverhaltes in mehreren im Regelfall rechtlich und politisch unterschiedlichen, sowie räumlich und/oder zeitlich abgegrenzten Einheiten (...)“.¹⁰ Derartige Betrachtungen besitzen in der Politikwissenschaft eine lange Tradition, die sich zumindest bis zu Aristoteles zurückverfolgen lässt.¹¹ Lauth und Wagner schreiben sogar: „Seitdem politische Phänomene bewusst als solche wahrgenommen werden, gibt es Anstrengungen über eine reine Binnenperspektive hinauszukommen.“¹² Durch ihre ertragreiche Geschichte haben sich komparative Studien als wichtiger Bestandteil politikwissenschaftlicher Forschung etabliert. In diesem Teil der Arbeit wird auf die konkreten Vorzüge der Komparatistik eingegangen, um damit die Wahl einer vergleichenden Perspektive zu begründen. Die Vielzahl an Angaben, welche sich in der Literatur zu diesem Thema findet, wird im Folgenden zu vier zentralen Punkten verdichtet.¹³ Im Anschluss werden die Aussagen kurz auf den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung übertragen, um damit den erhofften Er-

9 In diesem Kapitel wird zunächst die Zahl der in der Untersuchung berücksichtigten Fälle und die Methode ihrer Auswahl erörtert. Auf die thematisierte Politikdimension wird dann im vierten Kapitel näher eingegangen.

10 IMMERFALL (1995): S. 24.

11 Vgl.: ALMOND (2000): S. 34; NASSMACHER (1991): S. 1. Einen Überblick über die Geschichte der Teildisziplin bieten: BERG-SCHLOSSER/MÜLLER-ROMMEL (1997a): S. 13 ff.; LANDMAN (2000): S. 213. In diesem Zusammenhang ist auf zwei Aspekte hinzuweisen. Erstens haben sich die Forschungsmethoden und das Erkenntnisinteresse im Lauf der Zeit natürlich erheblich gewandelt. Zweitens ist zu erwähnen, dass die Forschungstätigkeit in der Teildisziplin sich zwar ausgeweitet hat, sie ist bis heute jedoch stark auf bestimmte Regionen und Zeiträume konzentriert. Vgl.: MACKIE/MARSH (1995): S. 176; BERG-SCHLOSSER/MÜLLER-ROMMEL (1997b): S. 290 ff. Nassmacher kritisiert darüber hinaus, dass viele Studien, welche der vergleichenden Forschung zugeordnet werden, lediglich aus Aneinanderreihungen von Betrachtungen einzelner Länder bestehen. Sie kommt daher zu dem Schluss, dass „es große Defizite in bezug auf wirklich vergleichende Analysen gibt.“ NASSMACHER (1991): S. 3. Ähnliche Gedanken äußert: SARTORI (1994): S. 14 f.

12 LAUTH/WAGNER (2002): S. 15.

13 Dieses Vorgehen erfolgt in Anlehnung an: LANDMAN (2000): S. 4 ff.; LAUTH/WAGNER (2002): S. 16 f.; HAGUE (1993): S. 24 ff.

kenntnisgewinn zu veranschaulichen, welcher sich mit der Wahl einer vergleichenden Perspektive verbindet.

Der erste Beweggrund für das Anstellen eines zwischenstaatlichen Vergleichs liegt schlicht in dem Bemühen, Erkenntnisse über die politischen Gegebenheiten in unterschiedlichen Ländern zu sammeln und somit das vorhandene Wissen zu erweitern.¹⁴ Die gewonnenen Informationen schaffen die Grundlage für ein besseres Verständnis der Entwicklungen und Gegebenheiten in den untersuchten Staaten. Zugleich dient der über nationale Grenzen hinweg gerichtete Blick zur Erkennung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden. Eine komparative Betrachtungsweise trägt auf diese Weise zur Entdeckung einer breiteren Palette an politischen Alternativen bei. Durch die Ermittlung von Vergleichsmaßstäben können Gegebenheiten hinterfragt werden, deren Existenz zuvor als selbstverständlich oder zwangsläufig hingenommen wurde.¹⁵ Die Erweiterung des Blickwinkels auf mehrere Länder verhilft somit auch zu neuen Einsichten über bekannte Staaten. Kipling bringt diesen Aspekt anschaulich zum Ausdruck, indem er fragt: „What know they of England who only England know?“¹⁶ Ein komparativer Ansatz stellt folglich ein geeignetes Instrument dar, um zu einer besseren Einschätzung der eigenen Kenntnisse zu gelangen: „Irresistibly, the perception of contrasts makes researchers sensitive to the relativity of knowledge and consequently helps liberate them from cultural shells.“¹⁷

Die vergleichende Forschung bietet als zweiten wichtigen Vorteil die Möglichkeit der Klassifizierung. In verschiedenen Ländern tritt zu jeder Zeit eine verwirrende Vielzahl an politischen Phänomenen mit jeweils spezifischen Ursachen, Merkmalen und Auswirkungen auf. Die komparative Forschung bildet die Grundlage für die Erkennung gemeinsamer Charakteristika dieser Erscheinungen. Hierdurch eröffnet sie die Möglichkeit, beispielsweise politische Systeme oder Ereignisse in entsprechende Kategorien einzuordnen bzw. zu bestimmten Typologien zusammenzufassen.¹⁸ Durch eine vergleichende Perspektive kann

14 Mackie und Marsh schreiben hierzu: „comparison encourages a sounder knowledge of countries other than our own.“ MACKIE/MARSH (1995): S. 174.

15 Vgl. hierzu: ALMOND (2000): S. 33; DOGAN/PELASSY (1984): S. 5. Der Vergleich mit fremden Ländern übt auf diese Weise zweifellos einen Einfluss auf politische Entwicklungen aus. Dogan und Pelassy äußern zu diesem Sachverhalt folgende Anschauung: „Translated in terms of political demands, the perception of difference is one of the most important levers in history, as powerful perhaps as social conflicts within nations.“ DOGAN/PELASSY (1984): S. 7.

16 Zitiert nach: HARROP (1993b): S. 3. Auf diesen Punkt verweisen unter anderem auch: HAGUE (1993): S. 24; SARTORI (1994): S. 16; MACKIE/MARSH (1995): S. 174 f.; IMMERSFALL (1995): S. 26 f.; LINDO (1998): S. 8. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang auch an Hegel, der schrieb: „Was ist bekannt, ist nicht erkannt.“ Zitiert nach: DOGAN/PELASSY (1984): S. 8.

17 DOGAN/PELASSY (1984): S. 9.

18 Eine Bestimmung der Begriffe Klassifizierung und Typologie findet sich bei: LEHNER/WIDMAIER (2002): S. 21. Das erste bekannte Beispiel für ein solches Vorgehen findet sich bereits bei Aristoteles, der die Herrschaftsformen griechischer Staaten in Kategorien unterteilte.

damit die Realität strukturiert und die Komplexität sozialer Phänomene reduziert werden.¹⁹ Sie erleichtert auf diese Weise den Informationsaustausch und trägt zu einem besseren Verständnis politischer Entwicklungen bei. Wegen ihrer ordnenden Funktion handelt es sich bei der Klassifizierung auf der Grundlage vergleichender Studien somit um einen „stepping stone on the journey to explanation.“²⁰

Die Entdeckung und Erklärung von Ursachen und Zusammenhängen politischer Phänomene stellt ein wesentliches Ziel politikwissenschaftlicher Forschung dar.²¹ Hierfür bildet die Komparatistik ein adäquates Fundament. Die Erweiterung des Blickwinkels auf mehrere Staaten eröffnet die Möglichkeit, Hypothesen zu bilden und sie, beispielsweise durch die Heranziehung weiterer Untersuchungseinheiten, zu prüfen. Dogan und Pelassy halten daher fest: „Comparison helps separate the accidental from the inevitable, the occasional from the regular.“²² Bestätigung für diese Aussage finden die beiden Autoren unter anderem bei Landman, der sagt: „Comparison of countries allows rival explanations to be ruled out and theories derived from certain theoretical perspectives to be tested.“²³ Gerade in Anbetracht der bereits angesprochenen fehlenden Möglichkeit des Experimentierens erweisen sich komparative Untersuchungen damit für Politikwissenschaftler als bedeutsames Instrument zur Bildung und Prüfung von Hypothesen.

Das Wissen um die Charakteristika und Kausalitäten politischer Sachverhalte dient als Basis für die vierte und nach Landman schwierigste Funktion vergleichender Forschung.²⁴ Hierbei handelt es sich um die Anfertigung von fundierten Voraussagen politischer Entwicklungen. Damit solche Prognosen möglich werden, bedarf es überzeugender Theorien, deren Inhalt auf die Zukunft übertragbar ist. Für die Schaffung und Prüfung solcher Theorien stellt die politikwissenschaftliche Komparatistik eine wichtige Basis dar, weil sie durch die Untersuchung der Entwicklungen politischer Phänomene in verschiedenen Ländern eine breite Sammlung an Erfahrungen und Erkenntnissen bereitstellt. Sie ermöglicht damit sowohl die frühzeitige Warnung vor kritischen Entwicklungen als auch die Beschreibung von möglichen Chancen. Die erzielten Ergebnisse können dann unter bestimmten Umständen als wertvolle Basis für die praktische Politik fungieren.²⁵

19 Vgl.: LAUTH/WAGNER (2002): S. 16.

20 HAGUE (1993): S. 25. Zu diesem Punkt siehe auch: LANDMAN (2000): S. 5; BEYME (1988): S. 61 ff.

21 Beyme schreibt hierzu: „Die Suche nach kausalen Zusammenhängen erscheint vielen noch heute als Inbegriff von Wissenschaft.“ BEYME (1988): S. 53.

22 DOGAN/PELASSY (1984): S. 16. Die beiden Autoren verweisen an anderer Stelle auf Durkheim, welcher meint: „We have only one means of demonstrating that one phenomena is the cause of another: it is to compare the cases where they are simultaneously present or absent.“ Zitiert nach: DOGAN/PELASSY (1984): S. 14.

23 LANDMAN (2000): S. 6. Die hohe Bedeutung von vergleichenden Analysen für die Bildung von Hypothesen betonen ebenfalls: ALMOND (2000): S. 33 f.; HAGUE (1993): S. 24 f.; MACKIE/MARSH (1995): S. 175 f.; IMMERFALL (1995): S. 26.

24 Vgl.: LANDMAN (2000): S. 10.

25 Zum Thema siehe: LAUTH/WAGNER (2002): S. 16; HAGUE (1993): S. 25 f.

Die vier angeführten Aspekte bilden einerseits die Grundlage dafür, dass der Vergleich an verschiedenen Stellen der Literatur als „engine of knowledge“²⁶, „essential tool of political research“²⁷, „powerful and versatile tool“²⁸ oder sogar als „Königsweg der Politikwissenschaft“²⁹ bezeichnet wird. Andererseits erklären sie, warum in der vorliegenden Untersuchung eine vergleichende Perspektive verwendet wird. Auf der Basis der angeführten Vorzüge komparativer Forschung sind mit der Wahl eines vergleichenden Ansatzes im Rahmen der vorliegenden Untersuchung verschiedene Erwartungen verbunden. Durch die Einbeziehung zweier Länder in die Analyse soll im ersten Hauptteil der Studie ein höheres Verständnis für die Bedeutung und die Hintergründe der Arbeitsmarktprobleme von Migranten geschaffen werden. Bei der anschließenden Betrachtung der Arbeitsmarktentwicklungen der letzten Jahre können zentrale Gemeinsamkeiten und Unterschiede entdeckt und erörtert werden. Durch dieses Vorgehen wird zu einer fundierteren Einordnung und Bewertung der nationalen Geschehnisse beigetragen und die Erklärung der vorhandenen Probleme erleichtert.

Der Einbezug zweier Staaten wirkt sich auch positiv auf die Ausführungen im zweiten Hauptteil der Arbeit aus. Durch den Blick über nationale Grenzen hinweg, treten die Ansatzpunkte politischen Handelns klarer hervor und es ergibt sich eine breitere Palette an möglichen Handlungsoptionen. Auf diese Weise kann der komparative Blickwinkel zur Verdeutlichung von politischen Alternativen beitragen. Er verbessert ebenfalls die Möglichkeiten der Evaluation nationaler Strategien. Weiterhin stellt die komparative Betrachtungsweise die Ausführungen über die Ursachen der Wirksamkeit der einzelnen politischen Maßnahmen auf ein solideres Fundament.

Die durch die Berücksichtigung zweier Länder gewonnenen Ergebnisse bilden zudem eine geeignete Grundlage, um im Schlussteil der Untersuchung Lehren und Notwendigkeiten für die Zukunft zu formulieren. In Anbetracht der angeführten Aspekte ist davon auszugehen, dass die Erkenntnisse der vorliegenden Studie durch den vergleichenden Untersuchungsaufbau an Plausibilität gewinnen.

2.1.2 Die Auswahl der Untersuchungseinheiten

Nachdem die Beweggründe für die Wahl einer komparativen Perspektive erörtert wurden, erfolgt nun eine Auseinandersetzung mit der Auswahl der Untersuchungseinheiten. Die Zahl der in einer Studie berücksichtigten Fälle wirkt sich bestimmend auf die Generalisierbarkeit und den Informationsgehalt der Ergebnisse aus. Wie aus der Abbildung 2.1 ersichtlich wird, besteht zwischen diesen beiden Parametern eine negative Korrelation. Daher ist vor dem Beginn einer Untersuchung die Entscheidung über das Abstraktionsniveau bzw. die Detailge-

26 DOGAN/PELASSY (1984): S. 8.

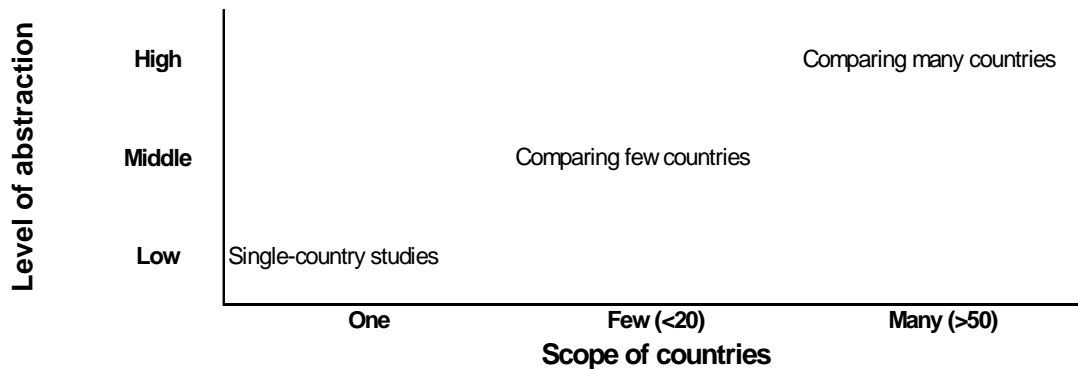
27 MACKIE/MARSH (1995): S. 187.

28 ALMOND (2000): S. 34.

29 MASSING, zitiert nach: BEHRENS (2003): S. 210.

nauigkeit der angestrebten Ergebnisse zu treffen. Auf dieser Grundlage findet die Beschäftigung mit dem Untersuchungsgegenstand dann in Form einer Fallstudie, eines Vergleiches weniger Staaten oder einer Betrachtung vieler Länder statt.³⁰

Abbildung 2.1: Abstraktionsebenen des Vergleichs



Quelle: LANDMAN

Die vorliegende Studie hat eine komparative Beschäftigung mit der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern zum Inhalt. Der Vergleich findet zwischen zwei Ländern statt, der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden. Durch diesen Untersuchungsaufbau soll einerseits eine reine Binnenperspektive gemieden werden. Die eng begrenzte Zahl an Untersuchungseinheiten bietet andererseits die Möglichkeit „to go deeply into a case, identify the particularities of it, get the clinical details, and examine each link in the causal process.“³¹ Durch die Konzentration auf zwei Staaten wird im Sinne der Aussage von Almond die Möglichkeit für eine intensive Beschäftigung mit den einzelnen Untersuchungseinheiten geschaffen. Aufgrund dieses Vorzuges findet sich in der Literatur für den gewählten Untersuchungsaufbau eine Vielzahl an Fürsprechern. So schreiben Dogan und Pelassy beispielsweise: „Binary comparison sometimes seems the best way to undertake a study that leaves out neither the specific nor the general. (...), it stresses the main characteristics and the originality of each situation.“³² Behrens weist darauf hin, dass Vergleiche weniger Staaten aufgrund der genannten inhaltlichen Aspekte methodisch üblich seien.³³

30 Vgl.: BEHRENS (2003): S. 211; ALMOND (2000): S. 35; MACKIE/MARSH (1995): S. 178 ff. Zu den Vor- und Nachteilen der einzelnen Untersuchungsdesigns siehe: LANDMAN (2000): S. 53.

31 ALMOND (2000): S. 35.

32 DOGAN/PELASSY (1984): S. 113. Ähnliche Aussagen finden sich unter anderem bei: HAGUE (1993): S. 39; HARROP (1993b): S. 8. An den angegebenen Stellen vermitteln die Autoren auch weitergehende Informationen zu Vergleichen zwischen wenigen Staaten.

33 Vgl.: BEHRENS (2003): S. 213. In der englischsprachigen Literatur werden vergleichende Betrachtungen weniger, in den meisten Fällen zweier Staaten als „focused comparisons“ betitelt. Zu dieser Art der Untersuchungsform schreiben Hague, Harrop und Breslin: „This type of study falls somewhere between case studies and statistical

Für die Konzentration auf eine kleine Anzahl an Vergleichseinheiten sprechen auch die spezifischen Eigenschaften des Untersuchungsgegenstandes. Die Thematik Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern kennzeichnet eine Vielzahl an relevanten Inhalten, Zusammenhängen und Akteuren. Um der Komplexität des Gegenstandes gerecht zu werden und aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen, erscheint daher ein Untersuchungsaufbau notwendig, der eine detaillierte Betrachtung der einzelnen Länder ermöglicht.

In der vorliegenden Analyse findet ein Vergleich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden statt. Um die Auswahl dieser beiden Länder zu begründen, ist zunächst auf die zwei verschiedenen Verfahren zur Zusammenstellung von Untersuchungseinheiten hinzuweisen, zwischen denen in der Vergleichenden Politikwissenschaft unterschieden wird. Es handelt sich hierbei erstens um das Differenzprinzip bzw. *most different systems design*. Dieses Modell findet Verwendung, wenn die Abhängigkeit eines politischen Ergebnisses von ein oder zwei Ursachen untersucht werden soll. Zur Prüfung des vermuteten Zusammenhangs zwischen der abhängigen und der bzw. den unabhängigen Variablen wählt man Staaten aus, die sich in anderen Punkten möglichst stark voneinander unterscheiden.³⁴

Das zweite Verfahren zur Auswahl von Vergleichseinheiten dient der Bestimmung von Schlüsselfaktoren zur Erklärung politisch unterschiedlicher Ergebnisse. Um die Zusammenhänge zwischen möglichen Ursachen und einem Resultat aufzudecken, findet der Vergleich zwischen Staaten mit möglichst ähnlichen Charakteristika statt. Dieses Konzept zielt somit darauf ab, „to identify the key features that are different among similar countries and which account for the observed political outcome.“³⁵ Es wird als Konkordanzprinzip bzw. als *most similar systems design* bezeichnet.³⁶ Die nachfolgende Darstellung veranschaulicht die Wirkungsweise der beiden Modelle:

analysis. Done well, this approach has the strengths of both the other techniques but the weaknesses of neither.“ HAGUE (1993): S. 39.

34 Untersuchungen auf der Grundlage des Differenzprinzips zielen somit darauf ab, „to force analysts to distil out of this diversity a set of common elements that prove to have great explanatory power.“ COLLIER, zitiert nach: MACKIE/MARSH (1995): S. 179. Bezüglich weiterer Information über das *most similar systems design* (MSSD) sei verwiesen auf: BEHRENS (2003): S. 213; DOGAN/PELASSY (1984): S. 127 ff.; NASSMACHER (1991): S. 24; HAGUE (1998): S. 281.

35 LANDMAN (2000): S. 27.

36 Für weitere Informationen über das *most similar systems design* (MSSD) siehe auch: SARTORI (1994): S. 22; BEHRENS (2003): S. 213; HAGUE (1998): S. 280 f.; DOGAN/PELASSY (1984): S. 117 ff.

Abbildung 2.2: Most similar systems design (MSSD) und most different systems design (MDSD)

	MSSD Difference			MDSD Agreement		
	Country 1	Country 2	Country 3	Country 1	Country 2	Country 3
Features	a b c	a b c	a b c	a b c	d e f	g h i
Key explanatory factor (s)	x	x	not x	x	x	x
Outcome to be explained	y	y	not y	y	y	y

Quelle: LANDMAN

Da in der Realität einerseits lediglich eine begrenzte Zahl an Staaten, jedoch andererseits eine unüberschaubare Vielzahl an Variablen existiert, ist eine idealtypische Anwendung der beiden vorgestellten Modelle nicht möglich. Ein Vergleich kann daher stets nur zwischen Ländern gezogen werden, die sich in für den Untersuchungsgegenstand relevanten Punkten möglichst weitgehend unterscheiden bzw. ähneln.³⁷

Unter Berücksichtigung dieser Prämisse erfolgt die Zusammenstellung der Vergleichseinheiten in der vorliegenden Studie nach dem Konkordanzprinzip. Dieses findet vor allem dann Verwendung, wenn, wie in dieser Untersuchung, mehrere Länder einer Region miteinander verglichen werden. Hierbei besteht der Grundgedanke darin, dass Staaten aus einer Gegend neben der geographischen Nähe auch wesentliche andere Charakteristika teilen.³⁸ Dogan und Pelassy schreiben hierzu: „(..) in the search for analogy the most natural approach is to limit the analysis to a geographical area that, in effect, delineates a homogenous milieu in more than in one respect: history, culture, level of development – so many dimensions can be used as elements of control.“³⁹ Auch zwischen Deutschland und den Niederlanden bestehen in Bezug auf die angesprochenen Sachgebiete weitgehende Parallelen. Dies wird deutlich, wenn man zentrale Charakteristika beider Staaten miteinander vergleicht.⁴⁰

Deutliche Unterschiede liegen zwischen beiden Ländern in Bezug auf die Größe ihres Staatsgebiets und ihrer Bevölkerung vor. So leben in Deutschland rund fünfmal mehr Menschen als in den Niederlanden. Die Fläche der Bundesre-

37 Vgl.: MACKIE/MARSH (1995): S. 178; NASSMACHER (1991): S. 24 f.

38 Vgl.: LANDMAN (2000): S. 28.

39 DOGAN/PELASSY (1984): S. 118.

40 An dieser Stelle wird nur ein kurzer Blick auf die prägenden Charakteristika der beiden Nachbarstaaten geworfen. Die dargestellten Aspekte sollen lediglich einen groben Eindruck von den grundlegenden Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen den beiden Ländern vermitteln. Die angeführten Daten entstammen vorwiegend aus OECD (2004a): S. 1 ff.

publik ist mit über 350.000 Quadratkilometern nahezu zehnmal größer als die der Niederlande. Auch in Bezug auf die Bevölkerungsdichte existiert somit zwischen den beiden Nachbarstaaten ein erheblicher Unterschied. Sie ist in den Niederlanden nahezu doppelt so hoch wie in Deutschland.

Neben diesen Abweichungen besteht jedoch auch eine Reihe von wichtigen Punkten, in denen sich die zwei Staaten ähneln.⁴¹ Die Gemeinsamkeiten erstrecken sich unter anderem auf das politische System in beiden Ländern. Als Beleg hierfür sei darauf hingewiesen, dass es sich bei ihnen um moderne Demokratien auf der Basis rechtsstaatlicher Prinzipien handelt. Auch in Bezug auf das Parteiensystem sind Parallelen erkennbar. Wichtige Gemeinsamkeiten finden sich im wirtschaftlichen Bereich. Sowohl in Deutschland wie auch in den Niederlanden erfolgt das ökonomische Handeln auf der Grundlage eines marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems. Die ökonomischen und sozialen Entwicklungen nach dem Zweiten Weltkrieg verliefen weitgehend parallel.⁴² Aus diesem Grund entspricht das niederländische Wohlstandsniveau auch ungefähr dem deutschen. Auch die gesellschaftlichen Charakteristika der zwei Staaten weisen Ähnlichkeiten auf. Dies gilt unter anderem für die konfessionelle Zusammensetzung der deutschen und niederländischen Bevölkerung sowie für grundlegende Wertmaßstäbe. Die angesprochenen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gemeinsamkeiten können insgesamt als Belege dafür dienen, dass ein integrationspolitischer Vergleich dieser zwei Staaten auf der Basis des Konkordanzprinzips zu sinnvollen Ergebnissen führen kann.

2.2 Die deutsche und die niederländische Zuwanderungsgeschichte nach 1945 im Überblick

Die komparative Auseinandersetzung mit dem Thema Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern setzt voraus, dass zu Beginn der Blick auf die jeweils spezifischen nationalen Kontexte und Rahmenbedingungen gerichtet wird. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird aus diesem Grund nun zunächst auf die deutsche und niederländische Zuwanderungsgeschichte eingegangen. Neben dem Bemühen, die Betrachtungen der folgenden Kapitel auf eine solide Basis zu stellen, liegt ein wichtiger Grund für die Beschäftigung mit dieser Thematik auch darin, dass ein starker Zusammenhang zwischen den beiden Bereichen der Zuwanderung und der Integration besteht.⁴³ Die Größe und Struktur der Zuwanderungsbewegungen wirken sich zweifelsohne in einem bedeutsamen Maße auf die in einem Land zu beobachtenden Integrationsprozesse aus.⁴⁴

41 Hierauf verweist unter anderem: THRÄNHARDT (2002b): S. 220.

42 Siehe hierzu: PARIDON (2004): S. 140 ff.

43 Hierauf weisen unter anderem hin: FIJALKOWSKI (1997): S. 154.; DOOMERNIK (1998): S. 6 f.

44 Auf diesen Punkt wird im weiteren Verlauf der Untersuchung noch näher eingegangen.

Um Klarheit über die verwendeten Begriffe zu schaffen, werden an dieser Stelle einige zentrale Definitionen angeführt. „Von Migration spricht man, wenn eine Person ihren Lebensmittelpunkt über eine sozial bedeutsame Entfernung verlegt, von internationaler Migration, wenn dies über Staatsgrenzen hinweg geschieht.“⁴⁵ Im Verlauf der vorliegenden Untersuchung richtet sich das Augenmerk nicht auf Aspekte der Binnenmigration in Deutschland und in den Niederlanden, sondern ausschließlich auf Wanderungsbewegungen, welche die jeweiligen nationalen Grenzen überschreiten. In Bezug auf die beiden Begriffe der Zuwanderung und Einwanderung finden die von der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ vorgestellten Definitionen Verwendung. Im Bericht der Kommission werden unter Zuwanderung alle Arten der Migration verstanden, auch diejenigen, die nur vorübergehenden Charakter haben. Von Einwanderung wird hingegen nur dann gesprochen, wenn ausdrücklich die dauerhafte Niederlassung gemeint ist.⁴⁶

Obwohl sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch die Niederlande sich nach dem Zweiten Weltkrieg lange Zeit nicht als Einwanderungsländer definierten, erfuhren beide Länder in den vergangenen Jahrzehnten erhebliche Zuwanderungsbewegungen.⁴⁷ Die Ursachen dieser Entwicklung sind vielschichtig und können im Folgenden nicht in ihrer Gesamtheit behandelt werden. Die Betrachtung beschränkt sich daher auf einige zentrale Aspekte. Die Zuwanderungsgeschichten beider Länder werden zunächst getrennt voneinander untersucht. Die Größenordnungen und Zeitverläufe der Immigrationsprozesse werden hierbei anhand entsprechender Daten nachvollzogen und mittels Grafiken veranschaulicht. Es schließt sich im dritten Teil des Unterkapitels eine vergleichende Betrachtung an, in deren Verlauf die zu den beiden Ländern gesammelten Erkenntnisse einander gegenüber gestellt werden. Der Schwerpunkt des Vergleichs liegt dann auf der Darstellung und Analyse von Zahlen, welche einen Einblick in die aktuelle Situation in Deutschland und in den Niederlanden gewähren.

Den Ausführungen liegen verschiedene Quellen zugrunde. Die erforderlichen Daten für die Niederlande wurden nahezu ausschließlich vom CBS übernommen. Die Immigration in die Bundesrepublik wird hingegen anhand von Zahlenangaben aus verschiedenen Quellen nachvollzogen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang vor allem das Statistische Bundesamt und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).⁴⁸ Zur Zuwanderungsgeschichte beider Länder existiert eine große Anzahl an wissenschaftlichen Studien, von denen einige

45 SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR ZUWANDERUNG UND INTEGRATION (2004): S. 8.

46 Vgl.: UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 13. Der Begriff Zuwanderung trägt somit eine weitere Bedeutung als der Terminus Einwanderung. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird aus inhaltlichen Gründen zumeist Gebrauch von dem Begriff Zuwanderung gemacht.

47 Hierauf verweisen beispielsweise: MÜNZ (1999): S. 17; THRÄNHARDT (2002a): S. 37; SANTEL (2001): S. 68.

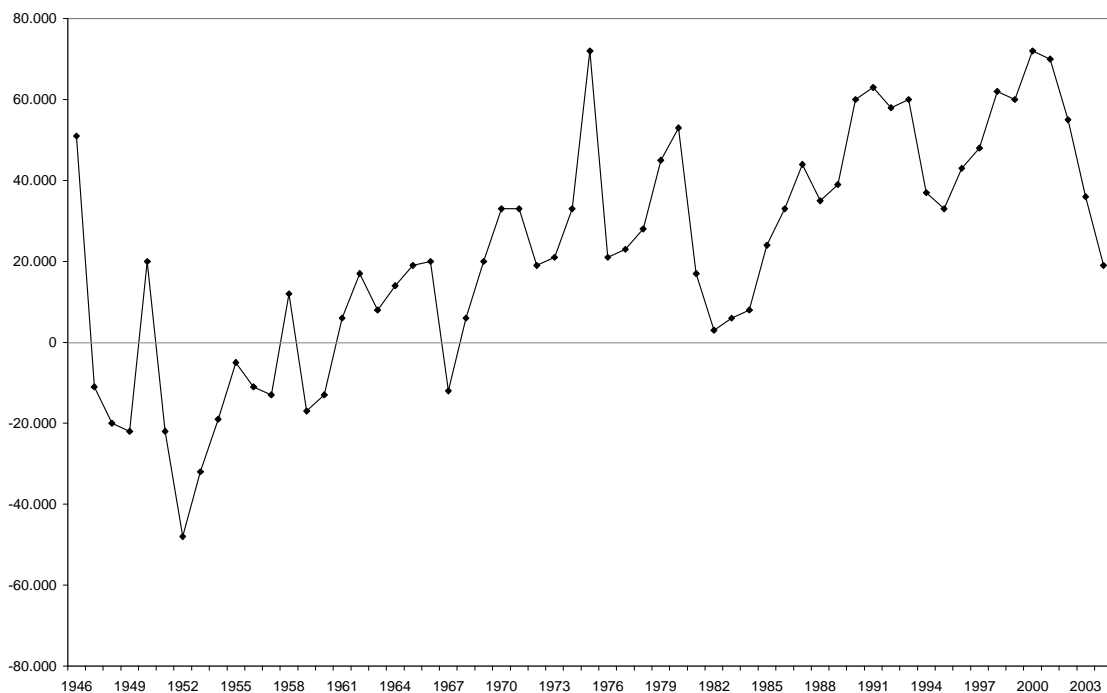
48 Um möglichst umfassendes und aktuelles Datenmaterial zu erhalten, finden nicht nur gedruckte Quellen Verwendung, sondern es wird auch auf die Internetangebote der angesprochenen Einrichtungen zurückgegriffen.

im Rahmen der nachfolgenden Ausführungen zur Erklärung von Hintergründen Verwendung finden.

2.2.1 Niederlande

Die Niederlande haben sich nach dem Zweiten Weltkrieg als Auswanderungsland betrachtet. Der Grund hierfür lag vor allem darin, dass eine hohe Bevölkerungsdichte von vielen als ungünstig für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung eingeschätzt wurde. Die niederländische Regierung betrieb auf dieser Grundlage eine aktive Auswanderungspolitik, welche dazu führte, dass viele Menschen emigrierten.⁴⁹ Trotz der bis heute weit verbreiteten Skepsis gegenüber dem Thema Immigration war der Wanderungssaldo der Niederlande seit dem Zweiten Weltkrieg nur in wenigen Jahren negativ. Insbesondere seit 1961 zogen in nahezu jedem Jahr mehr Menschen zu als fort. Die nachfolgende Abbildung stellt diesen Sachverhalt graphisch dar:

Abbildung 2.3: Wanderungssaldo in den Niederlanden im Zeitraum von 1946 bis 2004



Quellen: CBS; eigene Darstellung

49 Zum Thema siehe: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 305; AMERSFOORT/NIEKERK (2003): S. 136.; GROENENDIJK/HEIJS (1999): S. 114; DOOMERNIK (1998): S. 59; ENTZINGER (1996): S. 140; PENNINX (1994): S. 105. In den Jahren nach 1945 gehörten die Niederlande zu den Ländern mit den höchsten Auswanderungsquoten in Europa. Die Emigranten reisten vor allem in die klassischen Einwanderungsländer wie Kanada, Australien und Neuseeland.

Als Hintergrund für die Immigration in die Niederlande nach dem Zweiten Weltkrieg ist zunächst einmal der Prozess der Entkolonialisierung zu nennen.⁵⁰ Die erste wichtige Station dieser Entwicklung war das Jahr 1949, in welchem Indonesien nach Jahren kriegerischer Auseinandersetzungen seine Unabhängigkeit erlangte. Die politischen Veränderungen führten dazu, dass viele Menschen die Region verließen und in die Niederlande einreisten. Im Zeitraum von 1945 bis 1949 lag die Zahl der Zuzüge bei ungefähr 125.000 Personen. In den folgenden zehn Jahren verließen weitere 250.000 Menschen den neu gegründeten Staat Indonesien in Richtung Niederlande. Seither und vor allem in den letzten Jahren bewegt sich die Immigration aus dieser Region auf einem konstant niedrigen Niveau. Im Zeitraum von 1999 bis 2004 kamen jährlich zwischen 1.000 und 2.000 Zuwanderer aus Indonesien in die Niederlande.⁵¹

In Bezug auf die Einwanderung aus Indonesien ist auf eine Gruppe separat einzugehen. Gemeint sind die Molukker, bei denen es sich in den meisten Fällen um Soldaten der ehemaligen niederländischen Kolonialarmee und ihre Familienangehörigen handelte. Im Jahr 1951 immigrierten etwa 12.000 Mitglieder dieser Gruppe in die Niederlande. Da von einer Rückkehr dieser Menschen ausgegangen wurde, brachte man sie in notdürftigen Quartieren unter. Auch die Molukker selbst vertraten die Auffassung, dass ihr Aufenthalt in den Niederlanden nur vorübergehender Natur sei. Da die von ihnen erhofften politischen Entwicklungen ausblieben, fand die geplante Rückkehr nicht statt. Es kam daraufhin vor allem in den siebziger Jahren zu einigen kriminellen Zwischenfällen, die in der niederländischen Öffentlichkeit enormes Aufsehen erregten.⁵²

50 Mit dieser Thematik befassen sich unter anderem: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 308 ff.; NUGTER (2004): S. 29 ff.; LUTZ (2003): S. 38 ff.; AMERSFOORT/NIEKERK (2003): S. 136 ff.; ENTZINGER (1997): S. 159; FIRLEY (1997): S. 45 ff.; PENNINX (1998a): S. 721 f.; VAN DER HORST (2005): S. 509 ff.; WERF (1998): S. 22 ff.

51 Die Zuwanderer aus Indonesien besaßen bei ihrer Einreise größtenteils die niederländische Staatsangehörigkeit, waren überdurchschnittlich gut ausgebildet und standen der niederländischen Kultur nahe. Die positive wirtschaftliche Entwicklung zur Zeit ihrer Einreise trug zu ihrer raschen Integration bei. Vgl.: SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 118; BEELEN (2003): S. 65 f.; BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 321; FIRLEY (1997): S. 48 f.; PENNINX (1994): S. 105; VERMEULEN/PENNINX (1994b): S. 21. Heute werden die Immigranten aus Indonesien nach Lutz „als vorbildlich integriert, ja assimiliert angesehen; sie gelten als ‚model minority‘.“ LUTZ (2003): S. 39.

52 Die Molukker hofften auf die Gründung einer Republik der Südmolukken im Süden Indonesiens und damit auf die Errichtung eines eigenen Staates. Von der niederländischen Politik erwarteten sie für dieses Vorhaben Unterstützung. In der praktischen Politik waren die Pläne der Molukker jedoch nicht durchsetzbar, da die indonesische Regierung kein Interesse an einer Preisgabe des relevanten Gebietes hatte und auch die niederländische Regierung dahingehend keinen wirksamen Druck ausübte. Um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen, führten einige Molukker vor allem in den siebziger Jahren kriminelle Handlungen wie etwa Zugentführungen, Geiselnahmen und Hausbesetzungen durch. Nähere Informationen finden sich bei: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 308 ff.; FIRLEY (1997): S. 50 ff.; AMERSFOORT/NIEKERK (2003): S. 143 ff.; WERF (1998): S. 23 f.; THRÄNHARDT (1996): S. 35 f.; BEELEN (2003): S. 66.

Im Jahr 1975 erreichte mit Surinam die nächste ehemalige niederländische Kolonie die Unabhängigkeit. Diese Entwicklung ging einher mit einer relativ hohen Zahl an Zuzügen aus dieser Region in den siebziger Jahren. Insgesamt immigrierten in diesem Jahrzehnt etwa 130.000 Personen in die Niederlande. Eine Ursache für die hohen Einwanderungszahlen lag darin, dass Zuwanderer aus Surinam nur bis zum Jahr 1979 bei der Einreise die niederländische Staatsangehörigkeit erhielten. Zudem ist in diesem Zusammenhang auf die Einführung der Visumpflicht und die sich verschlechternde politische Situation hinzuweisen.⁵³ Seit Anfang der achtziger Jahre bewegt sich auch die Zuwanderung aus Surinam auf einem konstant niedrigen Niveau. Im Jahr 2004 reisten von dort weniger als 3.000 Menschen in die Niederlande ein.

Die Niederländischen Antillen und Aruba gehören noch heute zum niederländischen Staatsgebiet. Dementsprechend existieren bis heute keine höheren rechtlichen Barrieren, die den Zugang von diesen Inseln in die Niederlande erschweren. Die Zahl der Zuwanderer aus dieser Region bewegt sich seit Jahrzehnten auf einem relativ ähnlichen Niveau. Im Zeitraum von 1950 bis 2004 sind jedes Jahr zwischen eintausend und zwölftausend Menschen in die Niederlande gekommen. Die Zahl der Zuwanderer spiegelt dabei vor allem die wirtschaftliche Lage auf den Inseln und in den Niederlanden wieder.⁵⁴ Dementsprechend lagen die Zuwanderungszahlen im Zeitraum von 1998 bis 2001 auf einem vergleichsweise hohen Niveau.

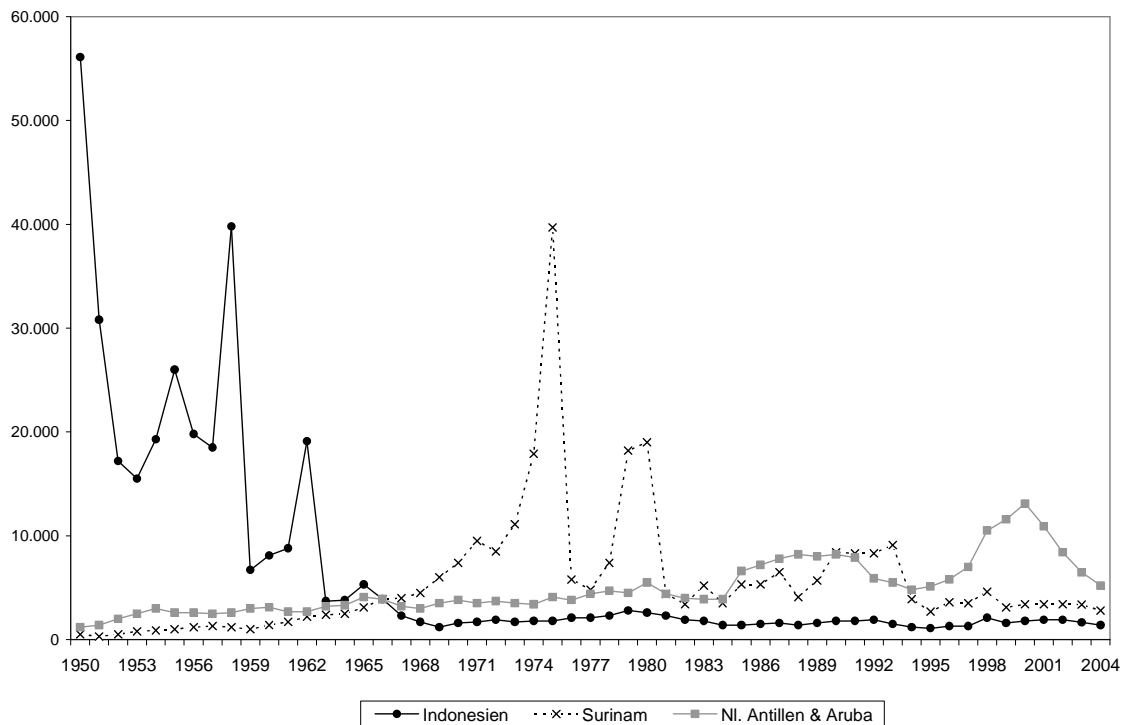
In der nachfolgenden Darstellung werden die Größenordnungen der bisher angesprochenen Zuwanderungsbewegungen grafisch aufbereitet. Aus ihr geht hervor, dass deren zeitliche Schwerpunkte vor allem in den fünfziger und in den siebziger Jahren zu verzeichnen waren. Es ist abschließend wichtig darauf hinzuweisen, dass zwischen den einzelnen Verläufen und Strukturen der Immigration in vielerlei Hinsicht bedeutsame Unterschiede bestehen. Amersfoort und Niekerk schreiben hierzu: „Die Migrationsströme aus den Kolonien haben wenig gemeinsam, sieht man einmal davon ab, dass sie alle durch die gemeinsame Kolonialgeschichte bedingt sind. Sie unterschieden sich in Größe, Zusammensetzung, im Zeitraum der Migration und den Erwartungen auf Seiten der Einwanderer sowie auf Seiten der Gesellschaft.“⁵⁵

53 Siehe hierzu: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 310 f.; HEIJS (1995): S. 147 ff.; AMERSFOORT/NIEKERK (2003): S. 148 ff.; PENNINX (1994): S. 106; WERF (1998): S. 24 f.; NUGTER (2004): S. 30 f.

54 Vgl.: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 311; NUGTER (2004): S. 32 ff.; CBS (2003d): S. 27; AMERSFOORT/NIEKERK (2003): S. 154 ff.; VERMEULEN/PENNINX (2000a): S. 7; VOGEL (2003b): S. 33.

55 AMERSFOORT/NIEKERK (2003): S. 158.

Abbildung 2.4: Zahl der Zuzüge aus ausgewählten Regionen in die Niederlande im Zeitraum von 1950 bis 2004



Quellen: CBS; eigene Darstellung

Die zweite wichtige Ursache für die Zuwanderung in die Niederlande liegt darin, dass im Zuge einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung in den sechziger und siebziger Jahren Arbeitskräfte aus Südeuropa und Nordafrika angeworben wurden.⁵⁶ Da die entsprechenden Bemühungen später als in manchen anderen westeuropäischen Ländern einsetzten, kamen die Arbeitsmigranten zu einem großen Teil aus weiter entfernten Staaten. „Das erklärt, warum bis heute wesentlich mehr Türken und Marokkaner als Südeuropäer in den Niederlanden leben.“⁵⁷ Im Zeitraum von 1965 bis 1973 belief sich die Zahl der Zuzüge aus der Türkei auf etwa 57.000 und aus Marokko auf knapp 31.000 Personen. Zu Beginn der siebziger Jahre wurde die Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland gestoppt.⁵⁸ Zu dieser Zeit umfassten diese beiden Bevölkerungsgruppen zusammen

56 Mit dieser Thematik beschäftigen sich: NUGTER (2004): S. 35 ff.; FIRLEY (1997): S. 55 ff.; PENNINX (1998a): S. 722 ff.; VOGEL (2003b): S. 33 f.; WERF (1998): S. 26 ff.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 168 ff.

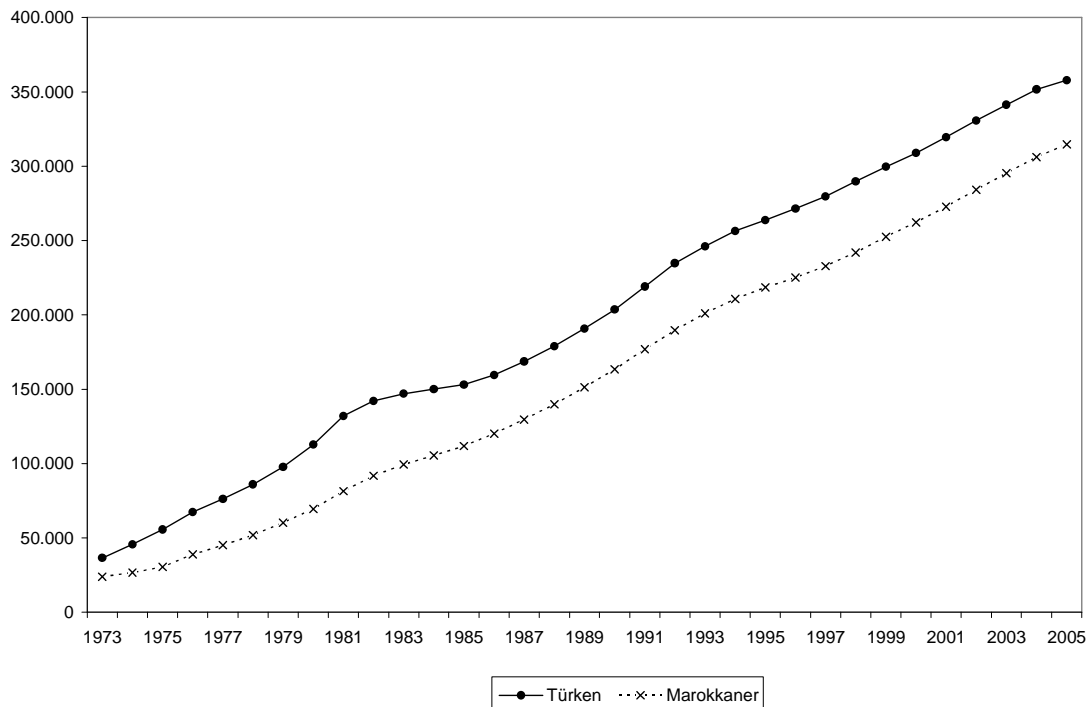
57 ENTZINGER (1998): S. 105.

58 Die Anwerbung von Arbeitskräften besaß in den Niederlanden eine weitaus geringere Bedeutung als in den Nachbarländern Belgien und Deutschland. Nach Firley hat die Berufsbevölkerung in den Niederlanden zur Zeit der Anwerbung zu nie mehr als zwei Prozent aus Gastarbeitern bestanden. In der Bundesrepublik Deutschland lag dieser Wert nach seiner Aussage im Jahr 1970 bei etwa zehn Prozent. Vgl.: FIRLEY (1997): S. 56. Nach Entzinger ist dieser Sachverhalt „vor allem auf die geringe Bedeutung der Schwerindustrie und das Fehlen von Kohlevorkommen in den Niederlanden zurückzuführen. Zugleich hielten die relativ hohen Geburtenraten der Nachkriegszeit den

rund 60.000 Personen. Dies entsprach einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von etwa einem halben Prozent. Seither wächst die Größe beider Gruppen stetig an. Am 1. Januar 2005 lebten nahezu 315.000 Menschen marokkanischer und etwa 358.000 Personen türkischer Herkunft in den Niederlanden. Dies entsprach zusammen einem Bevölkerungsanteil von rund vier Prozent.

Die quantitative Entwicklung der beiden Bevölkerungsgruppen in den letzten circa dreißig Jahren gibt die Abbildung 2.5 wieder. Aus ihr geht hervor, dass die Zahl der in den Niederlanden wohnhaften Menschen türkischer und marokkanischer Herkunft seit Anfang der siebziger Jahre kontinuierlich wächst.

Abbildung 2.5: Zahl der Menschen türkischer und marokkanischer Herkunft in den Niederlanden im Zeitraum von 1973 bis 2005 (Daten jeweils vom 1. Januar)



Quellen: CBS; eigene Darstellung

Der durch die Abbildung dargestellte Anstieg erklärt sich vornehmlich dadurch, dass viele Arbeitsmigranten aus der Türkei und aus Marokko ihren Lebensmittelpunkt in die Niederlande verlagerten.⁵⁹ Im Zuge dieser Entwicklung reisten in vielen Fällen ihre Familien in die Niederlande nach. Noch heute findet ein steter Zustrom von Migranten aus der Türkei und Marokko statt. Dieser Umstand erklärt sich vor allem daraus, dass immer mehr Kinder der Arbeitsmigranten in das Alter der Familiengründung gelangen. Viele von ihnen finden ihren Ehepartner

Anteil der heimischen Arbeitskräfte auf einem befriedigenden Niveau.“ ENTZINGER (1996): S. 140.

59 Siehe hierzu: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S.172 ff.

in der Türkei bzw. in Marokko.⁶⁰ Zudem weisen sowohl Türken als auch Marokkaner ebenso wie die meisten anderen Gruppen der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden einen relativ hohen Geburtenüberschuss auf.

Asylbewerber bilden eine weitere wichtige Gruppe der Zuwanderer in die Niederlande.⁶¹ Bis Ende der achtziger Jahre bewegte sich ihre Zahl auf einem recht niedrigen Niveau. In der Folgezeit wuchs sie dann auf über 50.000 Personen im Jahr 1994 an.⁶² Seither beantragen jährlich zwischen knapp 10.000 und 50.000 Menschen in den Niederlanden Asyl, wobei die entsprechenden Zahlen aufgrund rechtlicher Modifikationen vor allem in der letzten Zeit stark sinken. Unter den wichtigsten Herkunftsländern der letzten Jahre sind unter anderem die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens, Afghanistan, Angola, der Irak, der Iran, Sierra Leone, Somalia und die Türkei zu finden.⁶³ Die Mitglieder dieser Herkunftsgruppen bilden einen zunehmend bedeutenden Teil der niederländischen Gesellschaft.⁶⁴ Die Abbildung 2.6 gibt die Entwicklung der Asylbewerberzahlen im Zeitverlauf wieder.

60 Mit dem Thema der sogenannten „sekundären Familienzusammenführung“ beschäftigen sich: WEIJERS-MARTENS/MAAGDENBERG (2004): S. 16 f.; RIJN (2004): S. 42 f.; NUGTER (2004): S. 35; FIRLEY (1997): S. 59; BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 312 f.; EDERVEEN (2004): S. 26 f. Praag gibt an, dass laut einer aktuellen Studie im Zeitraum von 1995 bis 2002 schätzungsweise etwa 37.000 Ehepartner aus der Türkei und Marokko in die Niederlande kamen. Mehr als die Hälfte der in den Niederlanden lebenden Menschen türkischer und marokkanischer Herkunft heiratet laut dieser Quelle einen Partner aus dem Herkunftsland. Vgl.: PRAAG (2003b): S. 14 und 26.

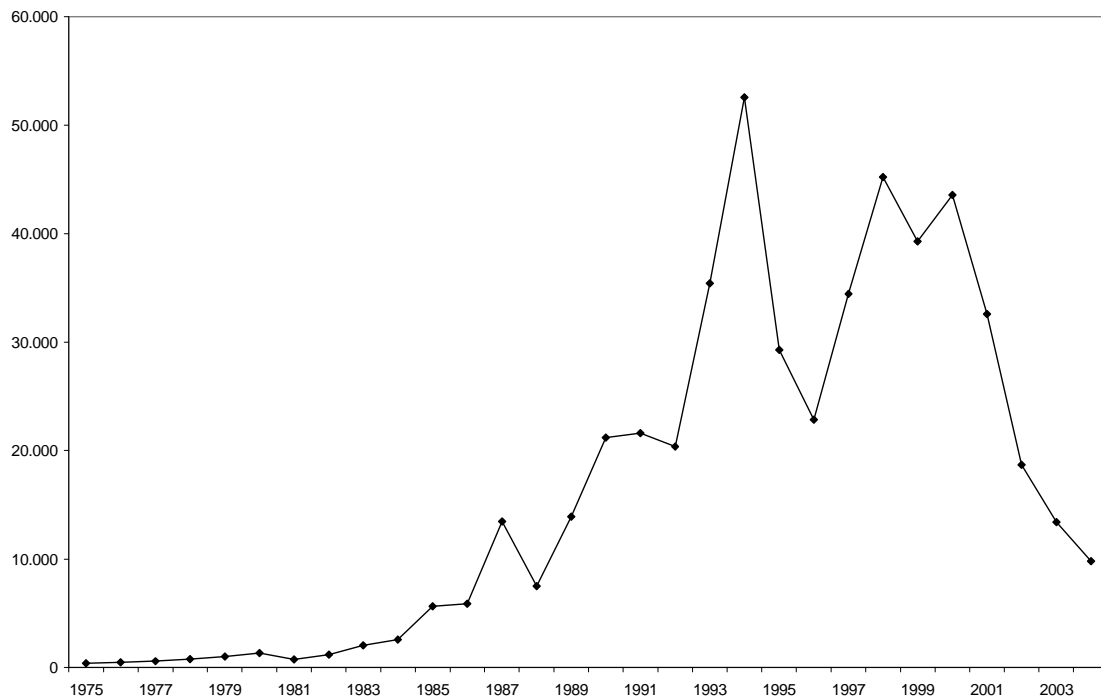
61 Zum Thema siehe: Vgl.: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 313 ff.; DAGEVOS/GIJSBERTS/PRAAG (2003): S. 14 f.; FIRLEY (1997): S. 64 ff.; PENNINX (1998a): S. 725 ff.; SELM (2002): S. 3 ff.; TESSER/VAN DUGTEREN/MERENS(1996): S. 51 ff.; VOGEL (2003b): S. 34 f.; ROODENBURG/EUWALS/RELE (2003): S. 24 f.

62 „Der 1994 erreichte Höhepunkt ist zum einen auf den Krieg in Bosnien, zum anderen auf die Einführung eines neuen, strengeren Asylverfahrens in Deutschland im Jahre 1993 zurückzuführen.“ BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 313.

63 Vgl.: CBS (2003d): S. 121; DAGEVOS/GIJSBERTS/PRAAG (2003): S. 14; GROENEVELD/MAAGDENBERG (2004): S. 3 f.; WEIJERS-MARTENS/MAAGDENBERG (2004): S. 8 f.

64 Vgl.: GROENEVELD/MAAGDENBERG (2004): S. 1; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004b): S. 39 ff.; WEIJERS-MARTENS/MAAGDENBERG (2004): S. 17. Nähere Informationen zu den entsprechenden Gruppen finden sich bei: WEIJERS-MARTENS/MAAGDENBERG (2004): S. 7 ff.; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 163 f.

Abbildung 2.6: Zahl der Asylbewerber in den Niederlanden in den Jahren von 1975 bis 2004



Quellen: CBS; eigene Darstellung

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass im Zuge der europäischen Integration die staatlichen Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union an Bedeutung verloren haben. Im Rahmen dieser Entwicklung ist auch die räumliche Mobilität zwischen den einzelnen Ländern gewachsen. In die Niederlande kamen beispielsweise viele Menschen aus Deutschland, Belgien und Großbritannien. In vielen Fällen bilden Beschäftigungsmöglichkeiten die Basis für diese Form der Zuwanderung. Sie trägt daher auch oftmals einen nur temporären Charakter.⁶⁵

2.2.2 Deutschland

Nachdem die Grundzüge der Wanderungen in die Niederlande betrachtet wurden, richtet sich der Blick nun auf die deutsche Zuwanderungsgeschichte. Diese wird in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg durch die Einwanderung von Flüchtlingen und Vertriebenen aus den Staaten Ost- und Mitteleuropas und hierbei vor allem den ehemaligen deutschen Ostgebieten geprägt.⁶⁶ Allein in den Jahren von 1945 bis 1949 immigrierten aus diesen Regionen über zwölf Millionen Menschen. Von ihnen ließen sich knapp zwei Drittel in Westdeutschland und etwa ein Drittel in Ostdeutschland einschließlich Berlins nieder. Nach einer Volkszählung im Jahr 1950 bestand nahezu ein Sechstel der Bevölkerung der

⁶⁵ Vgl.: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 317.

⁶⁶ Siehe hierzu: HERBERT (2003): S. 193 ff.; BADE/OLTMER (2004): S. 52 ff.

neugegründeten Bundesrepublik aus Flüchtlingen und Vertriebenen.⁶⁷ Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die entsprechenden Zahlen.⁶⁸

Tabelle 2.1: Vertriebene im Zeitraum von 1945 bis 1949 nach Herkunftsland und Gebiet der Niederlassung

Herkunft der Vertriebenen	Gesamt		Westdeutschland		Ostdeutschland (einschl. Berlin)		Österreich und andere westeurop. Staaten	
	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %
Ehem. deutsche Ostgebiete	6.980	55,8	4.380	55,1	2.600	63,9	-	-
Polen (einschl. Danzig)	980	7,8	630	7,9	335	8,2	15	3,2
Tschechoslowakei	3.000	24,0	1.900	23,9	850	20,9	250	52,6
Sowjetunion (einschl. Baltikum)	270	2,2	180	2,3	55	1,4	10	2,1
Ungarn	210	1,7	175	2,2	10	0,2	25	5,3
Rumänien	250	2,0	145	1,8	60	1,5	45	9,5
Jugoslawien	300	2,4	150	1,9	35	0,9	115	24,2
Gesamt	11.990	95,8	7.560	95,2	3.945	96,9	460	96,8
Quasi-Vertriebene	525	4,2	385	4,8	125	3,1	15	3,2
Total	12.515	100,0	7.945	100,0	4.070	100,0	475	100,0

Quellen: MÜNZ; eigene Berechnungen und Darstellung

Nach 1950 setzte sich die Zuwanderung aus den Staaten Ost- und Mitteleuropas in einem weitaus geringeren Maße fort.⁶⁹ Von 1953 bis 1987 kamen jährlich etwa 35.000 Aussiedler nach Deutschland, wobei die entsprechenden Zahlen aufgrund sich verändernder politischer Determinanten stark schwankten. Durch die politischen Umbrüche in Ost- und Mitteleuropa gegen Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre erhöhte sich die Zahl der nach Deutschland kommenden Aussiedler stark. Bereits im Jahr 1988 immigrierten über 200.000 von ihnen. In den Jahren 1989 und 1990 erreichte diese Form der Zuwanderung ihren Höhepunkt, als jeweils nahezu 400.000 Menschen nach Deutschland kamen. In den folgenden Jahren bis 1995 lagen die entsprechenden Werte bei über 200.000

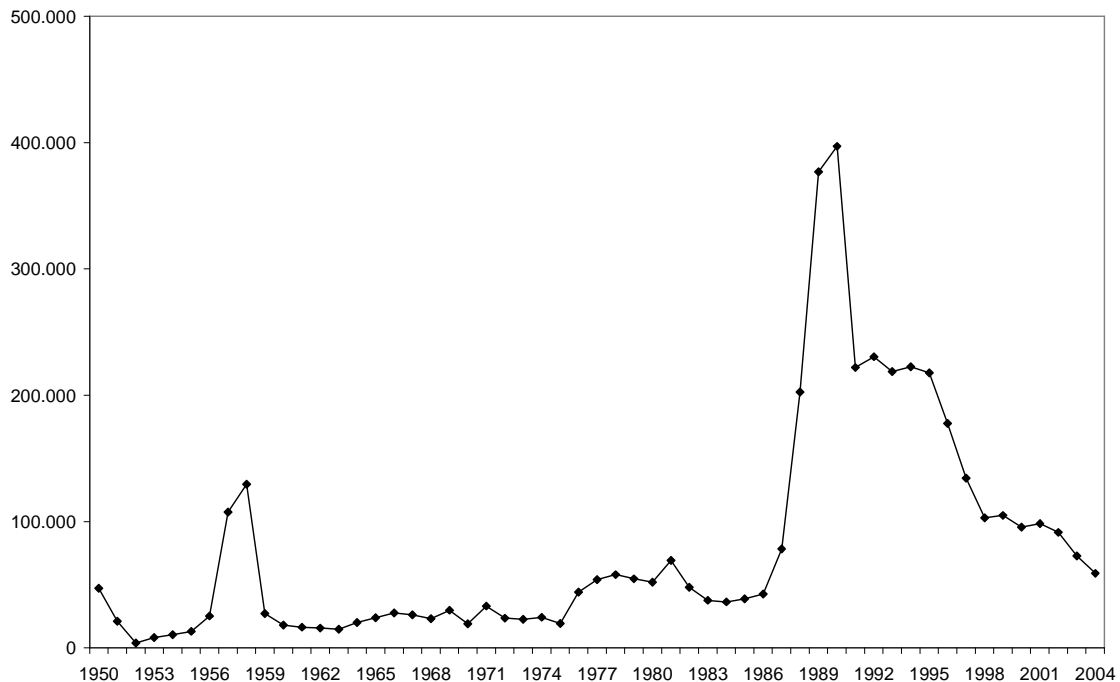
67 Vgl.: BADE/OLTMER (2004): S. 60. Die Integration der Vertriebenen und Flüchtlinge gilt allgemein als erfolgreich. Hierzu trug der wirtschaftliche Aufschwung in den fünfziger Jahren entscheidend bei. Vgl.: BOMMES (2001): S. 51 f. Birsl weist darauf hin, dass in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg die Auswanderung aus Deutschland vor allem durch die Heimkehr der sogenannten „displaced persons“ bestimmt wurde. Vgl.: BIRSL (2004): S. 31 f.

68 Die Angaben wurden übernommen aus: MÜNZ (1999): S. 29. Quasi-Vertriebene sind laut Aussage des Verfassers „Personen, die ursprünglich aus den Vertreibungsgebieten stammten, sich 1944/45 aber bereits auf dem Gebiet des heutigen Deutschland oder in alliierter Kriegsgefangenschaft befanden.“

69 Nähere Informationen zu diesem Thema finden sich bei: BADE/OLTMER (1999): S. 20 ff.; SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR ZUWANDERUNG UND INTEGRATION (2004): S. 26 ff.; TREIBEL (1999): S. 32 ff.; BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (2005): S. 70 ff.; BMFSFJ (2000): S. 56 ff.; UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 178 ff.; BADE/OLTMER (2004): S. 88 ff. und S. 117 ff.

Personen. Ab Mitte der neunziger Jahre sank die Zahl der Spätaussiedlerzuzüge dann erheblich. Seit einiger Zeit liegt sie wieder auf einem Niveau von unter 100.000 Personen pro Jahr. Im Jahr 2004 wurden rund 59.000 Spätaussiedler aufgenommen.

Abbildung 2.7: Zahl der Aussiedler-/Spätaussiedlerzuzüge im Zeitraum von 1950 bis 2004



Quellen: RUDOLPH; BAMF; eigene Darstellung

Insgesamt reisten von 1950 bis 2004 etwa 4,4 Millionen Aussiedler und Spätaussiedler in die Bundesrepublik Deutschland ein. Der zeitliche Schwerpunkt dieser Form der Zuwanderung lag eindeutig auf dem Zeitraum zwischen 1988 und 1997, in dem circa 2,4 Millionen Aussiedler und Spätaussiedler in die Bundesrepublik kamen. Die wichtigsten Herkunftsstaaten stellen die ehemalige Sowjetunion bzw. ihre Nachfolgestaaten, Polen, Rumänien sowie die ehemalige Tschechoslowakei bzw. ihre Nachfolgestaaten dar.⁷⁰

70 In der Zeit von 1950 bis 2004 kamen über 2,3 Millionen Immigranten aus der Sowjetunion bzw. ihren Nachfolgestaaten. Seit 1991 kommen über neunzig Prozent der Migranten hierher. Bis Ende der achtziger Jahre war Polen das wichtigste Herkunftsland. Insgesamt reisten über 1,4 Millionen Personen aus Polen in die Bundesrepublik ein. Dies entspricht etwa einem Drittel aller Aussiedler und Spätaussiedler. Aktuelle Daten hierzu können nachvollzogen werden bei: BUNDESAMT FÜR DIE ANERKENNUNG AUSLÄNDISCHER FLÜCHTLINGE (2003): S. 68 ff.; STATISTISCHES BUNDESAMT (2004): S. 41 f. An verschiedenen Stellen der Literatur wird darauf hingewiesen, dass sich die Zahlen der letzten Jahre zu weiten Teilen nicht mehr aus antragsberechtigten Aussiedlern, sondern zu einem hohen Prozentsatz aus Familienangehörigen nichtdeutscher Herkunft zusammensetzen. Vgl.: SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 170 f.;

Nach der Betrachtung der Zuwanderung von Vertriebenen, Aussiedlern und Spätaussiedlern richtet sich das Interesse nun auf die Übersiedler.⁷¹ Von 1945 bis zur Gründung der beiden deutschen Staaten verließen rund 730.000 Personen die Sowjetische Besatzungszone, um sich in Westdeutschland niederzulassen. Im Zeitraum von 1949 bis zum Bau der Mauer im Jahr 1961 kamen nochmals über drei Millionen Menschen aus der DDR in die Bundesrepublik. In die Gegenrichtung wanderten in diesen Jahren insgesamt etwa 400.000 Menschen. Nach dem Bau der Mauer fanden die innerdeutschen Wanderungen nur noch in einem sehr viel geringeren Maße statt. Von 1962 bis 1988 konnten jährlich lediglich circa 23.000 Personen die DDR in Richtung Bundesrepublik verlassen. Dies entspricht einer Gesamtzahl für den Zeitraum von rund 600.000 Personen. Von der Bundesrepublik nach Ostdeutschland emigrierten in diesen Jahren durchschnittlich etwa 3.000 Menschen pro Jahr. Die politischen Entwicklungen der Jahre 1989 und 1990 schufen für viele Menschen in Ostdeutschland die Gelegenheit nach Westdeutschland zu ziehen. Diese Möglichkeit nutzten in den Jahren 1989 und 1990 jeweils knapp 400.000 Personen. Insgesamt siedelten im Zeitraum von 1945 bis 1990 über fünf Millionen Menschen von Ost- nach Westdeutschland über. Den entgegengesetzten Weg schlugen während dieser Jahre hingegen nur einige hunderttausend Westdeutsche ein.

Bisher beschränkte sich die Betrachtung der deutschen Zuwanderungsgeschichte auf Personengruppen, welche nach ihrer Einreise in den meisten Fällen die deutsche Staatsangehörigkeit besaßen. Im Folgenden wird es nun darum gehen, die Immigration von Ausländern zu untersuchen. Die Anwerbung von Arbeitskräften in den fünfziger, sechziger und siebziger Jahren stellt in diesem Zusammenhang den wichtigsten Aspekt dar. Die positive wirtschaftliche Entwicklung führte in Deutschland ebenso wie in den Niederlanden dazu, dass Arbeitskräfte aus dem Ausland angeworben wurden. Die rechtliche Grundlage für diesen Vorgang bildeten bilaterale Anwerbeabkommen, welche die Bundesrepublik 1955 mit Italien, 1960 mit Griechenland und Spanien, 1961 mit der Türkei, 1963 mit Marokko, 1964 mit Portugal, 1965 mit Tunesien und 1968 mit Jugoslawien abschloss. Die Anwerbung von Arbeitskräften wurde 1973 im Rahmen der einsetzenden wirtschaftlichen Rezession gestoppt.

Um die quantitative Bedeutung der Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften zu verdeutlichen, werden im Folgenden einige relevante Zahlen genannt.⁷² Im Jahr 1950 arbeiteten insgesamt 72.000 ausländische Personen in der Bundesrepublik. Diese Zahl erhöhte sich in den nächsten zehn Jahren auf rund 329.000 Personen. Nach dem Jahr 1960 stieg der Bedarf an Arbeitskräften in Deutschland stark an. Ein wichtiger Grund hierfür war der Bau der Mauer, wel-

BADE/OLTMER (2004): S. 71; STATISTISCHES BUNDESAMT (2004): S. 41 f.; SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR ZUWANDERUNG UND INTEGRATION (2004): S. S. 89.

71 Siehe hierzu: BADE/OLTMER (2004): S. 91 ff.; BIRSL (2004): S. 33; BMFSFJ (2000): S. 31; HECKMANN (2003): S. 48. Die im Folgenden angeführten Zahlen entstammen vorwiegend aus: MÜNZ (1999): S. 36 ff.

72 Die entsprechenden Daten wurden überwiegend entnommen aus: MÜNZ (1999): S. 42 ff.

che die Einreise von Übersiedlern wirksam unterband. Zudem verlief die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland so gut, dass im Jahr 1960 die Zahl der offenen Stellen die Zahl der Arbeitslosen erstmals übertraf. Darüber hinaus ging das deutsche Erwerbspersonenpotenzial im Rahmen der demographischen Entwicklung, längerer Ausbildungszeiten, früherer Renteneintritte und des einsetzenden Babybooms zurück.⁷³ In Anbetracht all dieser Faktoren „war die Heranziehung von Ausländern die einfachste Form, der auf Expansion des Arbeitsmarktes ausgerichteten Wirtschaft Rechnung zu tragen.“⁷⁴ Die deutsche Politik setzte sich mit den langfristigen Folgen dieses Vorgehens kaum auseinander, da die Arbeitsmigration als politisch steuerbar und gegebenenfalls auch revidierbar galt, sofern dies unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten für erforderlich gehalten werden sollte.⁷⁵

Die angesprochenen Faktoren trugen dazu bei, dass die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte deutlich forciert wurde. Bereits im Jahr 1964 wurde der einmillionste Gastarbeiter in Deutschland begrüßt.⁷⁶ Nach Überwindung der wirtschaftlichen Krise in den Jahren 1966 und 1967 erhöhte sich die Zahl der so genannten Gastarbeiter bis zum Jahr 1973 erheblich. Die Zahl ausländischer Arbeitskräfte stieg innerhalb weniger Jahre von 1,1 auf 2,6 Millionen Menschen an. Unter ihnen bildeten die Türken mit über 600.000, die Jugoslawen mit 535.000 und die Italiener mit etwa 450.000 Personen die größten Gruppen. Insgesamt besaßen im Jahr 1973 zwölf Prozent der unselbständig Beschäftigten in der Bundesrepublik keinen deutschen Pass. Die ausländische Bevölkerung in Deutschland, die Anfang der sechziger Jahre lediglich rund ein Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachte, umfasste im Jahr des Anwerbstopps nahezu vier Millionen Menschen. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung hatte sich somit in dem beschriebenen Zeitraum mehr als verfünffacht. Diese Entwicklung ist vor allem auf den Zeitraum von 1968 bis 1973 zurückzuführen, in welchem der Wanderungsgewinn von Ausländern bei durchschnittlich 387.000 Personen pro Jahr lag. In der nachfolgenden Darstellung wird die Entwicklung der Ausländerbeschäftigung in Deutschland für die Jahre von 1954 bis 1989 grafisch aufbereitet.⁷⁷

73 Vgl.: HERBERT (2003): S. 207 f.; RELL (2002): S. 1; WERNER (2001): S. 4; MÜNZ (1999): S. 43 f.

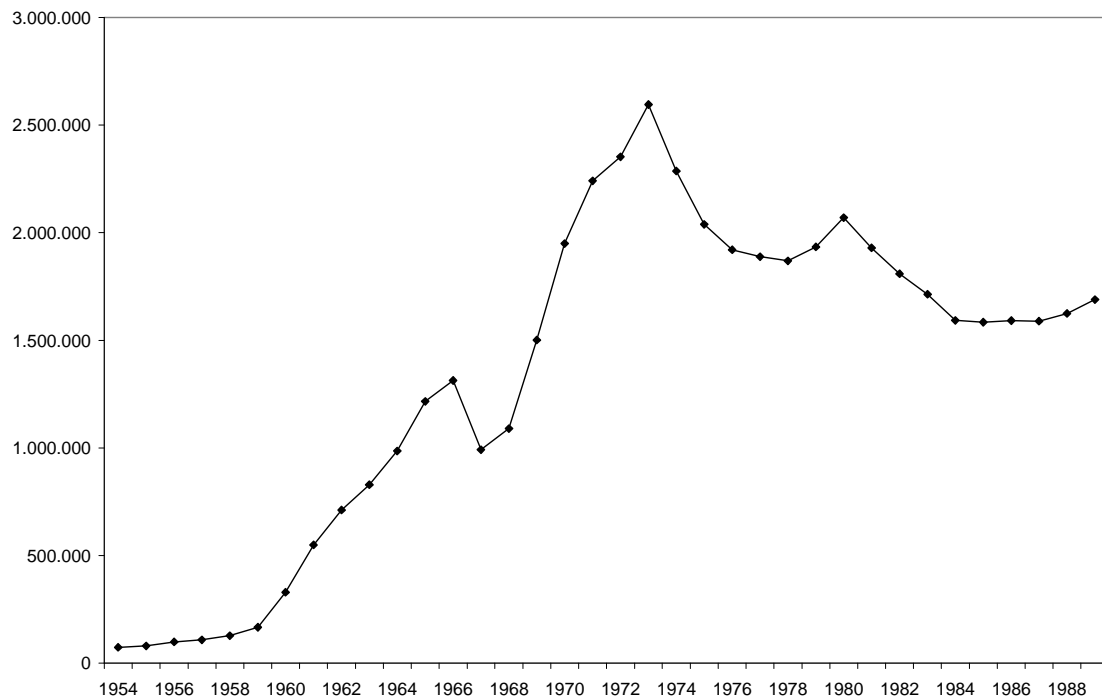
74 Bethlehem, zitiert nach: HERBERT (2003): S. 204. Über die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften bestand in Deutschland ein Konsens, der weite Teile der politischen und gesellschaftlichen Akteure umfasste. Vgl.: THRÄNHARDT (2001): S. 42; HERBERT (2003): S. 211.

75 Vgl.: BOMMES (2001): S. 53; HERBERT (2003): S. 211.

76 Der damalige Arbeitsminister Theodor Blank (CDU) schrieb anlässlich dieses Ereignisses: „Diese Million Menschen auf deutschen Arbeitsplätzen trägt mit dazu bei, dass unsere Produktion weiter wächst, unsere Preise stabil und unsere Geltung auf dem Weltmarkt erhalten bleibt.“ Zitiert nach: HERBERT (2003): S. 210.

77 Weitere Informationen zur Arbeitskräfteanwerbung sind zu finden bei: HERBERT (2003): S. 202 ff.; MEIER-BRAUN (2002): S. 30 ff.; BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (2005): S. 24 f.; WENNING (1996): S. 134 ff.; BADE/OLTMER (2004): S. 71 ff.; BMFSFJ (2000): S. 34 ff.

Abbildung 2.8: Ausländische Arbeitskräfte in der Bundesrepublik Deutschland von 1954 bis 1989



Quellen: RUDOLPH; eigene Darstellung

Auch in der DDR wurde ab den sechziger Jahren die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften aus Ländern Mitteleuropas und später auch aus Staaten wie Kuba, Mosambik und Vietnam betrieben. Sie besaß jedoch eine weitaus weniger hohe quantitative Bedeutung als in der Bundesrepublik.⁷⁸ Zudem bestand ein wichtiger Unterschied darin, dass die Arbeitsmigranten in Ostdeutschland die DDR weitaus häufiger nach einigen Jahren wieder verließen. In der Bundesrepublik verhielt es sich hingegen so, dass nach dem Anwerbestopp zwar einerseits viele Gastarbeiter in ihr Heimatland zurückkehrten, ein großer Teil von ihnen jedoch andererseits den Lebensmittelpunkt langfristig nach Deutschland verlagerte und im Zuge dieser Entwicklung Familienangehörige nachholte. Dieser Sachverhalt führte dazu, dass sich die Zahl der Ausländer in Deutschland nach 1973 nur kurzfristig und geringfügig verringerte.

Es änderte sich insgesamt somit nicht die Größe, sondern die Struktur der ausländischen Bevölkerung. Zum einen gewannen die Gruppen der Türken und Jugoslawen quantitativ an Bedeutung. Die Immigranten aus diesen Ländern unterlagen im Gegensatz zu Personen aus den Staaten der Europäischen Gemeinschaft einem Wiedereinreiseverbot, so dass sie besonders häufig in der Bundesrepublik blieben.⁷⁹ Zum anderen setzte sich die ausländische Bevölkerung nach dem Anwerbestopp durch den Familiennachzug auch zunehmend aus Frauen und Kin-

78 Zum Thema siehe: BADE/OLTMER (2004): S. 92 ff.; BMFSFJ (2000): S. 42 f.

79 Vgl.: BIRSL (2004): S. 34 f.; SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 31.

dem zusammen. Damit einher ging ein Rückgang der Erwerbsquote.⁸⁰ Insgesamt geht die Anwesenheit einer großen Zahl von Zuwanderern in Deutschland ganz wesentlich auf die Arbeitskräfteanwerbung in den fünfziger, sechziger und siebziger Jahren und auf den anschließend einsetzenden Familiennachzug zurück. Mittlerweile lebt bereits die zweite und dritte Generation dieser Migranten in der Bundesrepublik. Bis heute kommen im Zuge der primären und sekundären Familienzusammenführung noch immer Menschen in die Bundesrepublik nach.⁸¹

Die dritte Gruppe der Zuwanderer stellen die Flüchtlinge und Asylbewerber.⁸² Die Jahre 1933 bis 1945 hatten viele von den Nationalsozialisten verfolgte Menschen aus Deutschland und aus den besetzten Gebieten nur deshalb überlebt, weil sie Zuflucht in einem anderen Land fanden. Aus diesem Grund wurde dem Asylrecht bei der Gründung der Bundesrepublik eine hohe Bedeutung eingeräumt. Durch den Artikel 16 des Grundgesetzes wurde politisch Verfolgten in Deutschland „das Asylrecht als einklagbarer Rechtsanspruch mit Verfassungsrang“⁸³ zugestanden. In der Praxis bildete dieser Artikel die Grundlage dafür, dass eine im internationalen Vergleich sehr hohe Zahl an Asylbewerbern in der Bundesrepublik Zuflucht suchte. Nach Thränhardt war Deutschland sogar „über Jahrzehnte (...) das wichtigste Asylaufnahmeland in der Welt.“⁸⁴

80 Im Jahr 1973 übten knapp zwei Drittel der Ausländer in Deutschland eine Berufstätigkeit aus. Zehn Jahre später lag dieser Anteil nur noch bei knapp vierzig Prozent. Vgl.: RUDOLPH (1996): S. 169.

81 In Bezug auf das Thema Familiennachzug sei verwiesen auf: BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (2005): S. 17; SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR ZUWANDERUNG UND INTEGRATION (2004): S. 23 ff.; UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 188 ff.; BUNDESAMT FÜR DIE ANERKENNUNG AUSLÄNDISCHER FLÜCHTLINGE (2003): S. 73; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 475 ff.; BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (2000): S. 58 f. Um einen Eindruck von der aktuellen quantitativen Bedeutung des Ehegatten- und Familiennachzugs zu vermitteln, sei darauf hingewiesen, dass in der Zeit von 1996 bis 2003 jährlich zwischen 50.000 und 90.000 entsprechende Visa erteilt wurden.

82 Mit der Thematik befassen sich unter anderem: SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR ZUWANDERUNG UND INTEGRATION (2004): S. 32 ff.; GIELER/EHLERS (2001): S. 108 ff.; BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (2005): S. 44 ff.; HERBERT (2003): S. 263 ff.; SANTEL/WEBER (2000): S. 116 ff.; MÜNZ (1999): S. 53 ff.; BIRSL (2004): S. 36 f.; BADE/OLTMER (2004): S. 86 ff und 106 ff.; BUNDESAMT FÜR DIE ANERKENNUNG AUSLÄNDISCHER FLÜCHTLINGE (2003): S. 22 ff.; THRÄNHARDT (2002a): S. 32 ff.; BMFSFJ (2000): S. 47 ff.; VOLLMER (2004a): S. 136 ff.

83 Vgl.: BUNDESAMT FÜR DIE ANERKENNUNG AUSLÄNDISCHER FLÜCHTLINGE (2003): S. 47. Carlo Schmid (SPD) sagte bei der Erstellung des Grundgesetzes: „Ob man das Asylrecht, wenn man es wirksam machen will, auf bestimmte Gruppen beschränken kann, weiß ich nicht. Die Asylrechtsgewährung ist immer eine Frage der Generosität, und wenn man generös sein will, muss man riskieren, sich gegebenenfalls in der Person geirrt zu haben.“ Zitiert nach: MEIER-BRAUN (2002): S. 72.

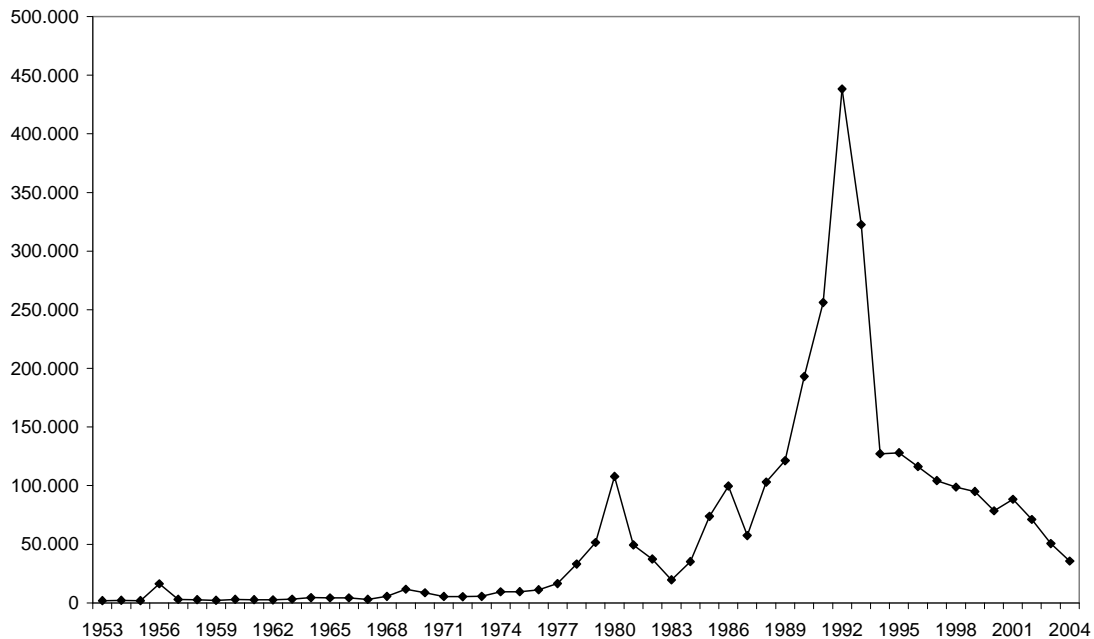
84 THRÄNHARDT (2002a): S. 32.

Betrachtet man die Zahl der Asylbewerber im Zeitverlauf stellt man fest, dass von 1953 bis 1978 nur wenige Menschen in Deutschland Asyl beantragten. Dieser Umstand erklärt sich unter anderem daraus, dass Bürger der DDR und Aussiedler das Asylrecht nicht benötigten. Der Eiserner Vorhang verhinderte die Einreise von anderen Personen aus Ost- und Mitteleuropa. In dem angesprochenen Zeitraum traten nur infolge des Aufstands in Ungarn von 1956 und des Prager Frühlings von 1968/69 höhere Asylbewerberzahlen auf. Gegen Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre kamen erstmals größere Gruppen von Flüchtlingen nach Deutschland. Die hohen Zahlen erklären sich zu einem weiten Teil aus den politischen Entwicklungen in der Türkei und in Polen. Zu Beginn der neunziger Jahre erreichte die Zahl der Asylbewerber in Deutschland ihren bisherigen Höhepunkt. Als Hintergrund dieser Entwicklung ist vor allem der Zerfall Jugoslawiens zu nennen, in dessen Folge es zu Kriegen und zu massiven Menschenrechtsverletzungen kam. Zudem beantragten viele Kurden aus der Türkei, dem Irak und dem Iran in Deutschland Asyl. Im Jahr 1992 belief sich die Zahl der Asylanträge aus diesen Gründen auf etwa 437.000. Die Zahl der Asylbewerber sank in den folgenden Jahren kontinuierlich ab. Der Hauptgrund hierfür lag darin, dass die Möglichkeiten des Asylwerbs durch eine Grundgesetzänderung erheblich eingeschränkt wurden.⁸⁵ Im Jahr 2004 beantragten rund 35.600 Menschen in Deutschland Asyl. Eine derartig niedrige Zahl war zuvor letztmals Mitte der achtziger Jahre zu verzeichnen gewesen.⁸⁶

85 Auf diese Änderung der Rechtslage wird im weiteren Verlauf der Studie noch näher eingegangen.

86 Im Jahr 2002 befanden sich insgesamt rund 1,1 Millionen Flüchtlinge in Deutschland. Diese Gruppen setzt sich im Wesentlichen aus sogenannten De-facto-Flüchtlingen, Asylbewerbern, Asylberechtigten sowie den Angehörigen von Asylberechtigten zusammen. Zudem zählen auch 173.000 jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion zu den Flüchtlingen. Die Grundlage für deren Einreise wurde von Bund und Ländern zu Beginn der neunziger Jahre gelegt. Vgl.: BUNDESAMT FÜR DIE ANERKENNUNG AUSLÄNDISCHER FLÜCHTLINGE (2003): S. 96 ff.; BADE/OLTMER (2004): S. 113 ff.; SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR ZUWANDERUNG UND INTEGRATION (2004): S. 31 f.; BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (2005): S. 18 und S. 50 f.; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 254.; THRÄNHARDT (2001): S. 47; GIELER/EHLERS (2001): S. 112 ff.

Abbildung 2.9: Asylbewerberzahlen in Deutschland in den Jahren von 1953 bis 2004



Quellen: BAMF; eigene Darstellung

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass im Zuge der voranschreitenden europäischen Integration ebenso wie in die Niederlande auch in die Bundesrepublik viele Zuwanderer aus den Staaten der Europäischen Union immigriert sind.⁸⁷ Zudem gilt es zu beachten, dass seit Jahren Arbeitskräfte aus dem Ausland nach Deutschland kommen, um hier personelle Engpässe zu überbrücken. Es handelt sich hierbei unter anderem um Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmer, die vor allem in der Baubranche und der Landwirtschaft arbeiten. Darüber hinaus wurde im Jahr 2000 für deutsche Unternehmen die Möglichkeit geschaffen, Computerspezialisten aus dem Ausland zu verpflichten. Ein gemeinsames Charakteristikum dieser Zuwanderungsformen besteht darin, dass der Aufenthalt der Migranten in den meisten Fällen zeitlich befristet ist.⁸⁸

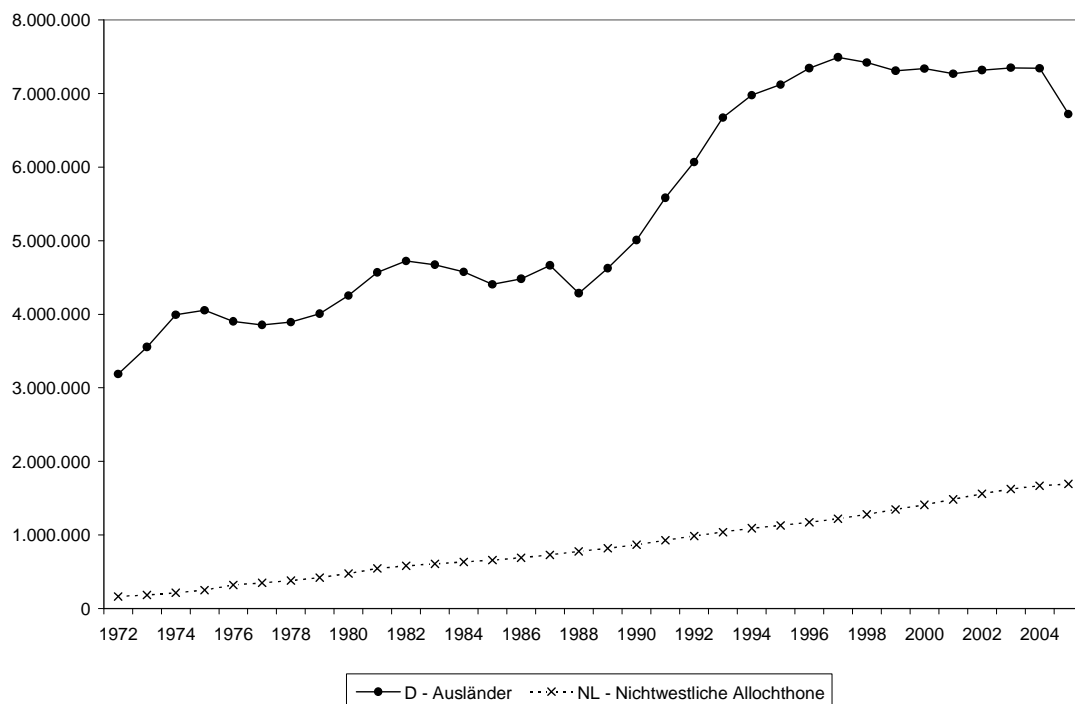
87 In den Jahren von 1998 bis 2003 lag die Zahl der Zuzüge von Ausländern aus Staaten der EU jährlich zwischen etwa 100.000 und 160.000 Personen. Im nahezu jedem Jahr des Zeitraums zogen mehr EU-Ausländer fort als zu. Vgl.: BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (2005): S. 17; SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR ZUWANDERUNG UND INTEGRATION (2004): S. 21 ff.

88 Zu diesen Themen siehe: BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (2005): S. 18 f.; SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR ZUWANDERUNG UND INTEGRATION (2004): S. 42 ff.; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 66 ff.; RUDOLPH (1996): S. 175 ff.; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 309 ff.; BUNDESAMT FÜR DIE ANERKENNUNG AUSLÄNDISCHER FLÜCHTLINGE (2003): S. 74 ff.

2.2.3 Vergleich der Entwicklungen und der aktuellen Situation

In den vorangegangenen Absätzen wurden Grundzüge der Zuwanderungsgeschichte Deutschlands und der Niederlande betrachtet. In beiden Ländern wird diese durch drei Migrationsformen geprägt: die Zuwanderung eigener Staatsangehöriger, die Arbeitskräfteanwerbung und die Einreise von Flüchtlingen. Vogel äußert daher: „Blickt man aus der Vogelperspektive auf die Migrationsgeschichte der Niederlande und Deutschlands seit dem Zweiten Weltkrieg, so lässt sich argumentieren, dass die Entwicklung in ihren groben Strukturen sehr ähnlich ist, auch wenn es im Detail bedeutsame Unterschiede gibt.“⁸⁹ An dieser Stelle soll nun ein Vergleich der Entwicklungen in beiden Ländern erfolgen. Hierbei wird die Größe der ausländischen Bevölkerung in Deutschland und ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung den entsprechenden Zahlen für die nichtwestliche allochthone Bevölkerung in den Niederlanden gegenübergestellt. In der Abbildung 2.10 wird die quantitative Entwicklung der angesprochenen Bevölkerungsgruppen seit Anfang der siebziger Jahre dargestellt.⁹⁰ Sie veranschaulicht auf diese Weise die Ausführungen aus den zwei vorangegangenen Unterkapiteln.

Abbildung 2.10: Zahl der Ausländer in Deutschland und der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden von 1972 bis 2005



Quellen: CBS; STATISTISCHES BUNDESAMT; eigene Darstellung

89 VOGEL (2003b): S. 32.

90 An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die statistischen Daten in den Niederlanden jeweils zum 1. Januar eines Jahres erhoben werden. In Deutschland erfolgt die Messung hingegen jährlich zum 31. Dezember. Im Folgenden werden daher die Werte aus den Niederlanden mit den entsprechenden Werten aus Deutschland vom Vortag verglichen, also beispielsweise die Werte vom 1. Januar 1980 mit denen vom 31.12.1979.

Die Darstellung macht zunächst einmal deutlich, dass die Zahl der Ausländer in Deutschland die Zahl der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden um ein Vielfaches übertrifft. Zu Beginn der siebziger Jahre lebten etwa zwanzig mal mehr Ausländer in der Bundesrepublik als nichtwestliche Allochthone in den Niederlanden. Beim Jahreswechsel 2004/05 waren es nur noch rund viermal so viele. Diese Entwicklung erklärt sich daraus, dass sich die Größe der ausländischen Bevölkerung in Deutschland im Betrachtungszeitraum zwar ungefähr verdoppelt hat. Zur gleichen Zeit stieg die Zahl der nichtwestlichen Allochthonen im Nachbarland jedoch um mehr als das Zehnfache an. Es wird anhand der Grafik ebenfalls deutlich, dass die Zahl der Zuwanderer in den Niederlanden seit über dreißig Jahren kontinuierlich steigt. Sie lag am 1. Januar 2005 bei nahezu 1,7 Millionen Personen.

In der Bundesrepublik ist eine weniger konstante Entwicklung zu beobachten. Deutschland war Anfang der neunziger Jahre nach Doornik „the most significant immigration country world-wide.“⁹¹ Die Zahl der Ausländer wuchs zu dieser Zeit sprunghaft an. Von Mitte der neunziger Jahre an lag sie dann für eine gewisse Zeit auf einem recht konstanten Niveau. Erst in den aktuellen Zahlen vom 31.12.2004 ergibt sich eine bedeutsame Änderung. Laut einer Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes hat sich die Zahl der Ausländer gegenüber 2003 um beinahe 620.000 Personen auf rund 6,7 Millionen verringert. Zur Begründung heißt es: „Die Abnahme ist im Wesentlichen auf eine Registerbereinigung des Ausländerzentralregisters zurückzuführen. Die Zahlen von 2004 sind daher nicht mit den Zahlen von 2003 vergleichbar.“⁹² Durch die vorgenommene Datenbereinigung ergibt sich ein Bruch in der Zeitreihe, der durch die Darstellung sehr deutlich zutage tritt.

Aufgrund der Tatsache, dass zwischen Deutschland und den Niederlanden in Bezug auf die Bevölkerungsgröße erhebliche Unterschiede bestehen, sind die absoluten Zahlen für einen Vergleich nur bedingt geeignet. Daher richtet sich der Blick nun auf den Anteil der Ausländer bzw. nichtwestlichen Allochthonen an der jeweiligen Gesamtbevölkerung. Auch diese Daten werden anhand einer Grafik im Zeitverlauf dargestellt, um so die Entwicklungen in beiden Ländern zu veranschaulichen. Die Abbildung 2.11 zeigt, dass die Ausländer in Deutschland lange Zeit einen größeren Teil der Gesamtbevölkerung stellten als die nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden. Allerdings führte das konstante Wachstum der Zuwandererbevolkerung in den Niederlanden dazu, dass die Unterschiede sich im Lauf der letzten Jahrzehnte verringerten. Obwohl sich die Zahl der Ausländer in Deutschland zu Beginn der neunziger Jahre erheblich erhöhte, führte dies nicht zu einem Anstieg des Ausländeranteils an der Gesamtbevölkerung. Dieser auf dem ersten Blick befremdlich erscheinende Umstand er-

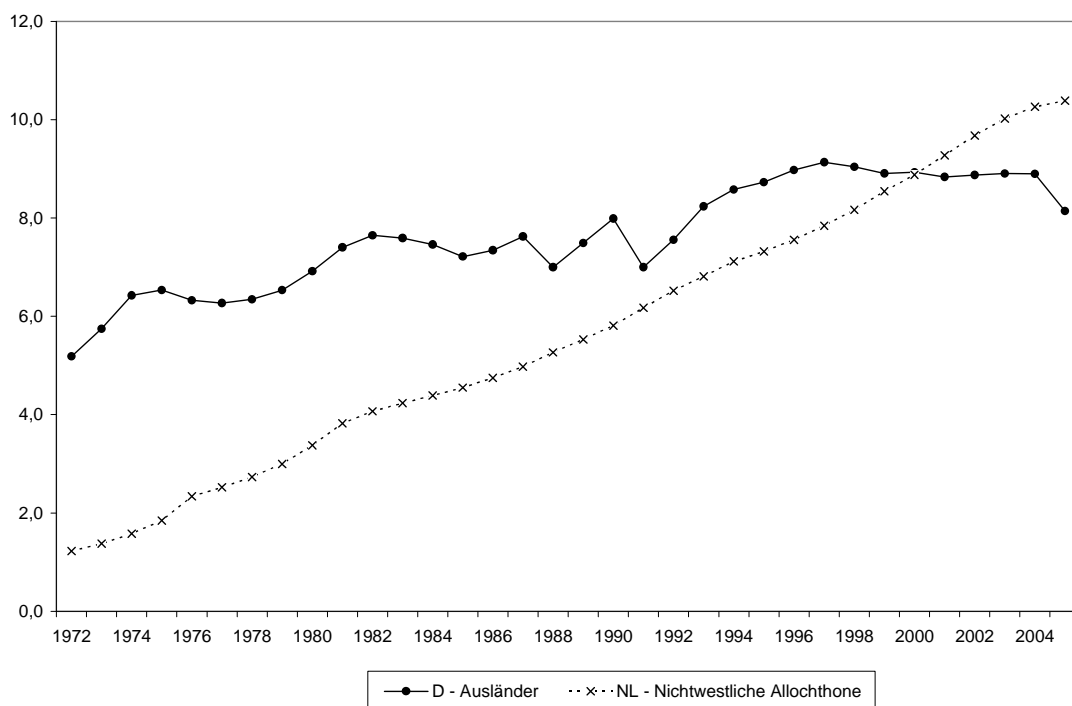
91 DOORNIK (1998): S. 42. Ähnlich äußern sich: MÜNZ/ULRICH (2000): S. 26.

92 STATISTISCHES BUNDESAMT (2005): S. 1. Zu den der Registerbereinigung zugrunde liegenden Problemen bei der Erhebung der erforderlichen Daten siehe: SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR ZUWANDERUNG UND INTEGRATION (2004): S. 8 ff.

klärt sich vor allem daraus, dass in Ostdeutschland zur Zeit der Wiedervereinigung nur relativ wenige Ausländer lebten.⁹³

Im Jahr 2000 lag der Bevölkerungsanteil der Ausländer bzw. der nichtwestlichen Allochthonen dann in beiden Ländern bei 8,9 Prozent. Im Zuge der bereits angesprochenen Datenbereinigung hat sich dieser Wert in Deutschland bis zum Jahreswechsel 2004/05 auf 8,1 Prozent verringert, während der Anteil der nichtwestlichen Allochthonen im Nachbarland auf 10,4 Prozent stieg. Es bleibt folglich festzuhalten, dass derzeit relativ gesehen deutlich mehr nichtwestliche Allochthone in den Niederlanden als Ausländer in Deutschland leben.

Abbildung 2.11: Anteil der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden und der Ausländer in Deutschland an der jeweiligen Gesamtbevölkerung in der Zeit von 1972 bis 2005 (Angaben in Prozent)



Quellen: CBS; Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung

Nach der vergleichenden Betrachtung der Entwicklungen im Zeitverlauf, wird nun die aktuelle Situation genauer untersucht. Hierbei geht es um die Beantwortung der Frage, welche Strukturmerkmale die Migranten in Deutschland und in den Niederlanden aufweisen. Der Untersuchung der Zuwandererpopulationen werden

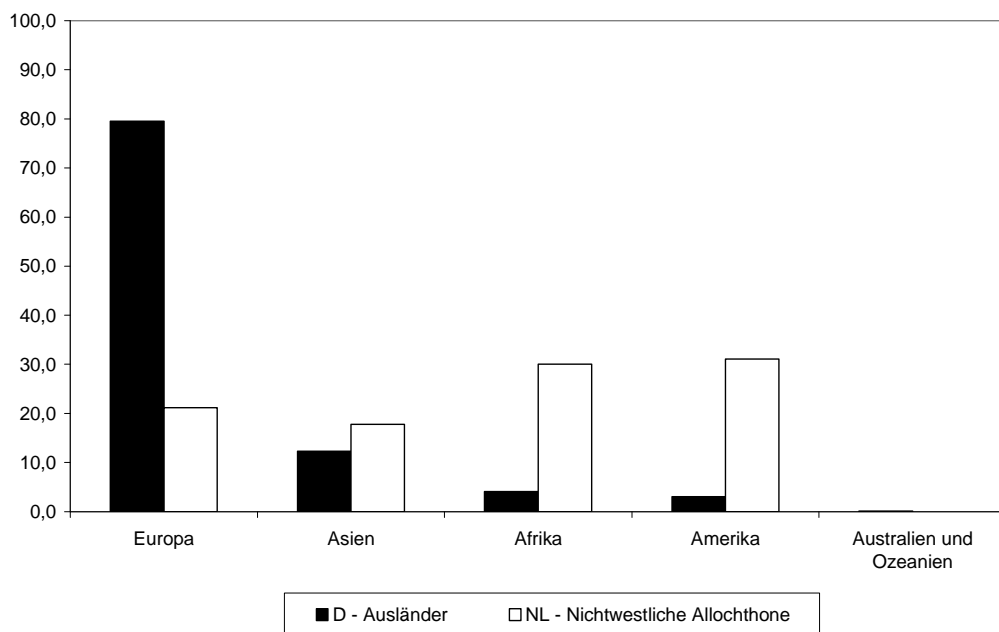
93 Im Jahr 1989 wohnten nach Bade und Oltmer lediglich etwa 190.000 Ausländer in der DDR. Die beiden wichtigsten Herkunftsländer waren Vietnam und Polen. Vgl.: BADE/OLTMER (2004): S. 93. Zum Thema siehe auch: HERBERT (2003): S. 296; BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (2005): S. 27.

vier Parameter zugrunde gelegt: ihre Herkunft, ihre Aufenthaltsdauer, ihre Altersstruktur und ihre regionale Verteilung.⁹⁴

Zunächst wird nun die Herkunft bzw. Staatsangehörigkeit der Migranten betrachtet. Aufgrund der spezifischen Zuwanderungsgeschichten beider Länder und der definitorischen Unterschiede weicht die Zusammensetzung der jeweiligen Migrantenpopulation stark voneinander ab. Bei der Aufteilung der Herkunft nach Kontinenten fällt auf, dass Ende 2004 nahezu vier Fünftel der Ausländer in Deutschland die Staatsangehörigkeit eines europäischen Staates besaßen. Etwa ein Achtel von ihnen war Inhaber des Passes eines asiatischen Staates. Auf die übrigen drei Kontinente entfiel somit zusammen nur noch ein Anteil von circa 7,5 Prozent.

Die Gruppe der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden wies am 1. Januar 2005 eine stark unterschiedliche Struktur auf. Jeweils rund dreißig Prozent der Zuwanderer besaßen eine afrikanische oder amerikanische Herkunft. Definitionsbedingt stammten nur rund zwanzig Prozent der nichtwestlichen Allochthonen aus einem europäischen Herkunftsland nämlich der Türkei. Über ein Sechstel der Bevölkerungsgruppe war asiatischer Herkunft.

Abbildung 2.12: Die Staatsangehörigkeit der Ausländer in Deutschland am 31.12.2004 und die Herkunft der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden am 1.1.2005 nach Kontinenten (Angaben in Prozent)

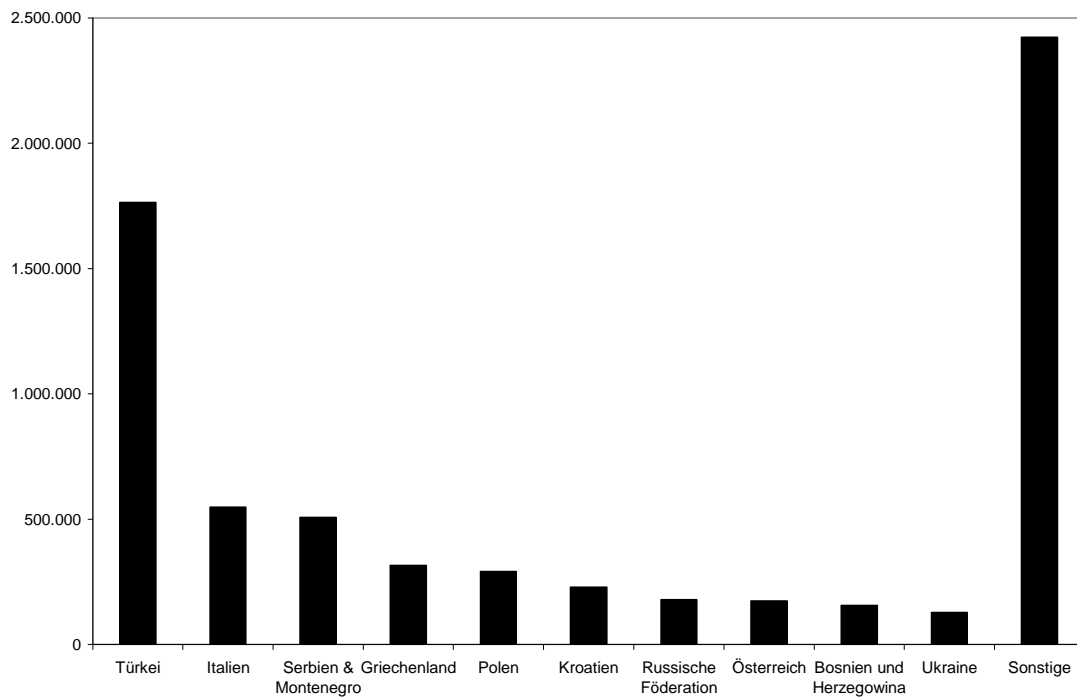


Quellen: CBS; STATISTISCHES BUNDESAMT; eigene Darstellung

94 Im weiteren Verlauf der Untersuchung werden soweit als möglich Zahlen aus Deutschland vom 31.12.2004 und Daten aus den Niederlanden vom 1. Januar 2005 miteinander verglichen. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Untersuchung trugen diese Daten zum Teil noch vorläufigen Charakter. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die aktuellen Zahlen oftmals noch nicht in der erforderlich differenzierten Form vorlagen. Daher finden an manchen Stellen Angaben vom Jahreswechsel 2003/04 Verwendung.

Im Folgenden wird nun die Ebene der Herkunftsländer bzw. Staatsangehörigkeiten genauer untersucht. In der Bundesrepublik Deutschland bilden die Türken die mit Abstand größte Migrantengruppe. Rund ein Viertel der ausländischen Bevölkerung besitzt die türkische Staatsangehörigkeit. Dies entspricht einer Gesamtzahl von nahezu 1,8 Millionen Menschen. An zweiter Stelle folgen die Italiener, die mit insgesamt etwa 550.000 Personen über acht Prozent der ausländischen Bevölkerung stellen. Die Gruppe der Menschen aus Serbien und Montenegro ist etwas kleiner. Die Griechen, Polen, Kroaten, Russen, Österreicher, Bosnier und Ukrainer stellen weitere wichtige Ausländergruppen, die zusammen ein Fünftel der ausländischen Gesamtbevölkerung ausmachen. In der folgenden Darstellung werden die zehn größten Ausländergruppen in Deutschland aufgelistet. Sie bilden zusammen etwa 64 Prozent der ausländischen Bevölkerung.⁹⁵

Abbildung 2.13: Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland am 31.12.2004 nach Staatsangehörigkeit



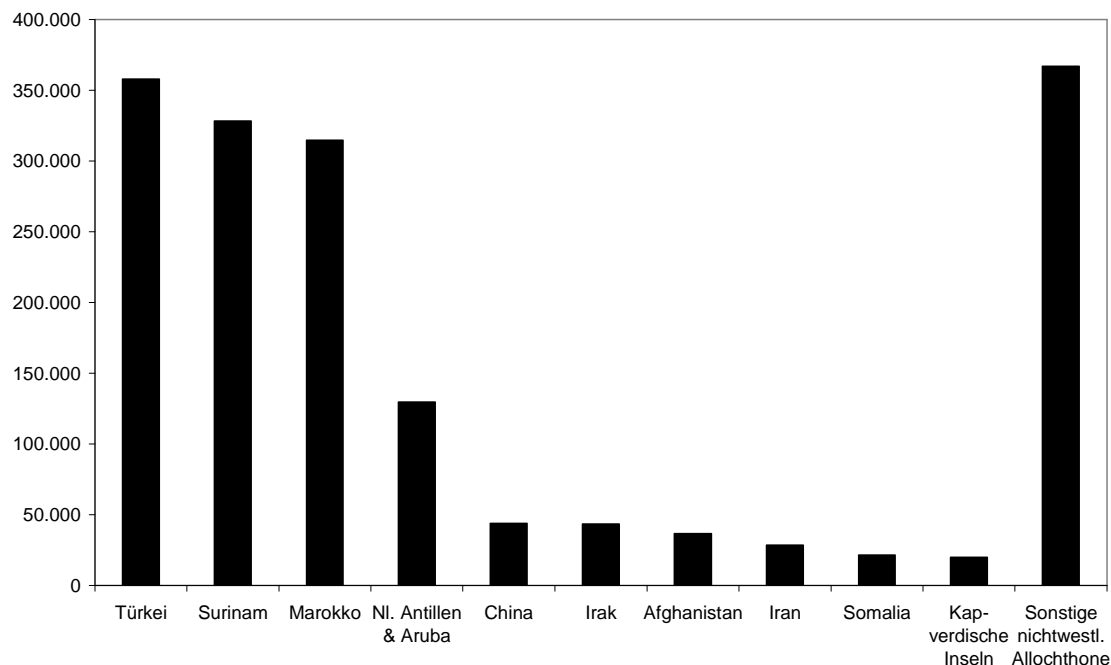
Quellen: STATISTISCHES BUNDESAMT; eigene Darstellung

Bei der nach Herkunft differenzierten Betrachtung der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden kommt vier Gruppen eine besonders hohe Bedeutung zu. Es handelt sich hierbei um die Türken, Marokkaner, Surinamer sowie die Menschen von den Niederländischen Antillen und Aruba. Am 1. Januar 2005 umfassten diese Gruppen insgesamt rund 1,1 Millionen Menschen. Dies entspricht einem Anteil an den gesamten nichtwestlichen Allochthonen von etwa zwei Dritteln. Weitere wichtige Herkunftsländer sind China, der Irak, Afghanistan, der Iran, Somalia und die Kapverdischen Inseln. In der nachfolgenden Gra-

95 Zum Thema siehe auch: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 568 f.

fik sind die zehn wichtigsten Zuwanderergruppen dargestellt. Sie machen zusammen nahezu achtzig Prozent der nichtwestlichen Allochthonen aus.⁹⁶

Abbildung 2.14: Nichtwestliche Allochthone in den Niederlanden am 1.1.2005 nach Herkunftsland



Quellen: CBS; eigene Darstellung

Als nächstes wird nun die Aufenthaltsdauer der Migranten in Deutschland und in den Niederlanden betrachtet. Von den rund 7,3 Millionen Ausländern, die am 31.12.2003 in der Bundesrepublik lebten, wurden circa achtzig Prozent im Ausland geboren.⁹⁷ Der Geburtsort von rund sechzig Prozent der nichtwestlichen Allochthonen lag zu diesem Zeitpunkt nicht in den Niederlanden. Rund ein Viertel der Ausländer in Deutschland lebte bereits länger als 25 Jahre im Land. Ein weiteres Drittel wohnte zwischen zehn und 25 Jahren in Deutschland. Eine Aufenthaltsdauer von weniger als zehn Jahren wiesen zu diesem Zeitpunkt etwa vierzig Prozent der Migranten auf. Es ist darauf hinzuweisen, dass zwischen den einzelnen Zuwanderergruppen zum Teil erhebliche Unterschiede bestehen.⁹⁸ In

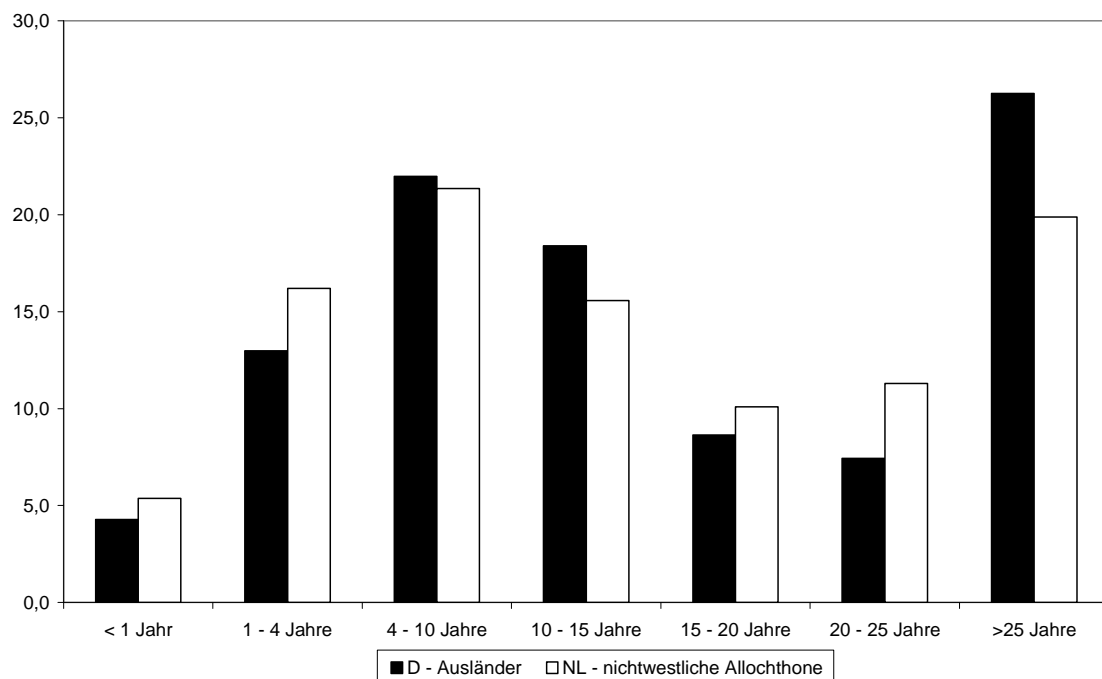
96 Am 01.01.2005 lebten rund 1,4 Millionen westliche Allochthone in den Niederlanden. Die beiden größten Gruppen der westlichen Allochthonen bildeten die Menschen indonesischer und deutscher Herkunft mit jeweils knapp 400.000 Personen. Der Anteil der westlichen Allochthonen an der niederländischen Gesamtbevölkerung lag Anfang des Jahres 2005 bei etwa 8,7 Prozent.

97 Vgl.: SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR ZUWANDERUNG UND INTEGRATION (2004): S. 66.

98 Eine nach Staatsangehörigkeiten differenzierte Auflistung der entsprechenden Zahlen findet sich bei: BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (2005): S. 14 f. Aus den hier angeführten Daten geht beispielsweise hervor, dass die Türken Ende 2003 eine durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von rund 19 Jahren aufwiesen. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer aller Zuwanderer betrug zu diesem Zeitpunkt 16 Jahre.

Bezug auf die Niederlande konzentriert sich die Betrachtung auf diejenigen Migranten, die selbst nicht in den Niederlanden geboren wurden und somit zur ersten Generation der nichtwestlichen Allochthonen gehören. Zu Beginn des Jahres 2004 umfasste diese Gruppe rund eine Million Personen, von denen etwa zwanzig Prozent seit mehr als 25 Jahren in den Niederlanden lebten. Weitere 37 Prozent der Zuwanderer befanden sich zu diesem Zeitpunkt zwischen zehn und 25 Jahren im Land. Die verbleibenden 43 Prozent der nichtwestlichen Allochthonen lebten weniger als zehn Jahre in den Niederlanden. Ebenso wie in Deutschland existieren auch im Nachbarland vor dem Hintergrund der komplexen Zuwanderungsgeschichte in Bezug auf die Aufenthaltsdauer der einzelnen Migrantengruppen große Unterschiede.⁹⁹ In der nachfolgenden Abbildung 2.15 findet sich ein Überblick über die Zahlen aus beiden Ländern.

Abbildung 2.15: Aufenthaltsdauer der Ausländer in Deutschland am 31.12.2003 und der ersten Generation der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden am 1.1.2004 (Angaben in Prozent)



Quellen: STATISTISCHES BUNDESAMT; CBS; eigene Berechnungen und Darstellung.

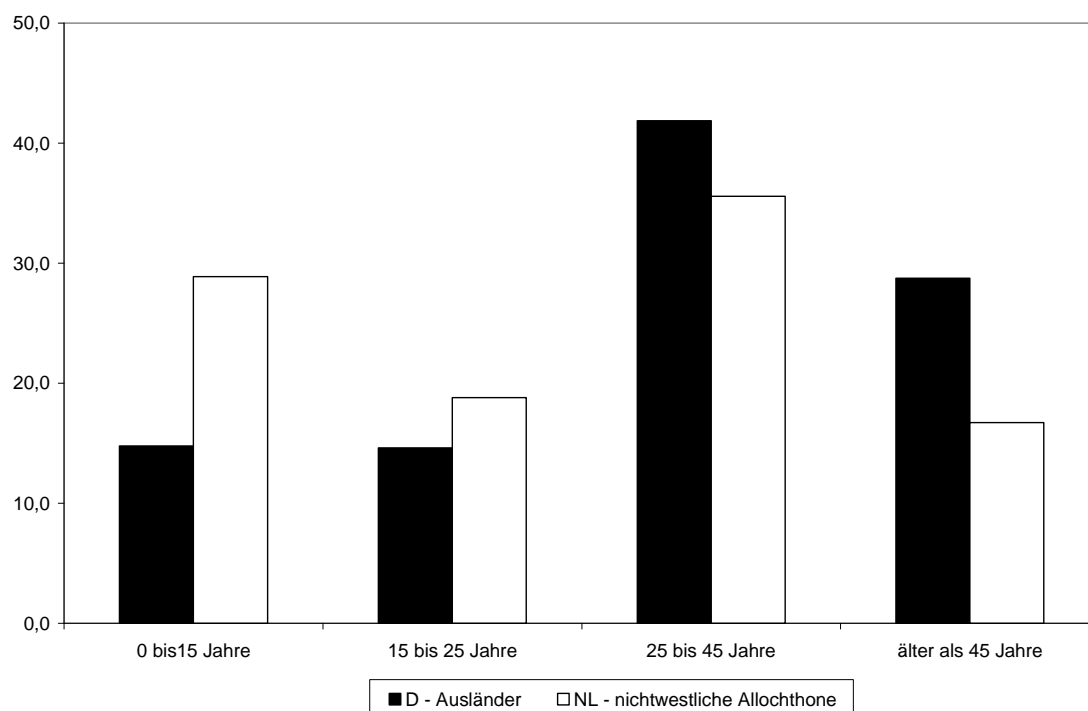
Die Altersstruktur der Zuwanderer in Deutschland und in den Niederlanden weist deutliche Unterschiede auf.¹⁰⁰ Am 31.12.2003 waren knapp fünfzehn Prozent der Ausländer in Deutschland unter fünfzehn Jahre alt. Die Zahl der Jugendlichen zwi-

99 Vgl. hierzu: WEIJERS-MARTENS/MAAGDENBERG (2004): S. 12. Den hier angeführten Daten ist unter anderem zu entnehmen, dass die vier großen Zuwanderergruppen sich durchschnittlich wesentlich länger in den Niederlanden aufhalten als dies beispielsweise bei den Afghanen, Irakern, Iranern, Jugoslawen oder Somaliern der Fall ist.

100 Ein Vergleich zur jeweiligen einheimischen Bevölkerung wird im Kapitel 3.1.2 vorgenommen.

schen 15 und 25 Jahren lag auf einem ähnlich hohen Niveau. Insgesamt umfassten beide Altersgruppen rund eine Million Personen. Rund zwei Fünftel der Ausländer in der Bundesrepublik waren zwischen 25 und 45 Jahre alt. Ein Alter von mehr als 45 Jahren wiesen dreißig Prozent von ihnen auf, davon waren sechs Prozent mindestens 65 Jahre alt.¹⁰¹ In den Niederlanden waren nahezu dreißig Prozent der nichtwestlichen Allochthonen jünger als 15 Jahre. Weitere knapp zwanzig Prozent von ihnen wiesen ein Alter zwischen 15 und 25 Jahren auf. Dieser Anteilswert entsprach einer Gesamtzahl von etwa 313.000 Jugendlichen. Rund 35 Prozent der nichtwestlichen Allochthonen waren zwischen 25 und 45 Jahren alt. Nur ein Sechstel von ihnen war älter als 45 Jahre. Diese Zahlen machen deutlich, dass beide Bevölkerungsgruppen eine sehr junge Altersstruktur aufweisen. Dies gilt für die nichtwestlichen Allochthonen insgesamt in einem noch stärkeren Maße als für die Ausländer in Deutschland.¹⁰² Die Abbildung 2.16 belegt diesen Sachverhalt.

Abbildung 2.16: Altersaufbau der Ausländer in Deutschland am 31.12.2003 und der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden am 1.1.2004 (Angaben in Prozent)



Quellen: CBS, Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung

Abschließend wird nun der Blick auf die regionale Verteilung der Ausländer bzw. Allochthonen in den beiden Nachbarländern gerichtet. Bei der Betrachtung der Daten der einzelnen Bundesländer in Deutschland fällt auf, dass am 31.12.2003 in Nordrhein-Westfalen mehr als ein Viertel aller Ausländer ansässig

101 Siehe hierzu auch: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 569 f.

102 Weitere Erläuterungen zum Altersaufbau der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden finden sich bei: DAGEVOS/GIJSBERTS/PRAAG (2003): S. 19.

war. Mit nahezu zwei Millionen Menschen wohnten dort mehr Ausländer als in elf anderen Bundesländern zusammen. In Baden-Württemberg und Bayern lebte jeweils etwa ein Sechstel der ausländischen Bevölkerung. In den drei bisher genannten Bundesländern, in welchen die Hälfte der Einwohner Deutschlands lebten, waren drei von fünf Ausländern beheimatet. Besonders wenige Ausländer wohnten Ende des Jahres 2003 in den fünf neuen Bundesländern. Gerade einmal knapp fünf Prozent aller Ausländer waren in diesen Regionen wohnhaft. Dementsprechend lagen auch die Ausländeranteile in diesen Bundesländern bei insgesamt nur rund zwei Prozent. In den alten Bundesländern besaß hingegen durchschnittlich eine von zehn Personen nicht die deutsche Staatsangehörigkeit. Besonders hohe Ausländeranteile entfielen auf die drei Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen. Aber auch in den Flächenländern Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Bayern lebten überproportional viele Ausländer. Die entsprechenden Daten für die Bundesrepublik Deutschland werden in der nachfolgenden Tabelle aufbereitet:

Tabelle 2.2: Regionale Verteilung der ausländischen Bevölkerung in Deutschland am 31.12.2003

	Einwohner	Anteil an BRD gesamt	Ausländer	Anteil an BRD gesamt	Ausländeranteil
Baden-Württemberg	10.692.556	13,0%	1.290.258	17,6%	12,1%
Bayern	12.423.386	15,1%	1.182.383	16,1%	9,5%
Berlin	3.388.477	4,1%	447.325	6,1%	13,2%
Brandenburg	2.574.521	3,1%	67.605	0,9%	2,6%
Bremen	663.129	0,8%	84.182	1,1%	12,7%
Hamburg	1.734.083	2,1%	252.570	3,4%	14,6%
Hessen	6.089.428	7,4%	700.033	9,5%	11,5%
Mecklenburg-Vorpommern	1.732.226	2,1%	39.671	0,5%	2,3%
Niedersachsen	7.993.415	9,7%	539.327	7,3%	6,7%
Nordrhein-Westfalen	18.079.686	21,9%	1.965.155	26,8%	10,9%
Rheinland-Pfalz	4.058.682	4,9%	312.575	4,3%	7,7%
Saarland	1.061.376	1,3%	90.640	1,2%	8,5%
Sachsen	4.321.437	5,2%	119.091	1,6%	2,8%
Sachsen-Anhalt	2.522.941	3,1%	50.509	0,7%	2,0%
Schleswig-Holstein	2.823.171	3,4%	153.039	2,1%	5,4%
Thüringen	2.373.157	2,9%	47.457	0,6%	2,0%
Deutschland	82.531.671	100,0%	7.341.820	100,0%	8,9%
<i>Alte Bundesländer</i>	<i>69.007.389</i>	<i>83,6%</i>	<i>7.017.487</i>	<i>95,6%</i>	<i>10,2%</i>
<i>Neue Bundesländer</i>	<i>13.524.282</i>	<i>16,4%</i>	<i>324.333</i>	<i>4,4%</i>	<i>2,4%</i>

Quellen: STATISTISCHES BUNDESAMT; eigene Berechnungen und Darstellung

Betrachtet man die Verteilung der nichtwestlichen Allochthonen zum gleichen Zeitpunkt, stellt man fest, dass auch in den Niederlanden große regionale Unterschiede bestanden. In den Gebieten Flevoland, Noord-Holland und Zuid-Holland waren nichtwestliche Allochthone deutlich überrepräsentiert. Hingegen war ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung der Regionen Drenthe, Friesland und Zeeland eher gering. Diese Unterschiede erklären sich vor allem dadurch, dass die Gruppe der nichtwestlichen Allochthonen sehr stark auf die großen Städte in den Nie-

derlanden konzentriert ist. Über dreißig Prozent der Einwohner Amsterdams, Rotterdams und Den Haags stammen aus dieser Gruppe. In Utrecht liegt der entsprechende Wert bei zwanzig Prozent. Insgesamt lebten etwa vierzig Prozent der nichtwestlichen Allochthonen in den vier großen Städten, in denen insgesamt nur etwa 13 Prozent der niederländischen Bevölkerung wohnen.¹⁰³ Betrachtet man die Situation in den vier genannten Städten nach Altersgruppen ergibt sich ein noch einprägsameres Bild. Durchschnittlich gehört über die Hälfte der Kinder unter 15 Jahren in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht zur Gruppe der nichtwestlichen Allochthonen. Bei den Menschen mit einem Alter zwischen 15 und 29 Jahren liegt dieser Prozentsatz bei knapp vierzig Prozent.¹⁰⁴

Tabelle 2.3: Regionale Verteilung der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden am 1.1.2004

	Einwohner insgesamt	Anteil an NL gesamt	Bevölkerungsanteil		
			Autochthone	Westl. Allochthone	Nichtwestl. Allochthone
Drenthe	482.415	3,0%	91,3%	5,6%	3,1%
Flevoland	359.904	2,2%	75,9%	8,1%	16,0%
Friesland	642.066	3,9%	91,6%	4,7%	3,7%
Gelderland	1.966.929	12,1%	86,3%	7,6%	6,2%
Groningen	574.384	3,5%	87,7%	6,7%	5,5%
Limburg	1.139.335	7,0%	80,3%	14,6%	5,1%
Noord-Brabant	2.406.994	14,8%	85,1%	7,7%	7,1%
Noord-Holland	2.587.265	15,9%	74,0%	10,4%	15,6%
Overijssel	1.105.512	6,8%	86,2%	7,0%	6,8%
Utrecht	1.162.258	7,1%	81,1%	8,2%	10,7%
Zeeland	379.028	2,3%	85,2%	10,3%	4,5%
Zuid-Holland	3.451.942	21,2%	74,4%	9,1%	16,5%
Niederlande insgesamt	16.258.032	100,0%	81,0%	8,7%	10,3%
<i>Amsterdam</i>	<i>739.104</i>	<i>4,5%</i>	<i>52,2%</i>	<i>13,9%</i>	<i>33,9%</i>
<i>Rotterdam</i>	<i>598.923</i>	<i>3,7%</i>	<i>55,5%</i>	<i>9,9%</i>	<i>34,6%</i>
<i>'s-Gravenhage</i>	<i>469.059</i>	<i>2,9%</i>	<i>56,4%</i>	<i>12,4%</i>	<i>31,2%</i>
<i>Utrecht</i>	<i>270.244</i>	<i>1,7%</i>	<i>69,7%</i>	<i>9,9%</i>	<i>20,4%</i>

Quellen: CBS; eigene Berechnungen und Darstellung

2.3 Integrationspolitik im deutsch-niederländischen Vergleich

Durch die vorangegangenen Ausführungen wurde ein Überblick über die deutsche und die niederländische Zuwanderungsgeschichte sowie die aktuelle Situation in beiden Ländern gewonnen. Nun richtet sich das Augenmerk auf die Frage, welche Maßnahmen die politischen Entscheidungsträger in den letzten Jahren ergriffen haben, um auf die jeweiligen Herausforderungen auf dem Feld der In-

103 Auf die starke Konzentration der Zuwanderer in den urbanen Ballungsgebieten verweisen: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 318; DAGEVOS/GIJSBERTS/PRAAG (2003): S. 23. Zum Thema siehe auch: TUDYKA (2004): S. 134; CBS (2002): S. 23 ff.; GIJSBERTS (2004): S. 16.

104 Vgl.: DAGEVOS/GIJSBERTS/PRAAG (2003): S. 24.

tegrationspolitik zu reagieren. Aufgrund der Komplexität der Thematik können im Folgenden nur einige Grundzüge der Entwicklungen in Deutschland und in den Niederlanden dargelegt werden.¹⁰⁵ Es geht hierbei erstens darum, wichtige relevante Maßnahmen und Diskussionen in beiden Ländern zu betrachten. Zweitens sollen auf dieser Grundlage dann zentrale Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den beiden Ländern erkannt, gegenübergestellt und erörtert werden. Das Vorgehen gliedert sich hierbei in insgesamt drei Zeitabschnitte: die achtziger Jahre, die neunziger Jahre bis zum Jahr 1998 und die Zeit von 1998 bis 2004.

Der zeitlichen Begrenzung der Untersuchung auf die letzten rund zwanzig Jahre liegen inhaltliche Aspekte zugrunde. Bis zum Ende der siebziger Jahre hatten in beiden Ländern weite Teile der politischen Entscheidungsträger, der Bevölkerung und auch der Migranten selbst die Auffassung vertreten, dass die Anwesenheit einer großen Zahl von Ausländern bzw. Allochthonen nur von temporärer Natur sei. In Bezug auf die Niederlande belegen dies Böcker und Groenendijk. Sie schreiben: „Sowohl der niederländische Staat und die einheimische Bevölkerung als auch die meisten Migranten selbst gingen davon aus, dass sie nach kürzerer oder längerer Zeit wieder zurückkehren würden.“¹⁰⁶ In den siebziger Jahren verringerte sich die Zahl der Zuwanderer trotz der Beendigung der Anwerbung und einer sich verschlechternden wirtschaftlichen Situation entgegen diesem Kalkül jedoch in beiden Ländern nicht wesentlich. Vielmehr verlagerten viele Migranten ihren Lebensmittelpunkt erkennbar in das jeweilige Aufnahmeland.¹⁰⁷ Auf dieser Grundlage ergab sich dann in Bezug auf das Thema Integration eine neue Konstellation und vor allem ein politischer Handlungsbedarf unter veränderten Vorzeichen. Dementsprechend gelangte das Thema verstärkt auf die politische Agenda.¹⁰⁸

Die deutsche Integrationspolitik steht ebenso wie ihr niederländisches Pendant im Mittelpunkt einer Vielzahl von wissenschaftlichen Studien. Zudem dokumen-

105 Integrationsfördernde Maßnahmen werden in Deutschland und in den Niederlanden von staatlichen, halbstaatlichen und nichtstaatlichen Akteuren auf der nationalen, regionalen und kommunalen Ebene durchgeführt. Im Folgenden beschränkt sich die Untersuchung im Wesentlichen auf das politische Handeln der beiden Regierungen auf der nationalen Ebene.

106 BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 322. Entzinger schreibt zum Thema: „Trotz der beachtlichen Zahl von Immigranten betrachteten sich die Niederlande auf jeden Fall bis 1980 nicht als Einwanderungsland.“ ENTZINGER (1996): S. 145. Die Situation in Deutschland in den siebziger Jahren beschreiben Santel und Weber mit folgenden Worten: „Über alle politischen Lager hinweg herrschte die Auffassung vor, die Anwesenheit von Ausländern sei ein Übergangsproblem, das sich mit der Zeit von selbst lösen werde.“ SANTEL/WEBER (2000): S. 111.

107 In Bezug auf die Niederlande gilt es ebenfalls zu bedenken, dass gerade in den siebziger Jahren die Zuwanderung aus Surinam stark zunahm und sich somit die Zahl der Migranten im Land erheblich erhöhte.

108 Auf den Prozess des Umdenkens und den entstehenden politischen Handlungsbedarf in beiden Ländern verweisen unter anderem: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 321 f.; HERBERT (2003): S. 234 ff.; RIJKSCHROEFF (2003a): S. 27.

tiert eine große Menge an politischen Texten die Stationen der landesspezifischen Entwicklungen. Im Folgenden wird auf beide Arten von Quellen zurückgegriffen. Es gilt hierbei zu berücksichtigen, dass dieser Zugriff aufgrund der Fülle des Materials nur selektiv erfolgen kann. Besondere Beachtung finden hierbei natürlich jene Dokumente, in denen die deutschen und die niederländischen Entwicklungen miteinander verglichen werden.

2.3.1 Die achtziger Jahre

In Deutschland und in den Niederlanden belebte sich gegen Ende der siebziger Jahre die Diskussion um die Frage, welche politischen Maßnahmen auf dem Feld der Integrationspolitik zu ergreifen seien.¹⁰⁹ Im Jahr 1979 veröffentlichte der Wissenschaftliche Rat für Regierungspolitik (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid - WRR) in den Niederlanden zu diesem Thema eine Studie, die den Titel *Etnische Minderheden* trug.¹¹⁰ In diesem Dokument regte das Gremium an, die Dauerhaftigkeit der Einwanderungssituation in den Niederlanden anzuerkennen. Auf dieser Grundlage sprach es sich für politische Maßnahmen zur Förderung bestimmter Minderheitengruppen aus. Unter anderem sollte ihre Teilnahme am wirtschaftlichen und sozialen Leben, ihre Chancengleichheit, ihr Kontakt zur einheimischen Bevölkerung und der Kampf gegen Diskriminierung gefördert werden.¹¹¹ Die niederländische Politik griff diese Anregungen zu Beginn der achtziger Jahre auf. Die Regierung erkannte die Einwanderungssituation an, und es wurde die Notwendigkeit einer umfassenden Integrationspolitik für bestimmte Zielgruppen bestätigt. Auf dieser Basis formulierte man drei zentrale Ziele. Erstens sollte die rechtliche Position, zweitens die kulturelle Entfaltungss-

109 In den Jahren zuvor war sowohl die deutsche als auch die niederländische Politik von der Annahme geprägt gewesen, dass die Zuwanderer wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren würden. Nähere Informationen zur Politik vor Beginn der achtziger Jahre finden sich bei: HERBERT (2003): S. 244 ff.; MEIER-BRAUN (2002): S. 42 ff.; HERRMANN (1998a): S. 40 f.; BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (2000): S. 158 ff.; RIJKSCHROEFF (2003a): S. 19 ff.; ENTZINGER (1997): S. 162 ff.; PENNINX (1994): S. 107 f.; STRUIJS (1998): S. 6 ff.; WERF (1998): S. 47 ff.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 28 ff.

110 Beim WRR handelt es sich um ein Gremium, das sich in den Niederlanden seit den siebziger Jahren mit politischen und gesellschaftlichen Fragestellungen befasst. Mit seiner Arbeit, die vor allem in der Veröffentlichung von Untersuchungen besteht, zielt der Rat darauf ab, Erkenntnisse über zentrale Fragestellungen bereit zu stellen und auf diese Weise die Qualität politischen Handelns zu verbessern. Weitere Informationen sind einzusehen unter: <http://www.wrr.nl>.

111 Umfassende Informationen zur Geschichte und zum Inhalt des Berichts sowie zu den durch ihn hervorgerufenen Reaktionen finden sich bei: FERMIN (1997): S. 161 ff.; JONG (2002): S. 79 f.; RIJKSCHROEFF (2003a): S. 27 ff.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 34 f.; ENTZINGER (1996): S. 147 f.

möglichkeit sowie drittens die soziale und wirtschaftliche Stellung der Minderheitengruppen im Land nachhaltig verbessert werden.¹¹²

Zur Erreichung der angestrebten Zielsetzungen wurden in den folgenden Jahren verschiedene politische Maßnahmen durchgeführt. Die rechtliche Gleichstellung der Minderheitengruppen wurde Mitte der achtziger Jahre vor allem durch die Veränderung des Staatsangehörigkeitsrechtes und die Einführung des kommunalen Wahlrechts angestrebt. Zudem wurde unter anderem ein Nationales Büro für Rassismusbekämpfung (Landelijk Bureau Racismebestrijding – LBR) eingerichtet und die formale juristische Gleichsetzung der unterschiedlichen Religionen durchgesetzt. Ebenso modifizierte die niederländische Regierung die Zugangsvoraussetzungen für den öffentlichen Dienst und ergriff erste Maßnahmen im Kampf gegen Diskriminierung.¹¹³

Vor dem Hintergrund der niederländischen pluralistischen Tradition besaß die kulturelle Entfaltung der Minderheitengruppen und damit einhergehend die Entstehung einer multikulturellen Gesellschaft in den achtziger Jahren eine hohe Bedeutung.¹¹⁴ Ihre Förderung erfolgte unter anderem dadurch, dass die Organisationen und Beratungsgremien der Migranten auf lokalem und nationalem Niveau finanziell unterstützt und in viele Entscheidungsprozesse eingebunden wurden. Darüber hinaus wurde der Sprachunterricht in der jeweiligen Heimatsprache weitergeführt, der bei seiner Einrichtung in den siebziger Jahren eigentlich dazu dienen sollte, die teilnehmenden Personen auf eine Rückkehr in ihr Heimatland vorzubereiten.¹¹⁵ Durch ihn wollte man den Schülern ein positives Selbstbild

112 Vgl.: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 323; FERMIN (1997): S. 79 f.; PENNINX (1994): S. 109 f.; STRUIJS (1998): S. 13 f. Die Politik richtete sich dabei auf die gesellschaftlichen Gruppen, bei denen eine Marginalisierung zu befürchten war. Siehe hierzu: RIJKSCHROEFF (2003a): S. 30; ENTZINGER (1996): S. 148 f. Die zentralen Dokumente, welche die Inhalte der niederländischen Integrationspolitik verankerten, waren die *Ontwerp-Minderhedennota* aus dem Jahr 1981 und die *Minderhedennota* aus dem Jahr 1983. Detaillierte Kenntnisse über diese Schriftstücke vermitteln: FERMIN (1997): S. 165 ff.; FIRLEY (1997): S. 86 ff.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 35 ff. und 181 ff.; RIJKSCHROEFF (2003a): S. 29 ff.

113 Mit den politischen Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsposition der Zuwanderer beschäftigen sich: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 323 f.; ENTZINGER (1997): S. 167 f.; FIRLEY (1997): S. 99 ff.; HEIJS (1995): S. 180 ff.; PENNINX (1994): S. 114 f.; SCHULTE (1994a): S. 155; LEIPRECHT/LUTZ (2003): S. 91 ff.; SACKMANN (2004): S. 187 ff.

114 Zur Erklärung des hohen Stellenwerts der kulturellen Entfaltung wird an verschiedenen Stellen der Literatur auf die Tradition der sogenannten „Versäulung“ in den Niederlanden hingewiesen. Vgl. unter anderem: DOOMERNIK (1998): S. 62; HECKMANN (2004): S. 211; ENTZINGER (1997): S. 162 f.; BADE/BOMMES (2004): S. 19 f.; WIT/KOOPMANS (2001): S. 31. Zum Thema Versäulung allgemein äußert sich: FIRLEY (1997): S. 24 ff.

115 Für die Zuwandererkinder gab es zudem Kurse, in denen die Grundlagen der jeweiligen Kultur vermittelt wurden. Zudem sollten alle Schüler am interkulturellen Unterricht teilnehmen, welcher sie auf das Leben in einer multikulturellen Gesellschaft vorbereiten sollte. Die Umsetzung dieser Vorgabe erwies sich jedoch als problematisch. Vgl.: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 332 f.; PENNINX (1994): S. 117.

vermitteln und ihre Leistungen auch in anderen Bereichen stärken. Es wurden darüber hinaus auch spezielle Regelungen zur Ausübung und Gleichstellung anderer Glaubensrichtungen geschaffen. Hierbei ging es beispielsweise um die Schaffung von religiösen Einrichtungen und Schulen.¹¹⁶

Die Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Position der Minderheitengruppen wurde im schulischen Bereich unter anderem dadurch angestrebt, dass Schulen mit einem hohen Zuwandereranteil zusätzliche Mittel zugeteilt bekamen.¹¹⁷ Zur Lösung der großen Probleme der Migranten auf dem Arbeitsmarkt konzentrierte sich die Politik auf qualifizierende Maßnahmen und die Vermittlung von Arbeitslosen. Im Jahr 1987 wurde zudem ein Programm mit dem Titel *Etnische minderheden bij de overheid* (EMO) aufgelegt, welches die Erwerbschancen von Angehörigen der Minderheitengruppen im öffentlichen Dienst erhöhen sollte.¹¹⁸ Durch diese Aktivitäten konnten die Probleme jedoch nicht gelöst werden.¹¹⁹ Überlegungen dazu, wie man die Nachfrage nach Arbeitskräften aus den Minderheitengruppen erhöhen könnte, wurden ab Mitte der achtziger Jahre angestellt. Sie führten aber zunächst zu keinem konkreten Ergebnis.¹²⁰ Viele Zuwanderer, denen der Eintritt in die Berufstätigkeit nicht gelang, waren auf die sozialen Sicherungssysteme angewiesen.¹²¹

Ebenso wie in den Niederlanden erschien auch in Deutschland im Jahr 1979 ein wichtiges integrationspolitisches Dokument. Hierbei handelte es sich um ein Memorandum des ersten Ausländerbeauftragten des Bundes Heinz Kühn (SPD) über *Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien*. Auch in diesem Schriftstück wurde für eine Anerkennung der Einwanderungssituation und auf dieser Grundlage für integrationsfördernde politische Maßnahmen plädiert. Unter anderem forderte der Autor eine

116 Siehe hierzu: ENTZINGER (1996): S. 149 f.; BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 332 ff.; FIRLEY (1997): S. 94 ff.; PENNINX (1994): S. 115 ff.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 276.

117 Auf die entsprechenden Maßnahmen wird im Verlauf der Untersuchung noch näher eingegangen.

118 Im weiteren Verlauf der Untersuchung werden nähere Informationen über das Programm vermittelt.

119 Siehe hierzu: MAHNIG (2001): S. 172 f.; SACKMANN (2004): S. 187 f.; PENNINX (1994): S. 110 f.; BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 324 f.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 257. Vermeulen und Penninx weisen darauf hin, dass die hohe Arbeitslosigkeit unter den Zuwanderern zu dieser Zeit vielfach als unvermeidbare Konsequenz des wirtschaftlichen Strukturwandels angesehen wurde. Vgl.: VERMEULEN/PENNINX (2000a): S. 24.

120 Vgl.: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 325; VERMEULEN/PENNINX (2000a): S. 24 f.

121 Vgl.: BÖCKER/THRÄNHARDT (2003a): S. 8. Die Autoren weisen hier darauf hin, dass viele Zuwanderer zu Beginn der achtziger Jahre in die Arbeitsunfähigkeitsrente eintraten „ – eine komfortable Versorgung, die sie aber als Gruppe mit dem Odium der wirtschaftlichen Untätigkeit belegte.“ Auch Entzinger spricht die hohe Bedeutung der sozialen Sicherungssysteme für die Zuwanderer in den achtziger Jahren an. In diesem Zusammenhang verweist er auf die egalitaristische Tradition in den Niederlanden, welche zu einer Nivellierung materieller Unterschiede in der Bevölkerung beiträgt. Vgl.: ENTZINGER (1998) S. 109 f.

bessere Förderung der ausländischen Kinder und Jugendlichen, ein neues Staatsangehörigkeitsrecht und das kommunale Wahlrecht für Ausländer. Mit diesen Äußerungen wollte Kühn einen grundlegenden Perspektivwechsel in der deutschen Politik anregen.¹²² Das Dokument wurde jedoch von Seiten der politischen Entscheidungsträger in der Bundesrepublik nur bedingt positiv aufgenommen. Auch die Bundesregierung beurteilte die Anregungen skeptisch. Sie beschloss 1980 Grundlinien zur Weiterentwicklung der Ausländerpolitik, in welchen sich die Vorschläge des Ausländerbeauftragten kaum wiederfanden. Die steigende Zahl an Ausländern zu Beginn der achtziger Jahre führte dazu, dass die politischen Entscheidungsträger sich vermehrt mit dem Thema Ausländerpolitik befassten, ohne allerdings zu einem klaren Konzept zu gelangen. Herbert konstatiert daher: „Acht Jahre nach dem Stop der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer war die westdeutsche Ausländerpolitik durch ebenso große Betriebsamkeit wie Ratlosigkeit gekennzeichnet.“¹²³ In den Debatten standen zu dieser Zeit zumeist Fragen der Zuzugsbegrenzung und Möglichkeiten zur Förderung der Rückkehrbereitschaft, nicht aber integrationsfördernde Maßnahmen im Vordergrund.

Dieser Sachverhalt veränderte sich auch nach dem Regierungswechsel zu Beginn der achtziger Jahre nicht.¹²⁴ In seinem Dringlichkeitsprogramm, welches der neue Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) im Herbst 1982 veröffentlichte, bildete die Ausländerpolitik eines von vier Schwerpunktthemen. Auch in der Koalitionsvereinbarung zwischen der CDU/CSU und der FDP wurden Fragen der Zuwanderungs- und Integrationspolitik intensiv behandelt. Die Ziele der neuen Regierung lauteten erstens Integration der in Deutschland lebenden Ausländer. Zudem sollte zweitens die Rückkehrbereitschaft gefördert und drittens ein weiterer Zuzug von Ausländern möglichst vermieden werden. „Es konnte aber bereits als ein deutliches Signal gelesen werden, dass nur die beiden letzten Punkte näher ausgeführt wurden, während zur Integrationspolitik keine konkreten Maßnahmen vereinbart wurden.“¹²⁵ Nach den Bundestagswahlen 1983 ver-

122 Vgl.: MEIER-BRAUN (2002): S. 46 f.; HERBERT (2003): S. 245 ff.; BMFSFJ (2000): S. 39 f. Mit seinem Memorandum eröffnete Kühn nach Auffassung der Ausländerbeauftragten die öffentliche Diskussion über die Notwendigkeit von Integration in Deutschland. Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2000a): S. 1.

123 Vgl.: HERBERT (2003): S. 248. Zu den Grundlagen dieser Einschätzung siehe auch MEIER-BRAUN (2002): S. 46 ff.

124 Die Unionsparteien hatten der sozialliberalen Koalition zu Beginn der achtziger Jahre unter anderem vorgeworfen, dass sie durch ihre Untätigkeit den sozialen Frieden im Land gefährde. Die Ausländerpolitik war nach Thränhardt „eines der Schlüsselthemen, die zum Niedergang der Regierung Schmidt führten.“ THRÄNHARDT (2001): S. 44. Über die Zeit nach dem Regierungswechsel äußert sich Meier-Braun folgendermaßen: „Die Ausländerpolitik war nach wie vor weder klar und vorausschauend noch berechenbar, obwohl die neue Regierung gerade dies nach dem Machtwechsel versprochen hatte.“ MEIER-BRAUN (2002): S. 60.

125 HERBERT (2003): S. 250. Die Begrenzung der Zuwanderung war zu dieser Zeit vor allem deshalb von hoher Bedeutung, weil das Assoziierungsabkommen zwischen der

suchte die Regierung dann mittels eines Gesetzes die Rückkehrbereitschaft von Ausländern durch finanzielle Anreize zu verstärken. Auch wenn die Ergebnisse dieser Maßnahme nicht exakt zu beziffern sind, ist insgesamt davon auszugehen, dass die gewünschten Effekte nur bedingt eintraten.¹²⁶

Auch in den folgenden Jahren blieben politische Maßnahmen zur Verbesserung der Integration der im Land befindlichen Ausländer weitgehend aus. Die Initiative zur Einführung des kommunalen Wahlrechts, die Ende der achtziger Jahre von den Regierungen der Bundesländer Schleswig-Holstein und Hamburg unternommen wurde, scheiterte aufgrund zweier Urteilsprüche des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1990.¹²⁷ Auch die Versuche zur Einführung eines neuen Ausländerrechts führten trotz langwieriger Verhandlungen zu keinem Ergebnis.¹²⁸

Die vorangegangenen Ausführungen haben erste deutliche Unterschiede zwischen den beiden Nachbarländern offenbart. Diese erstreckten sich nicht nur auf die durchgeführten politischen Maßnahmen. Auch in Bezug auf den politischen Umgang mit Fragen der Integrationspolitik sind deutliche Abweichungen voneinander festzustellen. In den Niederlanden einigten sich die Vertreter der großen politischen Parteien zu Beginn der achtziger Jahre darauf, das Thema nicht populistisch zu nutzen. In Wahlkämpfen wurde es daher nur vereinzelt von kleinen Gruppierungen auf polarisierende Weise thematisiert. Die großen Parteien distanzieren sich von diesen Versuchen, die auch bei der jeweiligen Wählerschaft kaum Anklang fanden.¹²⁹

Türkei und der EG in weiten Kreisen Furcht vor einer massiven Einwanderung hervorrief. In den folgenden Jahren wurden von Seiten der Bundesregierung verschiedene politische Aktivitäten unternommen, um eine größere Zahl von Immigranten zu vermeiden. Vgl.: HERBERT (2003): S. 258 ff.

126 Vgl.: SANTEL/WEBER (2000): S. 112. Santel und Weber bewerten das Gesetz hier als die wohl wichtigste ausländerpolitische Initiative der 1980er Jahre. Sie werfen damit ein bezeichnendes Licht auf die Ausrichtung der deutschen Integrationspolitik in diesem Jahrzehnt. Der Grund für den mangelnden Erfolg des Gesetzes lag nach Birsl vor allem darin, dass es zu spät verabschiedet wurde. Bei vielen Einwanderern war die Entscheidung zu einem dauerhaften Verbleib in der Bundesrepublik Anfang der achtziger Jahre bereits gefallen und der „point of no return“ somit überschritten. Vgl.: BIRSL (2004): S. 35. Umfassende Informationen zum Thema finden sich bei: HERBERT (2003): S. 253 ff. Angaben zur aktuellen Politik der Rückkehrförderung in Deutschland sind zu entnehmen aus: BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (2005): S. 62 ff.

127 Die Richter begründeten ihre Entscheidung damit, dass die Ausländer zwar zur Bevölkerung nicht aber zum deutschen Volk gehörten, von dem allein laut Grundgesetz die Staatsgewalt ausgehe. Vgl.: SANTEL/WEBER (2000): S. 124; BROEDERS (2001): S. 71 f. Das Urteil rief zum Teil heftige Kritik hervor. Vgl.: MEIER-BRAUN (2002): S. 100.

128 Siehe hierzu: HERBERT (2003): S. 278 ff.; MEIER-BRAUN (2002): S. 62 f.

129 Das Aufkommen der *Centrum-Partij* (CP) zu Beginn der neunziger Jahre empfand man in den Niederlanden nach Zahn als Schande. Die Diskurse dieser Partei wurden von den Vertretern der großen Parteien als unanständig und unwürdig eingeschätzt. Vgl.: LEIPRECHT/LUTZ (2003): S. 90.

In der Bundesrepublik kam eine Übereinkunft über einen verantwortungsvollen Umgang mit Fragen der Integrations- und Zuwanderungspolitik nicht zustande. Hier wurde in mehreren Wahlkämpfen versucht, Stimmen durch einen kritischen Umgang mit Fragen der Zuwanderung und Integration zu gewinnen. Diese Strategie verwendeten auch Vertreter der großen Parteien und vor allem der Unionsparteien, die sich insbesondere durch kritische Äußerungen gegen Türken und Asylbewerber zu profilieren versuchten.¹³⁰ Diese Strategie trug dazu bei, dass die Diskussionen über Gesichtspunkte der Integration und Zuwanderung oftmals einen sehr polarisierten und ideologisierten Charakter trugen. Auf diese Weise wurde die Suche nach sachgerechten Lösungen in vielen Fällen erschwert.¹³¹ Zudem wirkte sich der konfrontative Umgang mit dem Thema auch massiv auf das gesellschaftliche Klima in der Bundesrepublik aus.

Es stellt sich nun die Frage, warum in den Niederlanden in den achtziger Jahren gänzlich andere integrationspolitische Wege beschritten wurden als in Deutschland. Diese Betrachtung ist gerade deshalb so interessant, weil die Situation in beiden Ländern zu Beginn der achtziger Jahre deutliche Parallelen aufwies und Ende der siebziger Jahre auch vergleichbare Anregungen an die Regierungen gegeben wurden. Thränhardt verdeutlicht dies, indem er schreibt: „Die Schlussfolgerungen des Kühn-Memorandums stimmten weitgehend mit denen des niederländischen Wissenschaftlichen Rats überein.“¹³² Während in den Niederlanden auf dieser Basis jedoch in den achtziger Jahren eine „anspruchsvoll und umfassend konzipierte Minderheitenpolitik“¹³³ durchgeführt wurde, wird dieser Zeitraum in Deutschland häufig als „das verlorene Jahrzehnt“¹³⁴ bezeichnet. Anders als in den Niederlanden konnten sich die politischen Entscheidungsträger in Deutschland nicht auf einen Konsens über die Notwendigkeit von Integration einigen. Somit wurde nicht wie im Nachbarland über die Reichweite und die Inhalte integrationsfördernder Maßnahmen diskutiert, sondern man beschränkte sich weitgehend darauf, immer wieder Fragen der Zuzugsbegrenzung und der Rückkehrförderung zu thematisieren.¹³⁵

Den deutlichen Unterschieden zwischen den beiden Ländern liegen sicherlich viele Aspekte zugrunde, deren jeweiliger Stellenwert unterschiedlich bewertet

130 Beispiele für entsprechende Äußerungen finden sich unter anderem bei: MEIER-BRAUN (2002): S. 53 ff.; HERBERT (2003): S. 267 f.

131 Vgl.: HERBERT (2003): S. 285.

132 THRÄNHARDT (2002c): S. 41.

133 BERNDT (2001): S. 68. Thränhardt spricht in diesem Zusammenhang von einer sorgfältig geplanten und gestalteten Politik. Vgl.: THRÄNHARDT (2002b): S. 220.

134 BADE, zitiert nach: VOGEL (2003b): S. 34. Eine ähnlich kritische Bewertung findet sich bei Welt, welcher über die achtziger Jahre äußert: „Die Zeit wurde vertan, weil bestimmte politische Kreise die Auffassung nährten, man könne mit Restriktion, Abschottung oder durch Rückkehrhilfen fehlende Akzeptanz befriedigen oder sogar erkennbare Integrationsprobleme lösen. Maßnahmen zur Integrations- und Akzeptanzförderung waren lediglich Gegenstand rhetorischer Ankündigungspolitik.“ WELT (2001): S. 23.

135 Vgl.: MEIER-BRAUN (2002): S. 49; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2000a): S. 1.

werden kann. Ein wichtiger Aspekt besteht darin, dass sich in Deutschland und in den Niederlanden stark unterschiedliche Wechselwirkungen zwischen Wählerschaft und politischen Entscheidungsträgern entwickelten. In Deutschland wurden Fragen der Zuwanderungs- und Integrationspolitik in den achtziger Jahren von Seiten der Politik vornehmlich negativ besetzt. Vielfach wurde in Wahlkämpfen versucht, die Ängste und Vorbehalte in der Bevölkerung politisch zu instrumentalisieren. Darüber hinaus wurde von Politikern immer wieder verkündet, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei und der Aufenthalt von Ausländern in Deutschland durch geeignete Maßnahmen politisch gesteuert werden könnte.

Die Eingaben aus der Politik trugen dazu bei, vorhandene Ängste und Ressentiments in der Bevölkerung zu verschärfen. Einer längerfristigen Integration der Ausländer standen viele Bundesbürger auf dieser Grundlage skeptisch gegenüber. Entsprechend stellte sich dann auch die Erwartungshaltung an die politischen Entscheidungsträger dar. Hierzu heißt es in einer Darstellung aus dem Jahr 1982: „Jede Bonner Partei riskiert Konflikte mit vielen Anhängern, wenn sie das Ausländerproblem entschärft und einen Kurs steuert, der neben der Abwehr weiteren Zustroms die notwendige Integration eines erheblichen Teils der jetzigen Gastarbeiter zum Ziel hat.“¹³⁶ Eine große Zahl von Politikern richtete die eigenen Standpunkte nach diesen Haltungen in der Wählerschaft aus, was dann wiederum zur Entstehung von neuen oder zur Verstärkung der vorhandenen Ressentiments in der Bevölkerung führte.¹³⁷

Infolge dieser Wechselwirkung wurde die Erarbeitung sachgerechter integrationspolitischer Lösungsansätze auf der Basis eines grundlegenden Perspektivwechsels erschwert. Zudem entstand in der Bevölkerung eine gewisse Frustration, weil es nie zu einer Lösung der von der Politik thematisierten Problemlagen kam.¹³⁸ Für die ausländische Bevölkerung war die dargestellte Wechselwirkung auch deshalb besonders problematisch, weil sie kaum zur Integration ermutigt

136 DER SPIEGEL, zitiert nach: HERBERT (2003): S. 249. Die Haltung vieler Teile der Bevölkerung wird aus den demoskopischen Erhebungen aus dieser Zeit sehr deutlich. In diesen wurden die Teilnehmer unter anderem befragt, ob die hier lebenden Gastarbeiter in ihr Heimatland zurückkehren oder für immer in Deutschland bleiben sollten. Ende des Jahres 1978 sprachen sich knapp vierzig Prozent der Befragten für eine Rückkehr der Migranten aus. Dieser Wert stieg bis zum Frühjahr 1983 auf achtzig Prozent an.

137 Vgl.: WELT (2001): S. 23. Der Autor schreibt hier: „So schaukelte sich die sog. Ausländerdiskussion – die ein Gemisch von Themen der Zugangsberechtigung, der Integration und der Akzeptanz meinte – durch wechselseitige Reflexe populismusverliebter Politiker auf der einen und verängstigter Bürgerinnen und Bürger auf der anderen Seite hoch. Aufklärung oder die Auseinandersetzung mit Fakten waren nicht angesagt.“ Auf diese Wechselwirkung zwischen Politikern und Bevölkerung weist auch Herbert hin. Vgl.: HERBERT (2003): S. 261 f.

138 Vgl.: MEIER-BRAUN (2002): S. 60; THRÄNHARDT (2002b): S. 224.

oder positiv angesprochen wurde.¹³⁹ Sie selbst besaß aufgrund des fehlenden Wahlrechts kaum Möglichkeiten, Einfluss auf die politischen Entscheidungen und Diskussionen auszuüben.

In den Niederlanden, wo eine zum Teil stark unterschiedliche politische Kultur vorherrschte und viele Menschen auch ein anderes Gesellschaftsbild vertraten, stellte sich eine gänzlich andere Wechselwirkung ein. Die politischen Entscheidungsträger erkannten die Notwendigkeit zur Integration an und richteten ihr Handeln und ihre Äußerungen frühzeitig dementsprechend aus. Trotz der schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen unterstützten weite Teile der Bevölkerung die Integrationsbemühungen der Regierung und sprachen sich gegen Rassismus und Diskriminierung aus.¹⁴⁰ Auf diesen Grundlagen konnte dann anders als in Deutschland sachlich und nicht konfrontativ mit dem Thema Integration umgegangen werden. Thränhardt hält folglich fest: „Der gesamte politische Prozess lief nicht ohne Schwierigkeiten und Widersprüche ab. Im Ganzen aber herrschte eine Haltung pragmatischen Kompromisses vor, einschließlich eines wachsenden Optimismus über die Möglichkeit der Lösung existierender Probleme und eines Gefühls von Stolz auf die Niederlande als offene und tolerante Gesellschaft.“¹⁴¹

Die Notwendigkeit zur Integration wurde in den Niederlanden auch deshalb frühzeitig erkannt, weil es bereits in den sechziger und siebziger Jahren zu Ausschreitungen gegen Zuwanderer gekommen war.¹⁴² Vor allem jedoch die bereits angesprochenen Probleme bei der Integration der Molukker wirkten als eine Art Katalysator. Die aufsehenerregenden Zwischenfälle platzierten das Thema Integration einerseits oben auf der politischen Agenda. Andererseits machten sie sehr deutlich, welche Gefahren mit einer mangelnden Integration verbunden sein können. Die Probleme bei der Integration der Molukker führten somit dazu, dass die niederländische Regierung unter einen gewissen Handlungsdruck geriet. Dieser Druck verstärkte sich noch dadurch, dass die Gewaltaktionen zu einer Zeit stattfanden, als viele neue Migranten ins Land kamen.¹⁴³ Dieser Sachverhalt trug letztlich dazu bei, dass die Politik sich dem Thema Integration intensiv annahm

139 Vgl.: MEIER-BRAUN (2002): S. 68 f. Der Autor weist hier darauf hin, dass sich die Ausländerbeauftragte Liselotte Funcke (FDP) bei ihrem Rücktritt im Jahr 1991 in Bezug auf diesen Punkt sehr kritisch geäußert hat.

140 Vgl.: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 348; VERMEULEN/PENNINX (1994a): S. 12.

141 THRÄNHARDT (2002b): S. 234. An verschiedenen Stellen der Literatur wird in diesem Zusammenhang auf die spezifischen politischen Strukturen und Traditionen in den Niederlanden hingewiesen, die in den achtziger Jahren einen ähnlich kritischen Umgang mit dem Thema Integration wie in Deutschland verhindert haben. Vor allem der Anwesenheit einer ausgeprägten Toleranz- und Beratungskultur wird in diesem Zusammenhang eine wichtige Bedeutung beigemessen. Vgl.: BERNDT (2001): S. 67; PENNINX (1994): S. 117 ff.

142 Vgl.: MAHNIG (2001): S. 171; SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 119; JONG (2002): S. 79.

143 Siehe hierzu: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 322 f.; ENTZINGER (1997): S. 163 f.; LEIPRECHT/LUTZ (2003): S. 87 f.; MAHNIG (2001): S. 171 f.; THRÄNHARDT (2002b): S. 230 f.

und entscheidende Schritte vollzog. Entsprechende Erfahrungen und Rahmenbedingungen lagen in Deutschland nicht vor. Dieser Umstand bildet eine der Ursachen dafür, dass in der Bundesrepublik die integrationspolitischen Weichen gänzlich anders gestellt wurden als im Nachbarland Niederlande.

2.3.2 Der Zeitraum von 1990 bis 1998

Zu Beginn der neunziger Jahre vollzogen sich auf dem Gebiet der Integrationspolitik sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden einige wichtige Änderungen. In der Bundesrepublik trat zunächst zu Beginn des Jahres 1991 nach jahrelangen Verhandlungen ein neues Ausländerrecht in Kraft, welches die alte Regelung aus dem Jahr 1965 ablöste. Das neue Recht erweiterte unter anderem die Aufenthalts- und Arbeitsmöglichkeiten von Ausländern aus Staaten, die nicht zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gehörten. Zudem wurden die Ermessensspielräume der Ausländerbehörden eingegrenzt und die Einbürgerungsmöglichkeiten unter bestimmten Voraussetzungen erleichtert.¹⁴⁴ Aufgrund dieser Inhaltspunkte war das Gesetz nach Bade und Oltmer „ein erster Schritt zur gesetzgeberischen Akzeptanz der Einwanderungssituation.“¹⁴⁵

Wie bereits geschildert, kamen gegen Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre viele Zuwanderer nach Deutschland. Daher konzentrierten sich die politischen Debatten und Aktivitäten zu Beginn der neunziger Jahre nahezu ausschließlich auf das Thema Immigration. Die Auseinandersetzungen führten im Ergebnis zu einer Grundgesetzänderung, welche den Zugang von Asylbewerbern in die Bundesrepublik wesentlich erschwerte.¹⁴⁶ Zudem wurden die Mög-

144 Nähere Informationen zu dem Gesetz sind zu entnehmen aus: BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (2000): S. 150 ff.; HERBERT (2003): S. 278 ff.; BÖCKER/THRÄNHARDT (2003a): S. 5; TREIBEL (2001): S. 115; WERNER (2001): S. 13; BMFSFJ (2000): S. 41 f.

145 BADE/OLTMER (2004): S. 128. Eine abweichende Beurteilung findet sich bei Santel und Weber, die schreiben: „Das neue Gesetz fand in der Öffentlichkeit eine zwiespältige Aufnahme. Während konservative Kritiker bemängelten, dass zu wenig für die Reduzierung der Zahl der Ausländer getan worden sei, bemängelten Kritiker aus den Reihen von SPD und Grünen sowie aus den Kirchen und Wohlfahrtsverbänden, das Gesetz sei eine halbherzig vertane Chance, die Realität Deutschlands als Einwanderungsland anzuerkennen. Zwischen ökonomisch induzierter Permanenz des Aufenthalts und rechtlicher Negierung des Einwanderungsprozesses verharrte die bundesdeutsche Ausländerpolitik so in der Form des ‚stabilen Widerspruchs‘.“ SANTEL/WEBER (2000): S. 114.

146 Die durch die neue Rechtsbasis verankerten Neuerungen bestanden vor allem darin, dass die Einreise von Asylbewerbern nicht mehr aus sogenannten sicheren Drittstaaten oder Herkunftsstaaten erfolgen konnte. Zudem wurde sie auch durch die sogenannte Flughafenregelung erschwert. Vgl.: BUNDESAMT FÜR DIE ANERKENNUNG AUSLÄNDISCHER FLÜCHTLINGE (2003): S. 23; MEIER-BRAUN (2002): S. 75 f.; BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (2000): S. 76 ff.; HERBERT (2003): S. 315 ff.

lichkeiten der Einreise von Aussiedlern eingegrenzt.¹⁴⁷ Über ein zukunftsfähiges Einwanderungskonzept fand keine Einigung statt. Auch über die Frage eines neuen Staatsangehörigkeitsrechts, welche in den politischen Debatten immer wieder angesprochen wurde, erzielte man keine Lösung.¹⁴⁸ Als im Jahr 1994 das kommunale Wahlrecht für Bürger der Europäischen Union eingeführt wurde, fanden erneut Diskussionen über die Gewährung dieses Rechts für alle Ausländer statt. Auch diese führten jedoch wiederum zu keiner Veränderung der Rechtslage.¹⁴⁹

In den Niederlanden veröffentlichte der Wissenschaftliche Rat für Regierungspolitik im Jahr 1989 eine neue Studie über die Situation der Zuwanderer im Land. In diesem Dokument, welches den Titel *Allochtonenbeleid* trug, äußerte sich der Rat kritisch über die bisher erreichten Erfolge der Integrationsbemühungen. Die Grundlage für seine skeptische Haltung bestand vor allem darin, dass die soziale und wirtschaftliche Situation der Migranten sich nicht in dem gewünschten Maße verbessert hatte. Gerade auf diesem Gebiet sollte nach Auffassung des WRR fortan der Schwerpunkt der politischen Maßnahmen in der Form bildungs- und arbeitsfördernder Instrumente liegen.¹⁵⁰ Die niederländische Politik griff diese Eingabe nach einiger Zeit auf und vollzog einen politischen Richtungswechsel.¹⁵¹ Der sichtbare Beleg für diesen Wandel bestand darin, dass zum einen die Minderheitenpolitik in Integrationspolitik umbenannt und zum anderen vermehrt von Allochthonen anstatt von ethnischen Minderheiten gesprochen wurde.¹⁵² Inhaltlich ging es vor allem darum, dass ab Beginn der neunziger Jahre Fragen der rechtlichen Gleichstellung und der kulturellen Entfaltung an Bedeu-

147 Die Zuwanderung von Aussiedlern war schon in den achtziger Jahren vor allem von Seiten der SPD kritisch diskutiert worden. Vgl.: HERBERT (2003): S. 275 ff.; THRÄNHARDT (2001): S. 48. Seit Anfang der neunziger Jahre wurde ihre Aufnahme unter anderem durch das Aussiedleraufnahmegesetz von 1990, das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz von 1993, den sogenannten Asylkompromiss von 1993, die Einführung von Sprachtests im Jahr 1996 und durch Senkungen der Zuzugsobergrenze erschwert. Vgl.: HERBERT (2003): S. 318 f.; BOMMES (2001): S. 55 ff.

148 Auf die entsprechenden Auseinandersetzungen geht ein: HERBERT (2003): S. 329 ff.

149 Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 169.

150 Weiterführende Informationen zum Bericht des WRR finden sich bei: JONG (2002): S. 81 f.; FERMIN (1997): S. 189 ff.; FIRLEY (1997): S. 89 ff.; RIJKSCHROEFF (2003a): S. 36 f.; ENTZINGER (1996): S. 154 f.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 40 ff.

151 Das zentrale Dokument, welches diesen Richtungswechsel dokumentiert, ist die *Contourennota* aus dem Jahr 1994, in der die Richtlinien der Integrationspolitik der nächsten Jahre festgehalten wurden. Siehe hierzu: RIJKSCHROEFF (2003a): S. 40 ff.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 44 ff.; FERMIN (1997): S. 209 ff.; FIRLEY (1997): S. 92 ff.; KEUNE (2002): S. 137 ff.

152 Vgl.: BERNDT (2001): S. 69; TUDYKA (2004): S. 129. Diese Umbenennung legt nach Entzinger „auch nahe, dass ethnische Minderheiten nicht länger als Gruppen primäres Ziel öffentlicher Politik sind, sondern Einwanderer eher als Individuen gesehen werden.“ ENTZINGER (1998): S. 113 f. Auf diesen Wandel verweisen auch: SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 130.

tung verloren.¹⁵³ Das Augenmerk richtete sich vielmehr darauf, die wirtschaftlichen Lebensumstände der zugewanderten Personen zu verbessern.

Die Bemühungen konzentrierten sich in den folgenden Jahren vor allem auf den Bereich der Bildung und das Feld der Arbeitsmarktintegration. Es wurden verschiedene Programme aufgelegt, welche den Zugang der Migranten in das Erwerbsleben verbessern sollten. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang unter anderem das *Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen* (WBEAA) und die *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* (SPAG). Auch die Sozialpartner wurden zu Beginn der neunziger Jahre zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Migranten aktiv.¹⁵⁴

An dieser Stelle soll nun auch für den Zeitraum von 1990 bis 1998 eine vergleichende Betrachtung des Umgangs mit integrations- und migrationspolitischen Fragestellungen durchgeführt werden. In Deutschland führte die massive Zuwanderung zu Beginn der neunziger Jahre dazu, dass das Thema Migration eine Zeit lang von weiten Teilen der Bevölkerung als das wichtigste politische Thema überhaupt angesehen wurde. Es entwickelte sich zu dieser Zeit „eine der schärfsten, polemischsten und folgenreichsten innenpolitischen Auseinandersetzungen der deutschen Nachkriegsgeschichte.“¹⁵⁵ Die heftigen politischen Auseinandersetzungen, welche sich vor allem auf die Gruppe der Asylbewerber konzentrierten, bildeten in Verbindung mit einer Medienkampagne eine der Grundlagen dafür, dass das gesellschaftliche Klima sich in Deutschland in einem kritischen Maße verschärfte. Die Zahl an fremdenfeindlichen Straftaten stieg erheblich an. In mehreren deutschen Städten wurden Anschläge auf Migranten durchgeführt, bei denen Menschen zu Tode kamen.¹⁵⁶ Erst im Anschluss an diese Ereignisse und nachdem eine politische Einigung erfolgt war, ebten die Diskussionen um das Thema Zuwanderung ab. Bis zum Regierungswechsel im Jahr 1998 stand es dann kaum mehr im Fokus der politischen und öffentlichen Diskussionen. Integrationspolitische Fragestellungen wurden in Anbetracht der Dominanz des Themas Zuwanderung während des gesamten Betrachtungszeitraums kaum diskutiert.

153 Vgl.: ENTZINGER (1996): S. 156; VERMEULEN/PENNINX (2000a): S. 21; WERF (1998): S. 54. Eine wichtige Maßnahme auf dem Gebiet der rechtlichen Gleichstellung bestand in den neunziger Jahren darin, dass im Jahr 1994 das *Algemene wet gelijke behandeling* (AWGB) erlassen wurde. Dieses Gesetz stellte die niederländischen Antidiskriminierungsbemühungen auf eine neue Grundlage. Nähere Informationen hierzu finden sich bei: HAVINGA (2001): S. 514 ff.; LEIPRECHT/LUTZ (2003): S. 94 f.; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2000): S. 47.

154 Ein Überblick über die vorgenommenen Maßnahmen findet sich bei: RIJKSCHROEFF (2003b): S. 25 ff. Im weiteren Verlauf der Untersuchung wird auf die politischen Aktivitäten in diesem Bereich noch intensiver eingegangen.

155 Vgl.: HERBERT (2003): S. 299. Zur Debatte, in deren Verlauf Bundeskanzler Kohl die Gefahr eines drohenden Staatsnotstands beschworen hatte, siehe: HERBERT (2003): S. 299 ff.; MEIER-BRAUN (2002): S. 72 ff.; BADE/OLTMER (2004): S. 108 ff.

156 Nähere Informationen zur fremdenfeindlichen Gewalt in Deutschland zu Beginn der neunziger Jahre finden sich bei: MEIER-BRAUN (2002): S. 84 ff.; BADE/OLTMER (2004): S.108 ff.

Der Wandel in den Niederlanden beschränkte sich nicht nur auf die politischen Maßnahmen. Auch der politische und öffentliche Umgang mit Fragen der Integrations- und Zuwanderungspolitik änderte sich. Der Fraktionsvorsitzende der Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) und spätere EU-Kommissar Frits Bolkestein brach im Jahr 1991 die Vereinbarung, das Thema Integration aus den politischen Diskussionen herauszuhalten. Mit seinen Thesen über die Grenzen und Gefahren einer multikulturellen Gesellschaft, seiner Kritik an der bisherigen Integrationspolitik sowie der Forderung nach verstärkter Integration konnte er in der Folgezeit einige politische Erfolge verzeichnen.¹⁵⁷ In den folgenden Jahren wurde in den Niederlanden verstärkt und zum Teil auch sehr kritisch über verschiedene Aspekte der Themen Immigration und Integration gesprochen. Im Rahmen dieser Diskussionen wurde unter anderem die illegale Einreise von Zuwanderern und die Kriminalität von Migranten kritisiert. Die Debatten waren dadurch charakterisiert, dass der Ton sich im Vergleich zu den achtziger Jahren verschärft hatte und sich zudem große Teile der Bevölkerung an ihnen beteiligten.¹⁵⁸ Auch die Zahl der gewaltsamen Übergriffe gegen Migranten stieg zu Beginn der neunziger Jahre an, was unter diesen zu einem Gefühl der Unsicherheit führte.¹⁵⁹ Entzinger gelangt in Anbetracht der genannten Aspekte zu folgendem Fazit: „Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass sich die Einschätzung des Phänomens Einwanderung sowie der öffentliche Diskurs seit den frühen 90er Jahren gravierend verändert haben.“¹⁶⁰

157 Zu den Inhalten seiner Ausführungen und den Reaktionen hierauf siehe: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 350; THRÄNHARDT (2002b): S. 235 f.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 75 ff.; BERNDT (2001): S. 67; FERMIN (1997): S. 87 f.; FIRLEY (1997): S. 142 f.; Nach Leiprecht und Lutz hat sich die politische Kultur nach den Diskussionen über die Äußerungen Bolkesteins schleichend verändert: „Wurde das öffentliche Ansprechen der Allochthonen als ‚Belastung der Gesellschaft‘ bis 1991 eher vermieden, so begannen allmählich auch andere Parteien Ton und Inhalt der Aussagen Bolkesteins zu übernehmen.“ LEIPRECHT/LUTZ (2003): S. 97.

158 Vgl.: ENTZINGER (1998): S. 114 f.; FERMIN (1997): S. 2 f.; VERMEULEN/PENNINX (1994a): S. 12; BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 349 f. Die Autoren weisen unter anderem darauf hin, dass im Zuge dieser Diskurse auch rechte Parteien bei Kommunalwahlen Erfolge verzeichnen konnten. Die Diskussionen um die illegale Einwanderung entbrannten vor allem nachdem 1992 ein Transportflugzeug über den Amsterdamer Vorort Bijlmermeer abgestürzt war. Zu den Opfern dieser Katastrophe zählten auch illegale Zuwanderer. Die im Anschluss einsetzende Diskussion spiegelte nach Entzinger ein „Ausmaß an Fremdenfeindlichkeit wider, das zuvor in den Niederlanden unbekannt war.“ ENTZINGER (1996): S. 156. Mit diesem Thema beschäftigen sich auch: THRÄNHARDT (2002b): S. 236; BERNDT (2001): S. 71.

159 Vgl.: THRÄNHARDT (2002b): S. 236. Vermeulen und Penninx belegen diesen Sachverhalt mit folgendem Zitat: „Especially in the period from 1992 to 1994 there were many violent incidents. A study from 1995 among Turks, Moroccans and Surinamese revealed that 63 percent felt threatened by right-extremist parties and their electoral supporters.“ VERMEULEN/PENNINX (2000a): S. 19.

160 Vgl.: ENTZINGER (1996): S. 156.

Resümierend bleibt festzuhalten, dass in Deutschland die Probleme im Umgang mit integrationspolitischen Fragen in ihren Grundzügen bis zum Regierungswechsel im Jahr 1998 ihre Gültigkeit behielten. Die deutsche Politik blieb weiterhin mit der Einwanderungssituation überfordert. Als Ursache hierfür sei an dieser Stelle auf die bereits beschriebene Wechselwirkung zwischen Wählerschaft und Politik verwiesen, welche dazu beitrug, die Durchsetzung von notwendigen Integrationskonzepten zu verhindern. Die Ausländerbeauftragte des Bundes spricht in diesem Zusammenhang von einer langen Zeit des integrationspolitischen Stillstands, welche erst nach der Bundestagswahl 1998 endete.¹⁶¹ Die Wissenschaft hat der Politik über viele Jahre Akzeptanzverweigerung vorgeworfen.¹⁶² Es ist in diesem Zusammenhang wichtig darauf hinzuweisen, dass auch andere Länder zunächst Probleme hatten, die Einwanderungssituation zu akzeptieren. Deutschland ist jedoch nach Joppke „the only country that has not become tired of repeating it, elevating the no-immigration maxim to a first principle of public policy and national self-definition.“¹⁶³

In den Niederlanden sind die neunziger Jahre auf dem Feld der Integrationspolitik durch einen deutlichen politischen Richtungswechsel und einen Stimmungsumschwung in der Bevölkerung geprägt. Der politische Richtungswechsel basierte auf der Unzufriedenheit mit den in den achtziger Jahren auf dem Feld der Integrationspolitik erzielten Resultaten. Die Erfolge dieser Politik lagen vor allem in den Bereichen der rechtlichen Gleichstellung und der kulturellen Entfaltung.¹⁶⁴ „Weniger positiv war jedoch die Bilanz im Kampf gegen soziale und ökonomische Deprivation. Zu lange hatte man in den Niederlanden die nachteiligen Effekte einer hohen Arbeitslosenrate, je nach ethnischer Gruppe damals zwischen 20 und 40% unterschätzt und die Minderheiten als Versorgungsfälle des Sozialstaates behandelt.“¹⁶⁵ Die starke Abhängigkeit von Sozialleistungen und die hohe Arbeitslosigkeit der Migranten verursachten erhebliche Kosten für die öffentlichen Kassen. Sie riefen zudem Kritik hervor, auf welche die niederländische Regierung durch umfassende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu reagieren versuchte.

Die durchschnittlich schlechtere sozioökonomische Position der Migranten bildete auch eine der wesentlichen Grundlagen dafür, dass in Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit von Beginn der neunziger Jahre an kritischer über das

161 Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 17.

162 Erinnert sei in diesem Zusammenhang vor allem an das sogenannte *Manifest der 60* aus dem Jahr 1994, in welchem nachdrücklich für einen politischen Perspektivwechsel argumentiert wird. Vgl.: BADE (1994): S. 13 ff.

163 JOPPKE, zitiert nach: BROEDERS (2001): S. 61.

164 Vgl.: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 337 ff.

165 BERNDT (2001): S. 68 f.; Auf die Versäumnisse der achtziger Jahre weist auch Entzinger hin: „Als akzeptable Alternative zur Erwerbsarbeit galt die volle Gleichberechtigung der Minderheiten und das Recht, Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen, die ein halbwegs erträgliches Leben ermöglichten. In der Folge betrachteten viele Niederländer die Minderheiten mehr als Sozialhilfeempfänger denn als Arbeitskräftepotential.“ ENTZINGER (1996): S. 154.

Thema Integration gesprochen wurde. Die entsprechenden Diskussionen sind auch vor dem Hintergrund des Umbaus des niederländischen Sozialstaates zu betrachten. Der niederländischen Politik wurde in diesem Zusammenhang vorgeworfen, dass sie die Migranten von Beginn an als Problemfälle definiert und ihre Eigeninitiative durch den leichten Zugriff auf staatliche Leistungen erstickt habe.¹⁶⁶ Besondere Prominenz erlangte in diesem Kontext der Soziologe Jan Rath, der in seinen Veröffentlichungen diesbezüglich unter anderem von der „Minorisierung“ und dem „strengen Gesicht von Frau Antje“ sprach.¹⁶⁷

Der zweite Aspekt, der zu einer Verschärfung der Diskussionen über Integration beigetragen hat, besteht darin, dass eine zunehmende Skepsis über das Zusammenleben von Menschen aus verschiedenen Kulturen offenbar wurde. In den entsprechenden Debatten wurde vor allem die Vereinbarkeit islamischer Werte und Traditionen mit den Fundamenten der niederländischen Gesellschaft angezweifelt. Die Rede Bolkesteins aus dem Jahr 1991 bildete nach Böcker und Thränhardt demnach dann auch den „Anfang einer Kette von Diskursen, die den Islam als gefährlich, andersartig und nicht integrationsfähig definierten.“¹⁶⁸

2.3.3 Aktuelle Entwicklungen

Nach der Bundestagswahl im Jahr 1998 löste eine rot-grüne Koalition die christlich-liberale Regierung ab. Dieser Machtwechsel hatte in Bezug auf die deutsche Integrations- und Zuwanderungspolitik große Auswirkungen. Die neue Regierung schrieb in ihrer Koalitionsvereinbarung: „Wir erkennen an, dass ein unumkehrbarer Zuwanderungsprozess stattgefunden hat und setzen auf die Integration der auf Dauer bei uns lebenden Zuwanderer, die sich zu unseren Verfassungswerten bekennen.“¹⁶⁹ Hiermit wurde die Einwanderungssituation das erste Mal in dieser Form offiziell bestätigt und es wurde klar Position für die Integration der Migranten bezogen.

Eines der ersten Projekte der neuen Bundesregierung bestand darin, ein neues Staatsangehörigkeitsrecht zu schaffen. Nach langen Verhandlungen mit der Opposition fand schließlich ein von der FDP vorgeschlagenes Optionsmodell eine Mehrheit. Das neue Recht trat am 1. Januar des Jahres 2000 in Kraft. Ein we-

166 Siehe hierzu: BERNDT (2001): S. 69; ENTZINGER (1997): S. 169 f.; LUTZ (2003): S. 42; RIJKSCHROEFF (2003a): S. 36; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 43 f.; SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 135; WERF (1998): S. 37; WERNER (1993): S. 52. Die Autoren weisen an den angegebenen Stellen unter anderem darauf hin, dass schon im Bericht des WRR aus dem Jahr 1989 eine derartige Kritik geäußert wurde.

167 Vgl.: RATH (1996): S. 479 ff. Mit den Thesen dieses Autors befassen sich unter anderem: THRÄNHARDT (2002b): S. 242 f.; WIT/KOOPMANS (2001): S. 39; BERNDT (2001): S. 69.

168 BÖCKER/THRÄNHARDT (2003a): S. 5.

169 Zitiert nach: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2000a): S. 2.

sentlicher Inhaltspunkt der seither gültigen Regelung besteht darin, dass in Deutschland zum ersten Mal vom „ius sanguinis“ abgerückt und unter bestimmten Voraussetzungen das „ius soli“ eingeführt wurde. Nach Bade und Oltmer war dies „ein tief gehender Bruch mit ethnonationalen Leitvorstellungen, die man vereinfacht in dem Grundgedanken zusammenfassen konnte, Deutscher könne man zwar sein, aber nicht werden.“¹⁷⁰ Neben dieser Änderung wurde auch die Einbürgerungsfrist unter gewissen Bedingungen von fünfzehn auf acht Jahre verkürzt. Die Reform führte zu steigenden Einbürgerungszahlen und dazu, dass ein großer Teil der in Deutschland von Ausländern geborenen Kinder nun die deutsche Staatsangehörigkeit erhält.¹⁷¹ Nach Auffassung der Ausländerbeauftragten des Bundes gilt es zudem zu bedenken, dass das neue Recht auch Auswirkungen auf das Selbstverständnis der deutschen Gesellschaft hat. „In der gesellschaftlichen Öffnung für alle, die hier leben, im Schließen der Kluft zwischen Wohnbevölkerung und Wahlvolk dürfte die eigentliche integrations- und demokratiepolitische Bedeutung dieser Reform liegen.“¹⁷²

Eine wichtige Station der neuen Zuwanderungspolitik bestand in der Verabschiedung der so genannten *Green-Card-Regelung* aus dem Jahr 2000. Durch sie sollte für Unternehmen in Deutschland die Möglichkeit geschaffen werden, IT-Fachkräfte aus dem Ausland anzuwerben. Der Beschluss der Regierung erhielt aus verschiedenen Gründen quantitativ nicht die angedachte Bedeutung. Er erscheint jedoch von besonderem Gewicht, weil durch ihn erstmals seit Jahrzehnten die Vorzüge gezielter Anwerbung in Deutschland thematisiert wurden.¹⁷³ Die

170 BADE/OLTMER (2004): S. 129. Auf die hohe Bedeutung des neuen Rechts verweisen unter anderem: MEIER-BRAUN (2002): S. 98; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 51. Der Inhalt des neuen Konzepts besteht darin, dass ein in Deutschland geborenes Kind ausländischer Eltern dann, wenn zumindest ein Elternteil seit acht Jahren über einen gesicherten Aufenthaltstatus verfügt, neben der Staatsangehörigkeit seiner Eltern auch die deutsche Staatsangehörigkeit erhält. Die betroffenen jungen Menschen müssen sich dann zwischen ihrem 18. und 24. Geburtstag für eine Staatsangehörigkeit entscheiden.

171 Eine der Auswirkungen des neuen Rechts bestand darin, dass sich die Zahl der Einbürgerungen in den Jahren 2000 und 2001 gegenüber dem Jahr 1999 um 25 bis dreißig Prozent erhöhte. Umfassende Informationen zum Inhalt des neuen Rechts, seiner Entstehung, seiner Anwendung und seinen Folgen sind zu finden bei: BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (2000): S. 54 ff.; UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 246 ff.; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 339 ff.; KESKIN (2005): S. 30 ff.; BUNDESAMT FÜR DIE ANERKENNUNG AUSLÄNDISCHER FLÜCHTLINGE (2003): S. 104; BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (2005): S. 76 f.; BÖCKER/THRÄNHARDT (2003c): S. 124 f.

172 BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 17. Eine kritische Haltung zum neuen Recht nimmt ein: KESKIN (2005): S. 44 ff.

173 Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 27; UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 12 f.; DANIEL (2003): S. 66; HUNGER/KOLB (2001): S. 149; SCHMALZ-JACOBSEN (2001): S. 41. Monz schreibt zum Thema: „Mit der Green-Card-Diskussion löste sich Deutschland aus der Abwehrhaltung des 20. Jahrhunderts und begann Grundlagen für eine gestaltende

Regelung wurde somit nach Böcker und Thränhardt „zu einem Symbol der Öffnung, obwohl ihre Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung begrenzt blieb.“¹⁷⁴

Durch die Diskussionen über die Zuwanderung von IT-Spezialisten belebten sich in Deutschland auch die Auseinandersetzungen über die Frage nach einem umfassenden und zukunftsfähigen Zuwanderungskonzept wieder.¹⁷⁵ Im Juli 2000 beauftragte die Bundesregierung dann eine Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ unter der Leitung von Rita Süßmuth (CDU) und Hans-Jochen Vogel (SPD) damit, die Grundlagen für ein entsprechendes Zuwanderungsrecht zu schaffen. Der Abschlussbericht der Kommission, der auch wichtige integrationspolitische Anregungen enthielt, wurde dann als Basis für den Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung der Immigration verwendet.¹⁷⁶ Dieser Entwurf fand jedoch im Bundesrat wegen des Widerstands der unionsgeführten Länder keine Mehrheit. Die Verhandlungen um ein neues Zuwanderungsrecht setzten sich daraufhin noch bis zum Sommer des Jahres 2004 fort, als die Vertreter der großen Parteien eine Einigung erzielten. Das neue Zuwanderungsrecht, welches am 1. Januar 2005 Gültigkeit erlangte, sieht unter anderem einen Rechtsanspruch der Migranten auf Integrations- und Sprachkurse vor.¹⁷⁷

Migrationspolitik für das 21. Jahrhundert zu legen.“ MONZ (2001): S. 163. Zu den konkreten rechtlichen Regelungen und den hiermit erzielten Ergebnissen siehe: SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR ZUWANDERUNG UND INTEGRATION (2004): S. 49 ff.; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 68 f.; HUNGER/KOLB (2001): S. 155 ff.; UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 64 f.; KOLB (2002): S. 63 ff.; WERNER (2001): S. 17 ff.; BADE/OLTMER (2004): S. 130; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 310 f.; LUFT (2002): S. 162 ff.

174 BÖCKER/THRÄNHARDT (2003a): S. 9.

175 Vgl.: KLEIN (2001): S. 4; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 27 f.

176 Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ macht in ihrem Bericht deutlich, dass Deutschland zukünftig in Anbetracht wirtschaftlicher und demographischer Aspekte auf Zuwanderer angewiesen sein wird. Sie schlägt das Konzept der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung vor, mit welchem positive Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland erzielt werden sollen. Darüber hinaus befasst sich die Kommission ausführlich mit dem Asylrecht. Im Bereich der Integration behandelt sie unter anderem die Themen Sprache, Bildung und Arbeitsmarkt. In diesem Zusammenhang schlägt sie integrationspolitische Aktivitäten und institutionelle Neuerungen vor. Vgl.: UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 1 ff. Die Arbeit der Kommission und der hierauf basierende Gesetzesvorschlag erhielt im In- und Ausland viel Unterstützung. Vgl.: BOERI (2002): S. XIV; MEIER-BRAUN (2002): S. 106 ff.

177 Die Integrationskurse umfassen insgesamt 630 Unterrichtsstunden. Sie setzen sich aus einem Sprachkurs sowie einem Orientierungskurs zur Vermittlung von Wissen zur Rechtsordnung, Geschichte und Kultur in Deutschland zusammen. Eine weitere wichtige Neuerung des Gesetzes ist darin zu sehen, dass Kompetenzen im Bereich der Integration beim BAMF gebündelt wurden. Zum Thema siehe: BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (2005): S. 28 ff.; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 203 ff.

Die vorangegangenen Ausführungen machen deutlich, dass nach dem Regierungswechsel in der Bundesrepublik auf dem Feld der Integrationspolitik neue Wege beschritten wurden. „Die neue Bundesregierung hat als erste Regierung der Nachkriegszeit anerkannt, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, und auch die Konsequenz gezogen, dass sich diese Tatsache in konkretem politischen Handeln und in Gesetzen wiederfinden muss.“¹⁷⁸ Die Diskussionen über inhaltliche und organisatorische Fragen der Integrations- und Zuwanderungspolitik haben sich seither deutlich belebt.¹⁷⁹ Auch die soeben skizzierten Stationen der Integrations- und Zuwanderungspolitik wurden von intensiven Kontroversen begleitet.

Dies gilt vor allem für die Einführung des neuen Staatsangehörigkeitsrechtes. Zu Beginn hatte die Bundesregierung Pläne verfolgt, welche weit über das letztlich durchgeführte Recht hinausgingen. Diesem Entwurf setzten die Unionsparteien massiven Widerstand entgegen. Sie führten unter anderem in Hessen vor der dortigen Landtagswahl im Jahr 1999 eine Unterschriftensammlung gegen die Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft durch.¹⁸⁰ Diese Aktion trug entscheidend dazu bei, dass der ursprüngliche Entwurf der Regierung verworfen wurde. Ihr Erfolg beruhte auf der Tatsache, dass auch große Teile der Bevölkerung den Plänen der Bundesregierung skeptisch gegenüberstanden. Die Einführung der so genannten *Green-Card-Regelung* war ebenfalls von heftigen Kontroversen begleitet. Die Unionsparteien initiierten wiederum eine Kampagne, welche vor allem vor den Landtagswahlen in NRW im Jahr 2000 ihren Höhepunkt fand. Allerdings erwiesen sich die durchgeführten Aktionen in diesem Fall als wenig erfolgreich.¹⁸¹

Die Diskussionen um das neue Zuwanderungsrecht besaßen anfänglich einen wenig konfrontativen Charakter. Viele Vertreter der großen Parteien erkannten die Notwendigkeit zur Schaffung einer umfassenden rechtlichen Grundlage zur

178 MEHRLÄNDER/SCHULTZE (2001): S. 10. Dieser These widerspricht Bommès, der die politischen Maßnahmen der letzten Jahren in der Kontinuität der bundesdeutschen Politik sieht. BOMMÈS (2001): S. 49.

179 Bade und Oltmer schreiben hierzu: „In den letzten Jahren wurde – endlich – viel und ernsthaft von ‚Integration‘ gesprochen.“ BADE/OLTMER (2004): S. 136. Ähnliche Äußerungen finden sich auch bei: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 21; KLEIN (2001): S. 4; VOGEL (2003a): S. 17. WELT (2001): S. 28.

180 Eine ausführliche Betrachtung der Unterschriftenaktion, die unter dem Titel *Ja zur Integration – Nein zur Doppelten Staatsbürgerschaft* ablief, findet sich bei: MEIER-BRAUN (2002): S. 95 ff. Zu den machtpolitischen Hintergründen der Aktion siehe: THRÄNHARDT (2001): S. 50; MEIER-BRAUN (2002): S. 94; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 314 f.

181 Die Kampagne der CDU in NRW wurde unter anderem mit dem Slogans *Kinder statt Inder* und *Mehr Ausbildung statt mehr Einwanderung* verbreitet. Ihr mangelnder Erfolg erklärt sich auch dadurch, dass der Spitzenkandidat der CDU Rüttgers als ehemaliger Zukunftsminister der Regierung Kohl selbst für den Mangel an Computerfachkräften mitverantwortlich gemacht werden konnte. Zum Thema siehe: MEIER-BRAUN (2002): S. 101 ff.; KOLB (2002): S. 115 f.; HUNGER/KOLB (2001): S. 150 ff.

Steuerung der Immigration und zur Verbesserung der Integration an. Es wirkte sich zudem positiv aus, dass in der zum Thema eingesetzten Kommission Mitglieder unterschiedlicher Parteien und verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zusammenkamen. Auch inhaltlich bestanden weitgehende Parallelen zwischen den Positionen der im Bundestag vertretenen Parteien.¹⁸² Der auf der Grundlage des Kommissionsberichts entstandene Gesetzentwurf wurde dann jedoch von wichtigen Teilen der Unionsparteien abgelehnt. Aufgrund einer unklaren Stimmabgabe des Landes Brandenburg kam es bei der Abstimmung über das neue Gesetz im Bundesrat zu einem Eklat, der ein weites öffentliches Echo hervorrief.¹⁸³ In der Folge erlangte das Gesetz keine Gültigkeit und es wurde neu zwischen Regierung und Opposition verhandelt. Erst im Sommer 2004 konnte dann eine Einigung zwischen den Parteien erzielt werden.¹⁸⁴

Die Diskussionen um die Themen Zuwanderung und Integration erreichten im dritten Betrachtungszeitraum nach Böcker und Thränhardt insgesamt „nicht mehr die Grundsätzlichkeit und Bitterkeit, die in den achtziger und neunziger Jahren zu einer Vergiftung der Atmosphäre geführt hatten.“¹⁸⁵ Eine Ursache

182 Vgl.: BADE/OLTMER (2004): S. 131. Der Abschlussbericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ stimmte dann auch nach Heckmann in weiten Teilen mit den Veröffentlichungen der wichtigen Parteien in Deutschland überein: „The surprising result of the other parties’ papers is that they are objectively quite close to the official commission in many crucial respects and also, compared to past conflicts, quite close to one another.“ HECKMANN (2003): S. 54. Auf diesen Punkt verweisen auch: BÖCKER/THRÄNHARDT (2003a): S. 4; THRÄNHARDT (2002b): S. 246. Nähere Informationen zu den Vorstellungen der einzelnen Parteien und den relevanten politischen Entwicklungen finden sich bei: ANGEDENDT/KRUSE (2004): S. 175 ff.; GIELER/EHLERS (2001): S. 122 ff.; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 27 f.; SANTEL/WEBER (2000): S. 130 ff.

183 Der Hauptgrund für die ablehnende Haltung in Teilen der CDU bestand darin, dass ihrer Ansicht nach ein zu großer Spielraum für zukünftige Zuwanderung gegeben wurde. Nach dem Eklat im Bundesrat übertrug der damalige Bundespräsident Rau die Entscheidung über die Gültigkeit des Abstimmungsverfahrens dem Bundesverfassungsgericht. Dieses erklärte das Votum des Landes Brandenburg für ungültig, woraufhin das Zuwanderungsgesetz seine Mehrheit verlor. Vgl.: MEIER-BRAUN (2002): S. 136 ff.

184 Abgesehen von diesen großen Kontroversen stand das Thema Integration auch bei anderen Gelegenheiten im Mittelpunkt politischer und öffentlicher Diskussionen. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang beispielsweise an die Auseinandersetzung über die Notwendigkeit einer „deutschen Leitkultur“ und an den sogenannten „Kopftuchstreit“. Zu diesen Themen siehe: KESKIN (2005): S. 74 ff.; ANGEDENDT/KRUSE (2004): S. 192 ff.

185 BÖCKER/THRÄNHARDT (2003a): S. 4. Eine ähnliche Auffassung vertritt Vogel, die meint: „Die deutsche Diskussion zum Thema Einwanderung und multikulturelle Gesellschaft ist – was gelegentlich Rückfälle nicht ausschließt – eher differenzierter und pragmatischer geworden.“ VOGEL (2003a): S. 18. Die Integrationsbeauftragte des Bundes weist in ihrem Bericht aus dem Jahr 2005 darauf hin, dass trotz dieser Tendenz in Deutschland bis heute zum Teil weiterhin auf sehr kritische Weise über Integration gesprochen wird. Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 170 f.

hierfür liegt sicherlich darin, dass die politischen Entscheidungsträger ihre Vorstellungen in den letzten Jahren an die gesellschaftlichen Realitäten und Notwendigkeiten angepasst haben. Hierdurch entstand endlich ein normativer Konsens über die Notwendigkeit der Integration von Ausländern.¹⁸⁶ Auf dieser Grundlage kann seither sehr viel sachlicher diskutiert und agiert werden. Zudem bestand in vielen Punkten ein grundsätzlicher Handlungsdruck, der von den meisten politischen Akteuren anerkannt wurde. Santel und Weber belegen dies mit folgenden Worten: „Am Ende der Regierungszeit der christlich-liberalen Koalition gab es wohl kaum ein Politikfeld, auf dem ein so dringender Reformbedarf bestand wie in den Bereichen von Migration, Integration und Staatsangehörigkeitsrecht.“¹⁸⁷ Die Entwicklungen der letzten Jahre sind auch vor diesem Hintergrund zu betrachten.

In Bezug auf das Thema Integration von Zuwanderern in der Bundesrepublik gilt es nun auf einen letzten wichtigen Aspekt hinzuweisen. In den aktuellen Diskussionen über dieses Thema wird an manchen Stellen festgestellt, dass die Eingliederung der Ausländer in Deutschland im internationalen Vergleich recht weit vorangeschritten ist.¹⁸⁸ In Anbetracht der im bisherigen Verlauf der Untersuchung angesprochenen Defizite deutscher Integrationspolitik in den letzten rund zwanzig Jahren mag dieser Sachverhalt überraschen. Durch die weit verbreitete und bis heute andauernde Kritik an der deutschen Politik sollte jedoch nicht der Eindruck entstehen, dass Integrationsbemühungen in der Bundesrepublik nicht stattgefunden haben. Die Integrationsbeauftragte des Bundes weist in diesem Zusammenhang auf einen wichtigen Punkt hin: „Trotz der integrationspolitischen Versäumnisse hat es in den letzten 30 bis 40 Jahren erhebliche Integrationsleistungen sowohl seitens der Zuwanderer als auch seitens der deutschen Gesellschaft gegeben. Weitgehend ohne politische Steuerung und ohne systematische Förderung haben sich Zuwanderer in unsere Gesellschaft wirtschaftlich und gesellschaftlich integriert.“¹⁸⁹

Eine wichtige Grundlage für den soeben beschriebenen Sachverhalt bildet die Tatsache, dass schon vor Jahrzehnten eine weitgehende soziale und betriebliche Gleichstellung vieler Migranten beschlossen wurde. Dies führte dazu, dass „der westdeutsche Wohlfahrtsstaat seine Leistungsverwaltungen pragmatisch und hinter der offiziellen Formel vom ‚Nicht-Einwanderungsland‘ sowie der damit verbundenen symbolischen Politik auf die Irreversibilität der erfolgten Zuwande-

186 Vgl.: BÖCKER/THRÄNHARDT (2003a): S. 3; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 169 f.

187 SANTEL/WEBER (2000): S. 123. Eine vergleichbare Einschätzung findet sich auch bei: MEHRLÄNDER/SCHULTZE (2001): S. 11.

188 Vgl. unter anderem: BOMMES (2001): S. 58; ANGENENDT (1997): S. 122; SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 84; KOOPMANS (2005): S. 7; HECKMANN (2004): S. 215 ff.

189 BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2000b): S. 1. Siehe hierzu auch: VOGEL (2003b): S. 34; BMFSFJ (2000): S. 45 f.; FIJALKOWSKI (1997): S. 160 f.; HECKMANN (2003): S. 69; HINKEN (2001): S. 167 ff.; THRÄNHARDT (2002c): S. 40 f.; UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 199 f.; BROEDERS (2001): S. 75 f.; BADE/BOMMES (2004): S. 30 ff.

rung umstellte.“¹⁹⁰ Viele Zuwanderer profitieren somit gleichberechtigt von den Leistungen des Staates und der Gesellschaft, die Anwesenheit von Ausländern in Deutschland wurde zu einem alltäglichen Phänomen. Es bleibt resümierend festzuhalten: „The denial of an immigration situation cannot be at all equated with the lack of an integration policy.“¹⁹¹

In den Niederlanden stellte das Jahr 1998 in Bezug auf die integrationspolitische Entwicklung eine weitaus weniger bedeutsame Zäsur als in Deutschland dar. Hier wurden zu dieser Zeit vor allem die Bemühungen zur Verringerung der sozioökonomischen Rückstände der Zuwanderer fortgesetzt. Auf diesem Feld unternahm man eine Vielzahl an Aktivitäten.¹⁹² Im Jahr 1998 wurde in der *Nota kansen krijgen, kansen pakken* das Ziel ausgegeben, die Unterschiede zwischen den Bevölkerungsgruppen vor allem in Bezug auf ihre Bildungserfolge und die Arbeitslosigkeit durch ein verstärktes politisches Engagement zu vermindern.¹⁹³ Zur Entdeckung verschiedener Handlungsoptionen wurde im selben Jahr eine *Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt* eingesetzt, die in ihrem Schlussbericht aus dem Jahr 2000 umfassende Empfehlungen zum Thema zusammenstellte, an denen sich das politische Handeln in den nächsten Jahren orientierte.¹⁹⁴ Im Jahr 2000 wurde ebenfalls die *Kabinetsnota Arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden* veröffentlicht, in der politische Maßnahmen besprochen und Hintergründe der Arbeitsmarktintegration von Allochthonen erläutert wurden.¹⁹⁵ Im Jahr 2001 veröffentlichte der WRR einen Bericht unter dem Titel *Nederland als Immigratiesamenleving*. In diesem erörtert er vor allem Fragen der Zuwanderungspolitik und Möglichkeiten zur Förderung von Neuzuwanderern. Beim Thema Integration steht in dem Dokument vor allem die Eigenverantwortlichkeit des Individuums im Vordergrund. In Bezug auf die niederländische Integrationspolitik wird in dem Bericht für eine stärkere Prioritätensetzung und eine stringente Vorgehensweise plädiert.¹⁹⁶

Auf der Ebene der politischen Maßnahmen löste das *Wet stimuleren arbeidsdeelname minderheden* (WET SAMEN) das WBEAA im Jahr 1998 in leicht abgewandelter Form ab. In der Folgezeit wurde in den Niederlanden verstärkt versucht, die Nachfrage der Wirtschaft nach allochthonen Arbeitskräften zu verstärken. Im Jahr 2000 wurden zu diesem Zweck der *Raamconvenant Grote*

190 BOMMES (2001): S. 53.

191 Vgl.: HECKMANN (2003): S. 52.

192 Vgl.: BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 11 ff.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 187 f. und 197 ff.

193 Vgl.: MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIEBELEID (1998): S. 1 ff. Mit dem Dokument beschäftigen sich: KEUNE (2002): S. 161 f.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 48 ff.; RIJKSCHROEFF (2003a): S. 48 ff.

194 Siehe hierzu: TASKFORCE MINDERHEDEN EN ARBEIDSMARKT (2000): S. 1 ff.; RIJKSCHROEFF (2003b): S. 33 f.

195 Vgl.: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2000): S. 1 ff.;

196 Zu den Inhalten und Hintergründen des Berichts siehe: WRR (2001): S. 1 ff.; MEURS/BROEDERS (2002): S. 65 ff.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 199 f.; JONG (2002): S. 83 ff.; KOOPMANS (2002): S. 90.

Ondernemingen (RGO-convenant) und der *Middel- en kleinbedrijven-minderheden-convenant* (MKB-convenant) vereinbart. Für Neuzuwanderer trat im Herbst 1998 das *Wet Inburgering Nieuwkomers* (WIN) in Kraft, welches seither deren sprachliche, gesellschaftliche und berufliche Orientierung erleichtern soll. Auch im Zuge der nachholenden Integration wurden zusätzliche Kurse angeboten. Um die Einbindung der Migranten in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft zu verbessern, unternahm man auch verstärkte Anstrengungen zur Vermittlung der niederländischen Sprache. Hingegen verlor der Unterricht in der Herkunftssprache an Stellenwert, weil die erhofften Effekte in vielen Fällen ausgeblieben waren.¹⁹⁷

Die Integrationspolitik in den Niederlanden kennzeichnen in den letzten Jahren drei Tendenzen. Es wurden erstens spezifische Angebote für Zuwanderer wie etwa das WET SAMEN, der RGO-convenant oder auch der MKB-convenant aufgegeben. Zweitens besteht in den Niederlanden in den letzten Jahren eine wichtige Entwicklung darin, dass in manchen Bereichen politische Handlungsspielräume auf die Gemeinden übertragen werden. Die niederländische Regierung beschränkt sich auf diesen Feldern darauf, Ziele und gesetzliche Rahmenbedingungen vorzugeben. Durch diesen dezentralen Ansatz soll den Kommunen die Möglichkeit gegeben werden, adäquat auf die jeweiligen Probleme vor Ort einzugehen.¹⁹⁸ Die dritte wichtige Entwicklung ist darin zu sehen, dass in den letzten Jahren die Eigenverantwortung des Individuums von Seiten der Politik immer stärker betont wird. Diese allgemeine Tendenz erstreckt sich vor allem nach dem Machtwechsel im Jahr 2002 auch auf die Zuwanderer, von denen ein erheblich größeres Maß an Engagement und Eigeninitiative gefordert wird.¹⁹⁹

Während sich die Diskussionen in Deutschland in den letzten Jahren tendenziell eher versachlicht haben, setzt man sich in den Niederlanden seit einiger Zeit vermehrt kritisch mit der Integration von Zuwanderern und der Politik in diesem Bereich auseinander. Vor allem in den letzten Jahren haben die entsprechenden Auseinandersetzungen erheblich an Dynamik, Bedeutung und Schärfe gewonnen. Aus empirischen Erhebungen der letzten Jahre geht hervor, dass das Denken vieler Niederländer in Bezug auf die Integration der Zuwanderer durch eine große Unzufriedenheit über die bisher erzielten Erfolge und eine große Besorgnis über zukünftige Probleme geprägt ist.²⁰⁰ Dieser Sachverhalt bildet eine der Grundlagen dafür, dass das Thema in der letzten Zeit immer wieder im Zentrum

197 Auf die Reichweite, Inhalte und Ergebnisse der angesprochenen Maßnahmen wird im Folgenden näher eingegangen.

198 Vgl.: DAGEVOS (2001a): S. 5; HOLMES/GROOTSCHOLTE (2003): S. 1; GILSING (1999): S. 9 f.

199 Anschaulich verdeutlichen dies: DIJKSTRA/MEULEMAN (2004): S. 12. Zu den Auswirkungen des Regierungswechsels auf die Integrationspolitik und die neue inhaltliche Ausrichtung politischen Handelns siehe: TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 58 f.; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004b): S. 6 ff.

200 Vgl.: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 347 ff.; BEELEN (2003): S. 70 ff.; GIJSBERTS (2004): S. 44 f.

kontroverser Auseinandersetzungen steht. Paul Scheffer schuf im Jahr 2000 mit einem Artikel im NRC Handelsblad die Grundlage für eine solche Diskussion. In seinen Ausführungen, die er mit der Überschrift *Het multiculturele drama* versehen hatte, äußerte er sich skeptisch über den Stand und die Perspektiven der Integration von Migranten in den Niederlanden.²⁰¹ In der Öffentlichkeit und der Politik rief der Artikel ein großes Echo hervor.²⁰²

Fragen der Zuwanderung und Integration bildeten auch einen festen Bestandteil im Programm des Pim Fortuyn, der vor allem zu Beginn des Jahres 2002 im Zentrum des politischen Interesses in den Niederlanden stand. Er forderte eine strenge Begrenzung der Zuwanderung, äußerte sich skeptisch über die Integrationsfolge von Migranten und warnte vor den Gefahren einer multikulturellen Gesellschaft. Kritisch setzte er sich in diesem Zusammenhang vor allem mit dem Islam auseinander, den er als rückständige Kultur bezeichnete.²⁰³ Zur Verbreitung dieser Inhalte verwendete er eine „postmodern-xenophobe Rhetorik“²⁰⁴, die sich stark vom bisher bekannten Umgang mit dem Thema unterschied. Fortuyn erfuhr bei verschiedenen Wahlen die Unterstützung vieler Niederländer. Seine kritische Haltung zur Immigrations- und Integrationspolitik bildete hierfür eine wichtige Grundlage. Boecker und Groenendijk äußern sogar: „Die Wahlen im Jahre 2002 standen (...) im Zeichen der Unzufriedenheit der etablierten Bevölkerung mit der Immigrations- und Integrationspolitik.“²⁰⁵

201 Vgl.: SCHEFFER (2000): S. 1 ff.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 54 f. Der Autor richtet seine Kritik vor allem darauf, dass die Probleme der allochthonen Bevölkerung vor allem in den Bereichen Bildung und Arbeit nicht intensiv und kritisch genug beachtet werden. In Anbetracht fortdauernder Rückstände der Zuwanderer warnt er vor der Entstehung einer ethnischen Unterschicht. Scheffer beschäftigt sich auch mit der Frage, welche Probleme das Zusammenleben verschiedener Kulturen in der niederländischen Gesellschaft hervorruft.

202 Eine ausführliche Analyse des Essays ist zu finden bei: LIST (2003): S. 120 ff. Die Reaktionen der politischen Entscheidungsträger auf den Artikel können nachvollzogen werden bei: RIJKSCHROEFF (2003a): S. 51 f. Der Aufsatz von Scheffer hat dazu beigetragen, dass sich die Schwerpunkte der niederländischen Diskussionen verlagerten: „Seit dieser zur Panikmache tendierenden Analyse wird die multikulturelle Debatte verstärkt in Begriffen wie Anpassung, Assimilierung, kulturelle Integration und mangelhafte Integration geführt. Dies geschah auf Kosten von dem und als Ersatz für den früheren Diskurs, der in den Begriffen des Multikulturalismus geführt worden war.“ CUPERUS (2004): S. 54.

203 Siehe hierzu: CUPERUS (2004): S. 53; LEIPRECHT (2003): S. 207; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 56 ff.; BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 351. FORTUYN verfasste sogar ein Buch, welches den Titel *Tegen de islamisering van onze cultuur. Nederlandse identiteit als fundament* trug. Vgl.: FORTUYN (1997): S. 1 ff.

204 Vgl.: BÖCKER/THRÄNHARDT (2003a): S. 4.

205 Vgl.: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 350. Fortuyn erreichte bei der Kommunalwahl in Rotterdam am 6. März 2002 mit der Partei „Leefbaar Nederland“ ein Wahlergebnis von 35 Prozent. In der Folgezeit gründete er eine eigene Partei, die „Lijst Pim Fortuyn“ (LPF), mit welcher er bei der Parlamentswahl am 15. Mai 2002 antreten wollte. Er wurde jedoch am 6. Mai von einem radikalen Umweltaktivisten in Hilversum erschossen. Die LPF erreichte bei der Wahl am 15. Mai 26 der 150 Mandate und wurde damit zur zweitstärksten Partei. Zusammen mit der CDA und VVD bildete sie

Auch unter den politischen Entscheidungsträgern mehrten sich in den letzten Jahren und vor allem nach dem Regierungswechsel im Jahr 2002 die kritischen Stimmen. Eine zunehmende Zahl von ihnen zweifelte die Wirksamkeit der bisherigen Politik an.²⁰⁶ Diese Entwicklung führte dazu, dass im September 2002 eine parlamentarische Kommission eingesetzt wurde, um ein umfassendes Bild über die Erfolge der Integrationspolitik der letzten dreißig Jahre zu gewinnen.²⁰⁷ Im Frühjahr des Jahres 2004 legte die Kommission ihren Abschlussbericht vor, in dessen Fazit sie einerseits auf erfolgreiche Integrationsprozesse und Fortschritte in bestimmten Bereichen hinwies. Andererseits stellte das Gremium auch fortdauernde Probleme und Versäumnisse der Politik fest.²⁰⁸ Die Inhalte des Abschlussberichts wurden in der Folgezeit zum Gegenstand zahlreicher kritischer Kommentare. Unter anderem wurde der Kommission vorgeworfen, dass sie in ihrer Arbeit voreingenommen gewesen sei und sie die tatsächlichen Probleme nicht genügend kritisch bewerte.²⁰⁹

Seit einiger Zeit wird in den Niederlanden verstärkt über Fragen der soziokulturellen Integration und vor allem über die Vereinbarkeit niederländischer Werte mit muslimischen Traditionen diskutiert. Eine Politikerin, die in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung erlangte, ist Ayaan Hirsi Ali. Die Abgeordnete der VVD setzte sich in den letzten Jahren immer wieder kritisch mit dem Islam und vor allem der Stellung der Frauen im Islam auseinander.²¹⁰ Durch ihre skeptischen Einschätzungen und ihre direkte Art diese auszudrücken wurde sie zu einer der beliebtesten Personen in den Niederlanden. Zusammen mit dem Filmemacher Theo van Gogh schuf sie den Film *Submission*, in welchem die Unterdrückung muslimischer Frauen anhand drastischer Bilder und Texte thematisiert wird.²¹¹ Am 2. November 2004 wurde van Gogh, der sich auch anderweitig

eine Mitte-Rechts-Regierung, die jedoch nur 87 Tage im Amt war. Bei den Neuwahlen im Januar 2003 erreichte die LPF dann nur noch 8 Mandate. Nähere Informationen zu Pim FORTUYN finden sich bei: CUPERUS (2004): S. 43 ff.; LEIPRECHT (2003): S. 206 ff.; VAN DER HORST (2005): S. 598 ff.; THRÄNHARDT (2002b): S. 248.

206 Vgl.: LEIPRECHT/LUTZ (2003): S. 101; ROODENBURG/EUWALS/RELE (2003): S. 38.

207 Zur Geschichte und Arbeit der Blok-Kommission siehe: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 9 ff.; RIJKSCHROEFF (2003a): S. 2; VOGEL (2004): S. 4 ff.; HARCHAOUI (2004): S. 52. Im April 2003 erschien ein Zwischenbericht des Verwey-Jonker-Instituuts sowie eine Studie, in welcher die wichtigsten Quellen zum Thema Integrationspolitik untersucht wurden. Vgl.: RIJKSCHROEFF (2003a): S. 1 ff.; RIJKSCHROEFF (2003b): S. 1 ff.

208 Vgl.: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 520 ff.

209 Zu den Reaktionen auf die Arbeit der Blok-Kommission siehe: DIJKSTRA/MEULEMAN (2004): S. 12; HARCHAOUI (2004): S. 52 f. und S. 59 f.; VAN DER HORST (2005): S. 610.

210 Hirsi Ali ist laut dem Nachrichtenmagazin Der Spiegel „eine der streitbarsten Kritikerinnen des politischen Islam – und Zielscheibe radikaler Fanatiker.“ NEUMANN/SCHIESSL (2005): S. 134. Böcker und Thränhardt bezeichnen sie als „schärfste Wortführerin des islamkritischen Diskurses in den Niederlanden“. BÖCKER/THRÄNHARDT (2003c): S. 120.

211 Für einen Einblick in das Leben und vor allem die Arbeit Hirsi Alis siehe: NRC HANDELSBLAD (2004b): S. 1 ff.; NEUMANN/SCHIESSL (2005): S. 134 ff. Die Politike-

provokant kritisch zu den Muslimen und zum Islam allgemein geäußert hatte, von einem islamistischen Radikalen in Amsterdam ermordet. In der Folgezeit ereignete sich eine Anschlagsserie auf religiöse Einrichtungen in den Niederlanden. Diese Vorgänge erschütterten das gesellschaftliche Klima im Land. Sie führten dazu, dass Fragen der Zuwanderungs- und Integrationspolitik über Monate die politischen und öffentlichen Diskussionen bestimmten. Koopmans gelangt in Anbetracht der Geschehnisse zu dem Schluss, dass „the Dutch multicultural dream had become an nightmare.“²¹²

Neben Scheffer, Fortuyn, Hirsi Ali und van Gogh befassten sich in den letzten Jahren auch andere Personen kritisch mit integrationspolitischen Fragen. Wie im Vorangegangenen bereits angeführt wurde, bilden die Probleme bei der Erreichung einer sozioökonomischen Gleichstellung eine zentrale Grundlage für die hohe Aktualität und Brisanz des Themas. Die heftigen Reaktionen auf den Artikel von Scheffer zeigen die Relevanz dieses Aspektes deutlich. Ein anderer Punkt besteht weiterhin darin, dass das Zusammentreffen verschiedener Kulturen in der niederländischen Gesellschaft gerade in der jüngsten Zeit von vielen Niederländern mit Skepsis betrachtet wird.²¹³ Ein neues Element des dritten Betrachtungszeitraumes besteht in der Furcht vor gewaltbereiten Extremisten, die ihre Basis vor allem in den Anschlägen vom 11. September 2001 und den nachfolgenden Entwicklungen im In- und Ausland hat.²¹⁴ Nach dem Mord an van Gogh hat diese Thematik enorm an Bedeutung hinzugewonnen.

rin veröffentlichte im Jahr 2004 ein neues Buch mit dem Titel *De Maagdenkooi*, in dem einige ihrer Aufsätze zu finden sind. Als das Buch wenige Monate später unter dem Namen *Ich klage an* in Deutschland herausgegeben wurde, erschien es ebenso wie im Nachbarland sogleich auf den vordersten Plätze verschiedener Bestsellerlisten. Zu den Inhalten der Veröffentlichung siehe: ALI (2004): S. 1 ff.

212 KOOPMANS (2005): S. 2. Nähere Informationen zum Mord an van Gogh sowie zu den Reaktionen auf dieses Verbrechen finden sich bei: VAN DER HORST (2005): S. 614 ff.; GEBAUER (2004): S. 1 ff.; HOYNG/DOERRY (2004): S. 89 ff.; KOOPMANS (2005): S. 2; NRC HANDELSBLAD (2004a): S. 1 f.; WIEDEMANN (2004a): S. 127; WIEDEMANN (2004b): S. 134;

213 Zum Thema siehe GIJSBERTS (2004): S. 27 ff.; DAGEVOS/GIJSBERTS/PRAAG (2003): S. 317 ff.; DAGEVOS/GIJSBERTS/PRAAG (2003): S. 363 ff.; MAAGDENBERG/BOUMA (2004): S. 79; EDERVEEN (2004): S. 75; MOLLEMAN (2004): S. 44; VAN DER HORST (2005): S. 609 ff.

214 Vgl.: THRÄNHARDT (2002b): S. 247 f. Der Autor schreibt hier: „In den Monaten nach dem New Yorker Anschlag konstatierte die ‚Europäische Beobachtungsstelle gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit‘ in den Niederlanden mehr Übergriffe gegen Moslems als in allen anderen EU-Ländern.“ Auf die gerade auch im Vergleich zu Deutschland sehr heftigen Reaktionen auf die Anschläge vom 11. September verweisen auch: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 350; LEIPRECHT/LUTZ (2003): S. 84; CUPERUS (2004): S. 53; KOOPMANS (2005): S. 2.

3 Die Position von Zuwanderern auf dem deutschen und dem niederländischen Arbeitsmarkt

Die Ausführungen des zweiten Kapitels haben verdeutlicht, dass das Thema Zuwanderung die deutsche und die niederländische Geschichte nach dem Zweiten Weltkrieg entscheidend prägt. Der Vergleich zwischen beiden Ländern führte zu dem Ergebnis, dass in Bezug auf die Größenordnungen und Strukturen der Immigrationsbewegungen sowohl deutliche Unterschiede als auch in manchen Punkten gewisse Gemeinsamkeiten zu erkennen sind. Zuwanderer bilden schon seit vielen Jahren einen bedeutsamen Teil der deutschen und der niederländischen Gesellschaft. Aktuell liegt der Ausländeranteil in Deutschland bei über acht Prozent. In den Niederlanden gehören sogar mehr als zehn Prozent der Bevölkerung zur Gruppe der nichtwestlichen Allochthonen. In Anbetracht dieser Größenordnungen ist es offensichtlich, dass es sich bei der Integration der Migranten um eine äußerst bedeutsame politische und gesellschaftliche Aufgabe handelt.

Im letzten Teil des zweiten Kapitels wurde gezeigt, dass die politischen Entscheidungsträger in Deutschland und in den Niederlanden in den vergangenen Jahren trotz zum Teil ähnlicher Herausforderungen sehr unterschiedliche integrationspolitische Wege beschritten haben. In den Niederlanden erkannte man die Einwanderungssituation frühzeitig an und unternahm auf dieser Grundlage umfangreiche politische Aktivitäten zur Verbesserung der sozioökonomischen und soziokulturellen Position der Zuwanderer. Die Entwicklung in Deutschland verlief gänzlich anders. Hier weigerten sich die politischen Entscheidungsträger lange Zeit, die gesellschaftlichen Realitäten anzuerkennen und zu gestalten. Integrationsfördernde Maßnahmen fanden daher zumeist unterhalb der Ebene der politischen Diskurse statt. Erst seit dem Regierungswechsel im Jahr 1998 ist in dieser Hinsicht ein gewisser Wandel zu konstatieren. Trotz der im Lauf der Zeit unternommenen Schritte werden die Resultate des niederländischen Vorgehens, welches lange Zeit im In- und Ausland als vorbildlich galt, heute vor allem in den Niederlanden selbst zumeist kritisch beurteilt. Die Ergebnisse der Integrationsprozesse der in Deutschland ansässigen Migranten werden hingegen in vielen Fällen weniger negativ gesehen.

Nachdem durch die vorangegangenen Erläuterungen ein inhaltliches Fundament für die vorliegende Studie geschaffen wurde, richtet sich der Blick nun auf ihren spezifischen Untersuchungsgegenstand. Im Rahmen des folgenden Kapitels stehen dabei drei Aspekte im Mittelpunkt des Interesses. Zunächst wird in einem ersten Schritt auf die Bedeutung der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland und in den Niederlanden eingegangen. Hierbei wird zum einen der Stellenwert des Erwerbslebens für die Integrationsprozesse von Migranten erläutert. Das Untersuchungsthema besitzt in beiden Ländern auch einen erheblichen ökonomischen Stellenwert. Seine Bedeutung wird darum zum anderen anhand wirtschaftlicher Aspekte demonstriert. Durch die Beschäftigung mit diesen beiden Punkten soll insgesamt ein Eindruck von der hohen politisch-

gesellschaftlichen Relevanz vermittelt werden, welcher der Thematik in Deutschland und in den Niederlanden zukommt.

Im zweiten Teil des Kapitels geht es um die Frage, wie sich die aktuellen Entwicklungen in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration von Migranten in Deutschland und in den Niederlanden darstellen. Zu ihrer Beantwortung werden aktuelle Zahlen aus den beiden Ländern angeführt und miteinander verglichen. In einem zweiten Schritt erfolgt anschließend auf der Grundlage entsprechender Daten eine Analyse der gegenwärtigen Situation in Deutschland und in den Niederlanden. Die Ausführungen zu diesem Unterkapitel zielen darauf ab, Erkenntnisse über den Umfang der Arbeitsmarktprobleme von Zuwanderern in beiden Ländern zu vermitteln. Zudem sollen Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den zwei Staaten deutlich werden.

Das dritte Unterkapitel widmet sich dann Aspekten, die zur Erklärung der thematisierten Entwicklungen und Sachverhalte geeignet erscheinen. Es geht in diesem Zusammenhang vor allem um die Beantwortung der Frage, warum Zuwanderer in Deutschland und in den Niederlanden stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind als ihre deutschen bzw. autochthonen Mitbürger. Die Ausführungen zu diesem Thema dienen somit vor allem dem Zweck, ein tieferes Verständnis für die Determinanten der Arbeitsmarktprobleme von Migranten in beiden Ländern zu schaffen.

Das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit richtet sich in besonderer Weise auf die Gruppe der jugendlichen Migranten in beiden Ländern. Ihr wird daher im Verlauf des gesamten Kapitels besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

3.1 Die Bedeutung des Themas in Deutschland und in den Niederlanden

Es ist davon auszugehen, dass eine Vielzahl an Faktoren über den Erfolg oder Misserfolg von Integrationsprozessen in Deutschland und in den Niederlanden entscheidet. Das Erwerbsleben besitzt in diesem Zusammenhang zweifelsohne eine überragende Bedeutung. Der ehemalige deutsche Bundespräsident Johannes Rau (SPD) schreibt dementsprechend: „Die Arbeitswelt ist ein wichtiger, wenn nicht sogar der entscheidende Motor für das Gelingen von Integration.“¹ Im Folgenden wird auf die Hintergründe dieser Äußerung eingegangen. Hierdurch sollen die abstrakten Vorstellungen von der Bedeutung des Erwerbslebens für die Integration von Zuwanderern konkretisiert und veranschaulicht werden. Im Verlauf des Kapitels 3.1.1 wird sowohl auf die gesellschaftliche Dimension als auch auf die individuelle Bedeutung der Thematik eingegangen.

Neben der individuellen und gesellschaftlichen besitzt das Thema Arbeitsmarktintegration von Migranten auch eine hohe ökonomische Relevanz. In den Diskussionen um das Thema Integration finden sich häufig Stimmen, die auf die negativen wirtschaftlichen Folgen mangelnder Integrationserfolge hinweisen. Im

1 RAU (2001): S. 502.

zweiten Teil des Unterkapitels erfolgt eine Auseinandersetzung mit diesen ökonomischen Gesichtspunkten. Der Blick richtet sich hierbei nicht nur auf die aktuelle Situation, sondern es werden auch zukünftige Entwicklungen und Problemlagen in Deutschland und in den Niederlanden thematisiert.

Die Behandlung der angesprochenen Punkte bildet einen wichtigen Inhaltspunkt der Studie, weil durch sie ein Eindruck von der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Relevanz des Untersuchungsthemas entsteht. Die Ausführungen belegen somit auch die Notwendigkeit für politisches Handeln in diesem Bereich.

3.1.1 Die integrativen Möglichkeiten des Arbeitsmarktes

Der zentrale Stellenwert der Erwerbstätigkeit für das Leben in Deutschland und in den Niederlanden ist unbestritten. Die Berufstätigkeit sichert in beiden Ländern zunächst einmal den Lebensunterhalt. Ihre Bedeutung geht aber weit über diesen Punkt hinaus. Die berufliche Stellung entscheidet auch ganz wesentlich darüber, inwieweit Möglichkeiten zur Entwicklung und Entfaltung der Persönlichkeit bestehen. Zudem übt sie einen starken Einfluss auf das gesellschaftliche Ansehen und das soziale Leben eines Bürgers aus. Auf diese Weise wirkt sich der berufliche Erfolg oder Misserfolg eines Menschen in der Bundesrepublik und in den Niederlanden ganz wesentlich auf dessen Selbstvertrauen und Lebenszufriedenheit aus.² Doomernik hält resümierend fest: „With the possible exception of people born rich or otherwise economically well off, being integrated in the labour market determines to an considerable extent a person’s integration in most, if not all, other spheres of society.“³ Dementsprechend vielschichtig und kritisch stellen sich die Folgen von Arbeitslosigkeit und vor allem von Langzeitarbeitslosigkeit in beiden Ländern dar.⁴

In Anbetracht der vorangegangenen Ausführungen steht außer Frage, dass die Entwicklungen und Gegebenheiten auf dem Arbeitsmarkt auch ganz wesentlich über den Erfolg von Integrationsprozessen entscheiden.⁵ Eine gesicherte und

2 Siehe hierzu: KAM/ALLERS (1998): S. 67; HERRMANN (1998a): S. 43; NUGTER (2004): S. 43; DAGEVOS (2001a): S. 3; HERNOLD/LOEFFELHOLZ (2001): S. 50; HERRMANN (1998b): S. 13; TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 279.

3 DOOMERNIK (1998): S. 7. Auch Santel bringt die Bedeutung des Erwerbslebens anschaulich zum Ausdruck: „In einer marktwirtschaftlichen Gesellschaft ist die ökonomische Existenz die Basis der individuellen Handlungsfähigkeit. Sichere Arbeitsplätze und ein befriedigendes Einkommen sind die unabdingbare Voraussetzung einer selbständigen und selbstbewussten Lebensführung.“ SANTEL (1998): S. 6 f.

4 Loeffelholz verdeutlicht diesen Sachverhalt mit folgenden Worten: „Arbeitslosigkeit birgt die Gefahr der Marginalisierung, vermindert die Möglichkeiten zur Teilhabe am sozialen Leben und hat unter Umständen eine Stigmatisierung zur Folge.“ LOEFFELHOLZ (2002): S. 632. Mit den Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit setzen sich auseinander: VEENMAN (1998): S. 140 ff.; SCHIERHOLZ (2001): S. 58 f.

5 Hierauf verweisen unter anderem: SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 13; SCHRÖDER (2001): S. 62; DAGEVOS (2001a): S. 3.

qualifizierte Berufstätigkeit bildet auch für Migranten die Basis für beruflichen und gesellschaftlichen Aufstieg mit all seinen ideellen und materiellen Konsequenzen für verschiedene Lebensbereiche.⁶ Hernold und Loeffelholz halten daher fest: „Die Bedeutung der erfolgreichen Eingliederung der Ausländer in den Arbeitsmarkt für den gesamten Integrationsprozess kann (...) nicht hoch genug veranschlagt werden.“⁷ Ähnlich äußert sich Herrmann, nach der gerade in der Eingliederung in den Arbeitsmarkt der Schlüssel für den gesamten Integrationsprozess liegt.⁸ Die Teilnahme am Erwerbsleben kann somit auch als äußerst bedeutsamer Gradmesser zur Bestimmung der Erfolge von Integrationsbemühungen in einer Gesellschaft herangezogen werden.⁹

In den deutschen und den niederländischen Diskussionen über das Thema Integration wird oftmals kritisch davon gesprochen, dass viele Zuwanderer in so genannten „Parallelgesellschaften“ leben würden. Dieser Umstand wirkt sich nach Ansicht vieler Kommentatoren nachhaltig negativ auf die Integration der Zuwanderer aus, weil er unter anderem als eine wichtige Ursache für fortdauernde Sprachdefizite und für mangelnde Integrationsbemühungen der Migranten betrachtet wird.¹⁰ Vor diesem Hintergrund kommt deren Arbeitsmarktintegration eine hohe Bedeutung zu. So geht mit einer Erwerbsarbeit zumeist die Entstehung interethnischer Kontakte einher. Oftmals erstrecken sich diese nach einiger Zeit nicht mehr nur auf berufliche Angelegenheiten, sondern auch auf unterschiedliche Bereiche des Privatlebens. Die Erwerbstätigkeit von Migranten verhindert damit oftmals eine zu starke Konzentration auf die eigene ethnische Gruppe und verbessert den Umgang mit der deutschen bzw. niederländischen Sprache. Auch kulturelle Unterschiede und Konfliktpotentiale verlieren in diesem Zusammenhang häufig an Bedeutung.¹¹

Die Arbeitslosigkeit von Migranten muss in Anbetracht dieser Aspekte als besonders kritisch eingeschätzt werden, weil sie zu einem Rückzug aus der niederländischen bzw. deutschen Gesellschaft beitragen kann. Eine solche Entwicklung birgt für die betroffenen Ausländer bzw. nichtwestlichen Allochthonen die Gefahr dauerhafter sozialer Probleme.¹² Werner äußert zum Thema: „Unemploy-

6 Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 192 f.; RIJKSCHROEFF (2003a): S. 181; DOOMERNIK (1998): S. 7.

7 HERNOLD/LOEFFELHOLZ (2001): S. 50.

8 Vgl.: HERRMANN (1998a): S. 42 f.

9 Vgl.: DAGEVOS (2001a): S. 3; RMO (1998): S. 11; RIJN (2004): S. 4.

10 Vgl. hierzu: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 111 f.; BÖLSCHE (2002): S. 36 ff.; MEIER-BRAUN (2002): S. 22.

11 Zu diesen Erkenntnissen gelangt: DAGEVOS (2001b): S. 179. Die Integrationsbeauftragte des Bundes hält aufgrund der angeführten Gesichtspunkte fest: „In der Praxis findet Integration vielfach am effizientesten im Wirtschaftsleben, d. h. am Arbeitsplatz statt.“ BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2000b): S. 3.

12 Diese Gefahr dokumentieren: TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 280. TESSER/VAN DUGTEREN/MERENS (1996): S. 65; HERNOLD/LOEFFELHOLZ (2001): S. 31 f.; VEENMAN (1998): S. 140 f.

ment has an unfavourable effect on the integration of foreign workers. Repeated or lengthy periods of unemployment may lead to loss of skills and even marginalisation.“¹³

Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern wirkt sich ebenfalls auf den sozialen Zusammenhalt der deutschen und niederländischen Gesellschaft aus. Das Verhältnis zwischen den Bevölkerungsgruppen ist in beiden Ländern durch die Existenz gewisser Unsicherheiten und Vorbehalte geprägt. Diese basieren in vielen Fällen auf falschen Vorstellungen oder mangelnden Kenntnissen. Sie können daher häufig durch alltagspraktische Erfahrungen widerlegt werden.¹⁴ Die Einbindung von Migranten in das Erwerbsleben trägt dazu bei, den Kontakt zwischen den Bevölkerungsgruppen zu intensivieren, und wirkt sich somit positiv auf das soziale Klima in der Gesellschaft aus. Zudem trägt es zur besseren Akzeptanz gegenüber Zuwanderern bei, wenn diese aufgrund ihrer beruflichen Aktivitäten als produktiver Teil der Gesellschaft betrachtet werden. Eine mangelnde Integration impliziert hingegen nach Schulte „auch für die Gesellschaft erhebliche Gefahren und Nachteile, da sie die Entstehung und Entwicklung von kriminellen, extremen oder fundamentalistischen Einstellungen und Verhaltensweisen auf Seiten der Betroffenen sowie ablehnender, aggressiver und regressiver Reaktionen auf Seiten der Mehrheitsbevölkerung fördert und damit insgesamt die Gefahr der Entwicklung sozialer, ethnischer und politischer Konflikte vergrößert.“¹⁵

Die Grundlagen für den Erfolg und die Stabilität des Erwerbsverlaufes eines Menschen werden in Deutschland und in den Niederlanden in den meisten Fällen früh gelegt. Wem der Einstieg in das Berufsleben gelingt, dem eröffnen sich oftmals Chancen für den gesamten weiteren Berufsweg. Eine gute Ausbildung und die frühzeitige Gewinnung von Arbeitserfahrungen verschaffen einem jungen Menschen Selbstvertrauen und steigern seinen Wert für etwaige Arbeitgeber. Im Umkehrschluss gilt jedoch auch, dass Probleme in dieser frühen Phase sich langfristig negativ auswirken können. Es droht in diesem Fall vor allem die Gefahr, dass der Anschluss an den Arbeitsmarkt über längere Zeit nicht zustande kommt und somit die negativen Konsequenzen von Langzeitarbeitslosigkeit auftreten. ORR schreibt daher: „For young people the transition from education to employment is a risky one: the success or failure of the transition not only has short-term costs, but can have an impact throughout the life cycle.“¹⁶

13 Vgl.: WERNER (2003): S. 7.

14 Vgl.: BIRSL (2004): S. 47. Als Beleg hierfür verweist die Autorin darauf, dass in den neuen Bundesländern, wo vergleichsweise wenige Zuwanderer leben, fremdenfeindliche Einstellungen im bundesweiten Vergleich überproportional stark verbreitet sind.

15 SCHULTE (1998): S. 29. Mit diesen Aspekten beschäftigen sich ebenfalls: DAGEVOS (2001a): S. 73; SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 13; ANGENENDT (1997): S. 60.

16 ORR (2001): S. 147. Ähnlich äußern sich: TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 297. Ein Teil der von Arbeitslosigkeit betroffenen Jugendlichen zieht sich nach Schierholz aus der Teilnahme am normalen Erwerbsleben vollständig zurück. „Die Betroffenen stehen morgens nicht mehr auf, sind häufig müde, verbringen überdurchschnittlich viele Stunden mit Fernsehkonsum, pflegen menschliche Kontakte nur

Die Integrationserfolge in Deutschland und in den Niederlanden hängen in Anbetracht der angesprochenen Gesichtspunkte ganz wesentlich davon ab, inwiefern jugendliche Zuwanderer in beiden Ländern einen erfolgreichen Einstieg in das Erwerbsleben finden. Tesser und Veenman belegen dies, indem sie schreiben, dass die zukünftige soziale Position der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden durch die Entwicklungen in diesem Bereich entscheidend bestimmt wird.¹⁷ Es ist davon auszugehen, dass mangelnde berufliche Perspektiven den Integrationswillen der jungen Migranten vermindern und die Gefahr sozialer Probleme erhöhen. In diesem Zusammenhang kann darauf hingewiesen werden, dass das Bild der jugendlichen Migranten in der deutschen und der niederländischen Öffentlichkeit zum Teil dadurch geprägt wird, dass sie in Diskussionen und in den Medien häufig mit kriminellen Verhaltensweisen in Verbindung gebracht werden. Die Gründe für die in beiden Ländern überproportional hohe Zahl an Straftaten von jungen Zuwanderern sind vielschichtig und individuell verschieden. Ein fehlender Zugang zum Arbeitsmarkt stellt jedoch in vielen Fällen einen erklärenden Faktor dar, weil mangelnde Erwerbchancen mit Frustrationen, eingeschränkten Entfaltungsmöglichkeiten und sozialen Problemlagen einhergehen. Zudem tragen Probleme beim Einstieg in das Berufsleben in vielen Fällen zu einer Perspektivlosigkeit bei, welche die Aufnahme kriminellen Verhaltens begünstigt.¹⁸

3.1.2 Wirtschaftliche Aspekte

Die Entwicklung der Arbeitsmärkte ist nach Angenendt „die Schlüsselfrage der sozialen und ökonomischen Zukunft der europäischen Gesellschaften. Die Angst vor der Massenarbeitslosigkeit, die Unsicherheit, wie sie zu erklären und wie ihr politisch zu begegnen ist, bestimmt in allen EU-Ländern die politische Agenda.“¹⁹ Im Einklang zu dieser Aussage beherrschen die genannten Themen auch in Deutschland und in den Niederlanden seit Jahren die Diskussionen über politisches Handeln. Hierbei wird häufig auch auf die finanziellen Folgen der Arbeitslosigkeit in Bezug auf die Situation der öffentlichen Kassen verwiesen. Auch bei den Auseinandersetzungen über die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern

noch zu wenigen (zumeist in etwa gleichaltrigen) Bezugspersonen, haben keine geregelten Tagesrhythmus mehr oder lassen sich treiben.“ SCHIERHOLZ (2001): S. 58. Zur Thematik siehe auch: BMBF (2002b): S. 16 f.

17 Vgl.: TESSER/VEENMAN (1997): S. 9.

18 Nähere Information und Erläuterungen zu dem Thema finden sich bei: HERRMANN (1998b): S. 22 ff.; MEIER-BRAUN (2002): S. 188; KOOPMANS (2005): S. 10 f.; LANDESREGIERUNG NRW (2000b): S. 23; SCHOLTEN (2004): S. 93 f.; LINDO/DE VRIES (1998): S. 520; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 281 ff.; NIEKE (1998): S. 154; SCHULTE (1998): S. 29; STATISTISCHES BUNDESAMT (2004): S. 137; RAU (2000): S. 10; NUGTER (2004): S. 61 ff.

19 ANGENENDT (1997): S. 59.

stehen derartige Aspekte in manchen Fällen im Vordergrund. In diesem Zusammenhang wird oftmals argumentiert, dass eine mangelnde Einbindung dieser Bevölkerungsgruppen in das Erwerbsleben nicht nur die persönliche Situation des Migranten und den sozialen Zusammenhalt einer Gesellschaft negativ beeinflusst, sondern auch unter wirtschaftlichen Aspekten bedenklich erscheint. An dieser Stelle gilt es nun die Frage nach den konkreten Grundlagen derartiger Äußerungen zu stellen.

Erwerbstätige unterstützen in Deutschland und in den Niederlanden durch Steuern und Beiträge die öffentlichen Haushalte und die sozialen Sicherungssysteme ihres jeweiligen Landes. Arbeitslose sind hingegen in vielen Fällen auf staatliche Transferzahlungen angewiesen. Dieser schlichte Sachverhalt, der in beiden Ländern natürlich unabhängig von der Nationalität oder Herkunft der jeweiligen Person Gültigkeit besitzt, bildet die wichtigste Erklärung für die ökonomische Notwendigkeit zur Arbeitsmarktintegration von Migranten. Hernold und Loeffelholz halten fest: „Eine unterbleibende oder mangelnde Integration bedeutet, dass Potentiale zur Steigerung des Lebensstandards der Zuwanderer und der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt nicht genutzt werden bzw. zusätzliche Kosten z. B. durch eine erhöhte Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen insbesondere auch Sozialleistungen entstehen.“²⁰ Es gilt hierbei zu bedenken, dass die Unterschiede zwischen einem Leistungserbringer und einem Leistungsempfänger sehr groß sind. Dementsprechend stellt es ein bedeutsames wirtschaftliches Problem dar, wenn eine größere Bevölkerungsgruppe Schwierigkeiten hat, den Anschluss an den Arbeitsmarkt zu finden.²¹

Um einen konkreteren Eindruck von der wirtschaftlichen Problematik mangelnder Integration von Zuwanderern in Deutschland und in den Niederlanden zu vermitteln, kann der Bezug von Sozialleistungen als Indikator herangezogen werden. In den Niederlanden empfangen Ende des Jahres 2002 etwa 23 Prozent der nichtwestlichen Allochthonen zwischen 15 und 65 Jahren Sozialleistungen. Unter den Autochthonen lag dieser Wert mit circa 12 Prozent nur etwa halb so hoch.²²

20 Vgl.: HERNOLD/LOEFFELHOLZ (2001): S. 1.

21 Loeffelholz belegt die ökonomische Relevanz mangelnder Integration in Deutschland durch folgende Ausführungen: „Die Kosten sind mit 1-2 v.H. des Sozialprodukts bzw. mit jährlich ca. 20 bis 40 Mrd. € und mit 10 bis 20 Mrd. € an entgangenen Staatseinnahmen anzusetzen. Freilich entstehen auch staatliche Aufwendungen im Zuge einer stärkeren Integration, zum Beispiel auch für Maßnahmen der Bildungs- oder aktiven Arbeitsmarktpolitik; letztere sind aber vergleichsweise gering, insbesondere auch im Vergleich zu den tatsächlichen Transferausgaben bei Arbeitslosigkeit, die an Ausländer fließen und die eine erhebliche Belastung des deutschen Sozialsystems darstellen; 425.000 arbeitslose Ausländer im Jahresdurchschnitt 2001 – darunter 130.000 unter 30-Jährige – dürften vorsichtig geschätzt Transferzahlungen bzw. entgangene Beitrags- und Steuereinnahmen in Höhe von reichlich 5 Mrd. € p.a. verursacht haben.“ LOEFFELHOLZ (2002): S. 641. Vergleichbare Angaben finden sich auch bei: BÖRNHOFT/KNAUP/MEYER (2004): S. 42.

22 Die Angaben wurden entnommen aus: CBS (2004): S. 122 ff.; KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 9. Ausführliche Informationen zum Thema finden sich bei:

Die Betrachtung der Situation in Deutschland beschränkt sich auf die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe im engeren Sinne). Diese Form der Unterstützung bezogen Ende 2003 ungefähr 617.000 Ausländer. Ihr Anteil an der Gesamtzahl der Bezieher lag bei 22 Prozent. Die Sozialhilfequote, d.h. der Anteil der Hilfeempfänger an der jeweiligen Bevölkerung, betrug unter den Deutschen 2,9 Prozent. Dieser Wert war unter den Ausländern mit 8,4 Prozent nahezu drei mal höher.²³

Die in beiden Ländern durch die angeführten Zahlen dokumentierte höhere Abhängigkeit der Zuwanderer von Sozialleistungen ist zu einem weiten Teil auf deren Erwerbsprobleme zurückzuführen.²⁴ Dieser Zusammenhang unterstreicht die wirtschaftliche Bedeutung der Arbeitsmarktintegration von Migranten.

Neben diesem ersten Punkt gilt es an dieser Stelle auch einige volkswirtschaftliche Aspekte zu bedenken. Eine erfolgreiche Einbindung in das Erwerbsleben geht in den meisten Fällen mit höheren Konsumausgaben einher. Da es sich bei den Ausländern in Deutschland bzw. den Allochthonen in den Niederlanden um jeweils relativ große Bevölkerungsgruppen handelt, kann eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration zu einer Belebung der Binnennachfrage beitragen. Darüber hinaus stärkt das zusätzliche Potential an vorhandenen Arbeitskräften unter entsprechenden Rahmenbedingungen die Wachstumschancen und das Innovationspotential der deutschen und der niederländischen Wirtschaft.²⁵

Der Einbindung von Migranten in das Erwerbsleben kommt auch vor dem Hintergrund der zunehmenden Internationalisierung des Wirtschaftslebens eine Bedeutung zu. Vor allem zwei Aspekte verdienen in diesem Zusammenhang besondere Beachtung. Erstens werden für eine steigende Zahl an Unternehmen in Deutschland und in den Niederlanden Kontakte in das Ausland immer bedeutender. Es gilt zweitens für viele Firmen zu beachten, dass sich ihre tatsächliche und potentielle Kundschaft im zunehmenden Maße aus Migranten zusammensetzt.²⁶ Viele Zuwanderer in Deutschland und in den Niederlanden besitzen ge-

DAGEVOS (2003a): S. 221 ff.; CBS (2004): S. 67 ff.; MAAGDENBERG (2004a): S. 65 ff.; RIJN (2004): S. 28 ff.; ROODENBURG/EUWALS/RELE (2003): S. 30; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 160 ff. Klaver, Mevissen und Odé geben an, dass der entsprechende Anteilswert bei den jugendlichen Zuwanderern im Alter von 20 bis 25 Jahren bei 12 Prozent liegt. Bei den Autochthonen beträgt er hingegen nur fünf Prozent. Vgl.: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 10.

23 Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 95.

24 Vgl.: GIJSBERTS (2004): S. 22; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 95. Das Statistische Bundesamt belegt diese Auffassung: „Die wesentliche Ursache des Hilfebezugs schien sowohl für deutsche als auch für ausländische Personen die Erwerbslosigkeit zu sein.“ STATISTISCHES BUNDESAMT (2004): S.31.

25 Vgl.: SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 13; ANGENENDT (1997): S. 60 f.; LOEFFELHOLZ (2001): S. 99 ff.

26 In einer gemeinsamen Erklärung der Europäischen Sozialpartner heißt es hierzu: „Unternehmen und Organisationen arbeiten heute in einer zunehmend multikulturellen Umgebung mit Kunden, Lieferanten und Beschäftigten unterschiedlicher nationaler,

rade wegen ihres Migrationshintergrundes ausgeprägte sprachliche und kulturelle Fähigkeiten. Sie können bei entsprechender Qualifikation die Unternehmen bei der Anpassung an die globalisierten Rahmenbedingungen im besonderen Maße unterstützen. Auch bei der Ansprache und Betreuung bestimmter Kundengruppen können sich ihre Fähigkeiten und Kenntnisse als nützlich erweisen.²⁷

Vor dem Hintergrund der zunehmenden internationalen Vernetzung des ökonomischen Geschehens ist auch die Arbeitsmarktintegration von jugendlichen Zuwanderern in Deutschland und in den Niederlanden zu betrachten. Die Ausländerbeauftragte des Bundes bringt diesen Punkt folgendermaßen zum Ausdruck: „Die interkulturellen Kompetenzen – z. B. die Mehrsprachigkeit – dieser Jugendlichen stellen keinen Nachteil, sondern vielmehr einen Wettbewerbsvorteil dar, den brach liegen zu lassen wir uns in dieser Zeit zunehmend internationaler und interdependenter werdender Wirtschaftsprozesse nicht leisten können.“²⁸ Die besondere Bedeutung der Einbindung jugendlicher Migranten in das Erwerbsleben wird vor allem dann deutlich, wenn man den Blick über die aktuelle Situation hinaus richtet. An dieser Stelle erfolgt daher nun eine Auseinandersetzung mit einigen Entwicklungen in Deutschland und in den Niederlanden, welche die Zukunft beider Länder prägen werden.

In Deutschland nimmt die Zahl der Jugendlichen in den nächsten Jahren ab, weil zunehmend geburtenschwache Jahrgänge das ausbildungsfähige Alter erreichen.²⁹ Diese Entwicklung birgt die Gefahr, dass ein für das Wirtschaftsleben problematischer Mangel an Fachkräften auftritt. In Anbetracht dieser Problematik kommt in der aktuellen Situation der Ausbildung junger Menschen eine besondere Bedeutung zu. Bosch verdeutlicht dies, indem er schreibt: „Man kann es sich weder aus sozialer noch aus volkswirtschaftlicher Sicht leisten, die starken Jahrgänge der Jugendlichen von heute nicht so gut wie möglich auszubilden oder zumindest anzulernen.“³⁰ Bildungsministerin Edelgard Bulmahn (SPD) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Zukunft der deutschen Gesellschaft und Wirtschaft nur gesichert werden kann, wenn alle vorhandenen Leistungspotenziale erschlossen und entwickelt werden.³¹ Hierbei kommt auch der Ausbildung und der Arbeitsmarktintegration von jugendlichen Zuwanderern ein zentraler Stellenwert zu. Die Arbeitsgruppe Aus- und Weiterbildung im Bündnis für

ethnischer und kultureller Herkunft. Der Erfolg auf den Märkten hängt mehr und mehr von der Fähigkeit ab, das aus dieser Vielfalt erwachsene Potenzial zu maximieren. Wer dies erfolgreich tut, steigert seine Wettbewerbsfähigkeit und ist besser in der Lage mit Veränderungen erfolgreich fertig zu werden.“ Zitiert nach: BEER-KERN (2000): S. 132.

27 Siehe hierzu: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 198.

28 Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (1997a): S. 6.

29 Vgl.: BMBF (2003a): S. 2. Laut dieser Quelle betrifft diese Entwicklung die neuen Bundesländer bereits in den nächsten Jahren, die alten Bundesländer voraussichtlich ab dem Jahr 2009. Auf das Thema geht ebenfalls ein: UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 43 f.

30 Vgl.: BOSCH (2001): S. 42.

31 Vgl.: BULMAHN (2001): S. 2.

Arbeit hielt hierzu fest: „Bei rückläufigen Geburtenzahlen gilt es, zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland in größtmöglichen Umfang auch die Qualifikationspotentiale bei uns lebender Migrantinnen und Migranten zu erschließen. Dieser Aspekt muss stärker als bisher beachtet werden.“³²

Die demographischen Entwicklungen in Deutschland und den Niederlanden sind dadurch gekennzeichnet, dass die jeweilige Bevölkerung altert.³³ Die Folgen dieser Entwicklung für die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebensbedingungen in den beiden Nachbarländern sind gravierend. Unter anderem stellen sie die Zukunftsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme fundamental in Frage, da sich das Verhältnis zwischen Leistungserbringern und Leistungsempfängern nachhaltig verschiebt. Inwieweit vor diesem Hintergrund das Wohlstandsniveau in Deutschland und den Niederlanden bewahrt werden kann, ist eine äußerst kritische und vieldiskutierte Frage.³⁴ Um die negativen Folgen des demographischen Wandels möglichst weitgehend einzudämmen, sind verschiedene Optionen denkbar, die allesamt darauf zielen, das Erwerbspersonenpotential zu vergrößern und somit die Relation zwischen Leistungserbringern und Leistungsbeziehern günstig zu beeinflussen. Zu denken ist in diesem Zusammenhang unter anderem an eine verstärkte Zuwanderung, eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit, eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität oder eine Anhebung der Frauenerwerbsquote. Es handelt sich jedoch hierbei allesamt um Punkte, denen aus verschiedenen Gründen bedeutsame Bedenken und Schwierigkeiten entgegenstehen.³⁵ Aus diesem Grund ist es sicherlich für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands und der Niederlande sehr wichtig, die vorhandene Zahl an erwerbsfähigen Personen so weit wie möglich auszuschöpfen. Auch in Anbetracht dieses Sachverhalts kommt der Arbeitsmarktintegration der

32 ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT (2000): S. 2.

33 Vgl.: STATISTISCHES BUNDESAMT (2003): S. 27 ff.; UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 27 ff.

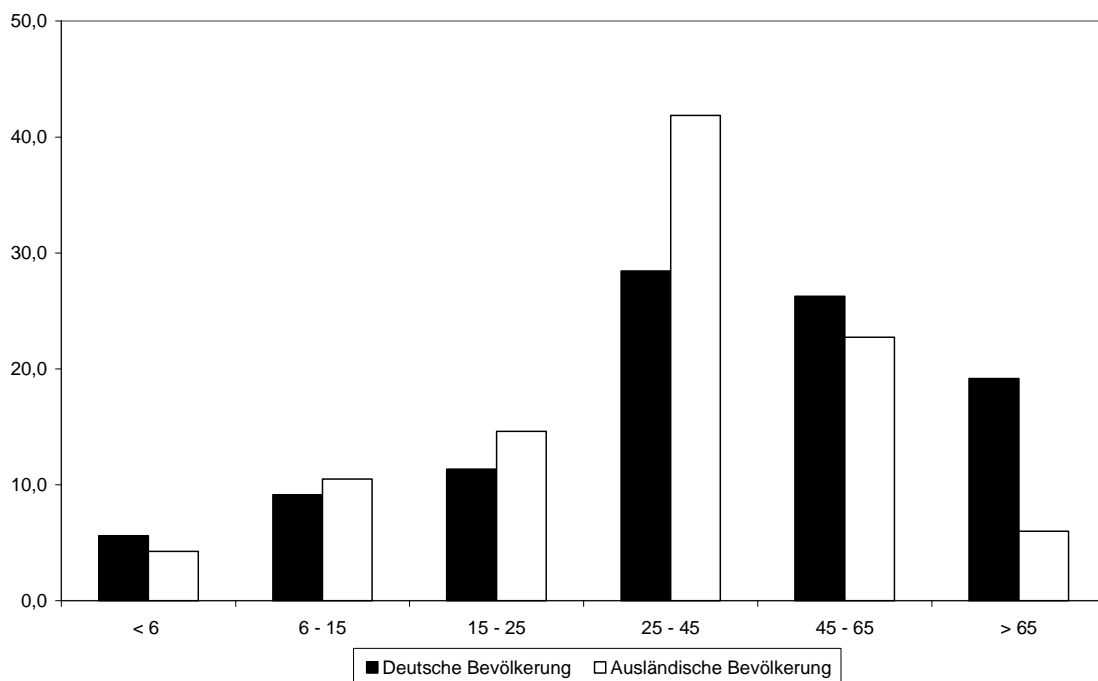
34 Siehe hierzu: STATISTISCHES BUNDESAMT (2003): S. 31 ff.; ANGENENDT (1997): S. 68 f.; BADE/OLTMER (2004): S. 133.

35 In Bezug auf diese Punkte sei verwiesen auf: ANGENENDT (1997): S. 63 f.; KÖRNER (1997): S. 91 f., MEIER-BRAUN (2002): S. 154 f.; STATISTISCHES BUNDESAMT (2003): S.34; UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 11 und S. 67 ff.; ROODENBURG/EUWALS/RELE (2003): S. 59 ff. Für die vorliegende Untersuchung ist vor allem die Option vermehrter und gezielter Zuwanderung zur Lösung zukünftiger Probleme von Interesse. Zu diesem Thema äußern Bade und Oltmer: „Einwanderung ist außerdem, auch bei entsprechendem Qualifikationsprofil der zugewanderten Arbeitskräfte, kein allheilender Zaubertrank für die Strukturprobleme einer demographisch alternden Gesellschaft: Abstürzende Geburtenraten können nicht durch ‚Einwandererimport‘ ausgeglichen werden. Gelegentlich wird die banale Tatsache übersehen, dass auch Einwanderer älter werden. Das gleiche gilt für die schon nicht mehr so triviale Information, dass sich – auch das gehört zur Integration – die Geburtenraten von Einwandererbevolkerungen zügig denen der Aufnahmegesellschaft anzugleichen pflegen. Schon deshalb kann soziale Sicherheit für morgen nicht etwa vorwiegend über Einwanderung finanziert werden.“ BADE/OLTMER (2004): S. 133 f.

Zuwanderer in beiden Ländern eine sehr hohe Bedeutung zu.³⁶ Um die hervorgehobene Relevanz dieses Punktes zu verdeutlichen, ist an dieser Stelle auf einige weitere Sachverhalte hinzuweisen.

In beiden Ländern unterscheidet sich die Altersstruktur der Zuwanderer grundsätzlich von jener der einheimischen Bevölkerung. In Deutschland sind nur sechs Prozent der Ausländer derzeit über 65 Jahre alt. Lediglich knapp drei von zehn Ausländern sind älter als 45 Jahre. Die entsprechenden Werte für die deutsche Bevölkerung liegen bei nahezu zwanzig bzw. bei über 45 Prozent. Die Ausländer weisen insgesamt somit eine weitaus günstigere Altersstruktur auf als die Deutschen. Diese Tatsache wird bei Ansicht der nachfolgenden Abbildung sehr deutlich.³⁷

Abbildung 3.1: Altersstruktur der deutschen und der ausländischen Bevölkerung in Deutschland am 31.12.2003 (Angaben in Prozent)³⁸



Quellen: STATISTISCHES BUNDESAMT; eigene Darstellung

Auch in den Niederlanden existieren in Bezug auf die Altersstruktur deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen. Nur etwa ein Sechstel der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden ist älter als 45 Jahre und weniger als drei Prozent von ihnen sind älter als 65 Jahre. Von der

36 Auf diesen Aspekt weisen auch hin: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 64 f.; SEIFERT (2001): S. 38 f.

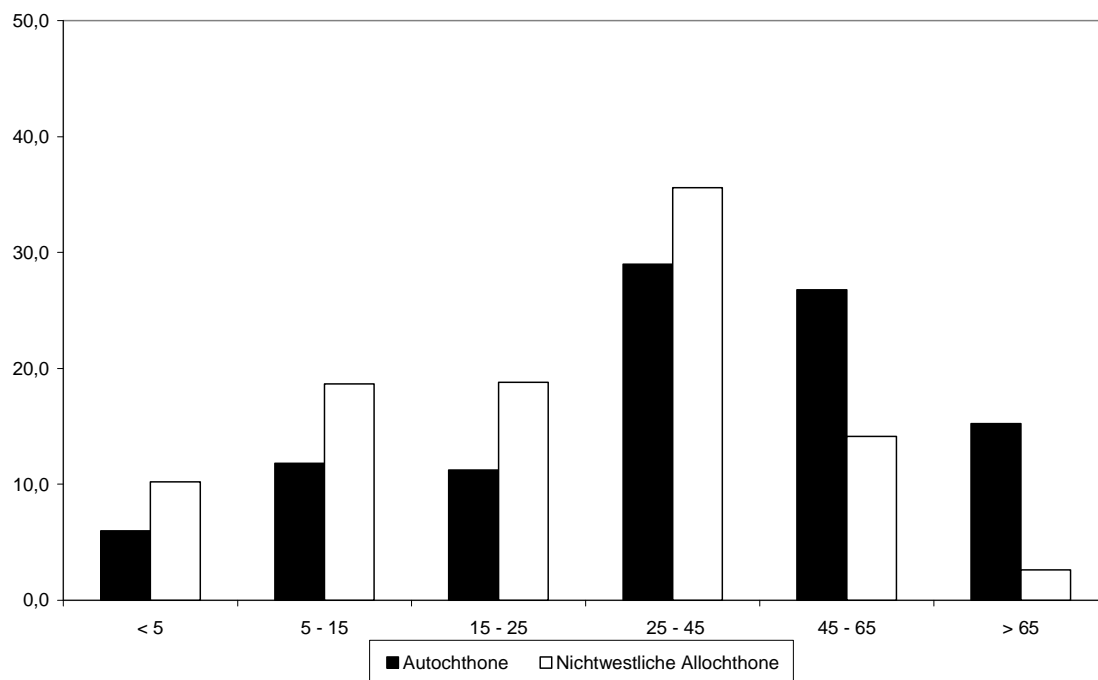
37 Das Durchschnittsalter der Deutschen lag nach Angabe des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2002 bei 42 Jahren. Die Ausländer sind durchschnittlich acht Jahre jünger. Vgl.: STATISTISCHES BUNDESAMT (2004): S. 12.

38 Bei der Kategorie der Kinder unter sechs Jahren gilt es zu bedenken, dass die entsprechenden Werte durch das seit dem Jahr 2000 gültige Staatsangehörigkeitsrecht beeinflusst werden.

häufig diskutierten „Vergreisung“ kann folglich bei dieser Bevölkerungsgruppe keine Rede sein.³⁹ Bei den Autochthonen liegen die entsprechenden Werte hingegen bei über vierzig bzw. rund fünfzehn Prozent. Die günstige Altersstruktur der nichtwestlichen Allochthonen wird auch daran deutlich, dass die Gruppe sich zu nahezu dreißig Prozent aus Kindern unter fünfzehn Jahren zusammensetzt. Unter den Autochthonen liegt dieser Anteil hingegen bei lediglich knapp achtzehn Prozent.

Beim Vergleich dieser Angaben mit den entsprechenden Werten aus Deutschland stellt man fest, dass die Altersstruktur der Autochthonen jener der Deutschen recht stark ähnelt. Aufgrund der im vorangegangenen Kapitel bereits angesprochenen Tatsache, dass die Allochthonen ein durchschnittlich niedrigeres Lebensalter aufweisen als die Ausländer, sind die Unterschiede zwischen den Bevölkerungsgruppen in den Niederlanden insgesamt größer als in Deutschland.

Abbildung 3.2: Altersstruktur der Autochthonen und nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden am 1.1.2004 (Angaben in Prozent)



Quellen: CBS; eigene Berechnung und Darstellung

Die vorgenommene Betrachtung der Altersstrukturen zielte vor allem darauf ab, die Tatsache zu verdeutlichen, dass die große Mehrheit der Migranten in Deutschland und den Niederlanden noch lange im erwerbsfähigen Alter ist oder erst in den nächsten Jahren in dieses gelangt. Die Zuwanderer bilden somit auch mittel- und langfristig in den zwei Staaten ein wichtiges Potenzial an Erwerbs-

39 Vgl.: PRAAG (2003b): S. 31.

personen.⁴⁰ Dies gilt zudem auch deshalb, weil diese Bevölkerungsgruppen weit überproportionale Geburtenzahlen aufweisen. In den Jahren von 1996 bis 1999 betrug der Ausländeranteil an den in Deutschland geborenen Kindern durchschnittlich etwa 13 Prozent.⁴¹ In den Niederlanden lag der Geburtenanteil der nichtwestlichen Allochthonen in den Jahren 2002 und 2003 mit über 16 Prozent sogar noch höher.⁴²

Die Daten erklären auch zum Teil, warum der Anteil an Migranten an der Bevölkerung in beiden Ländern in Zukunft steigen wird. Dieser Befund geht aus entsprechenden Berechnungen für die Bundesrepublik Deutschland klar hervor.⁴³ Für die Niederlande hat das CBS errechnet, dass sich die Zahl der nichtwestlichen Allochthonen bis zum Jahr 2050 auf etwa 2,8 Millionen Personen erhöhen wird. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung wird zu dieser Zeit bei etwa einem Sechstel liegen.⁴⁴

In der nachfolgenden Abbildung 3.3 werden die für die Niederlande berechneten Entwicklungen grafisch dargestellt. Aus ihr geht hervor, dass sich die Zahl der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden bis 2050 um etwa 65 Prozent erhöhen wird. Auch in Bezug auf die Zahl der westlichen Allochthonen geht man von einem kräftigen Wachstum aus. Die Zahl der Autochthonen wird im angesprochenen Zeitraum hingegen vermutlich um zehn Prozent sinken und somit eine gänzlich andere Entwicklung nehmen. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass sich die Bevölkerungsgröße in den Niederlanden insgesamt nur geringfügig verändern wird. Allerdings ist in Bezug auf die Struktur der Einwohner des Landes ein deutlicher Wandel zu erwarten.

40 Auf diesen Punkt verweisen auch: LANDESREGIERUNG NRW (2000a): S. 7; SCHMAL (1993): S. 77; GRANATO (2002): S. 3; HERRMANN (1998a): S. 43.

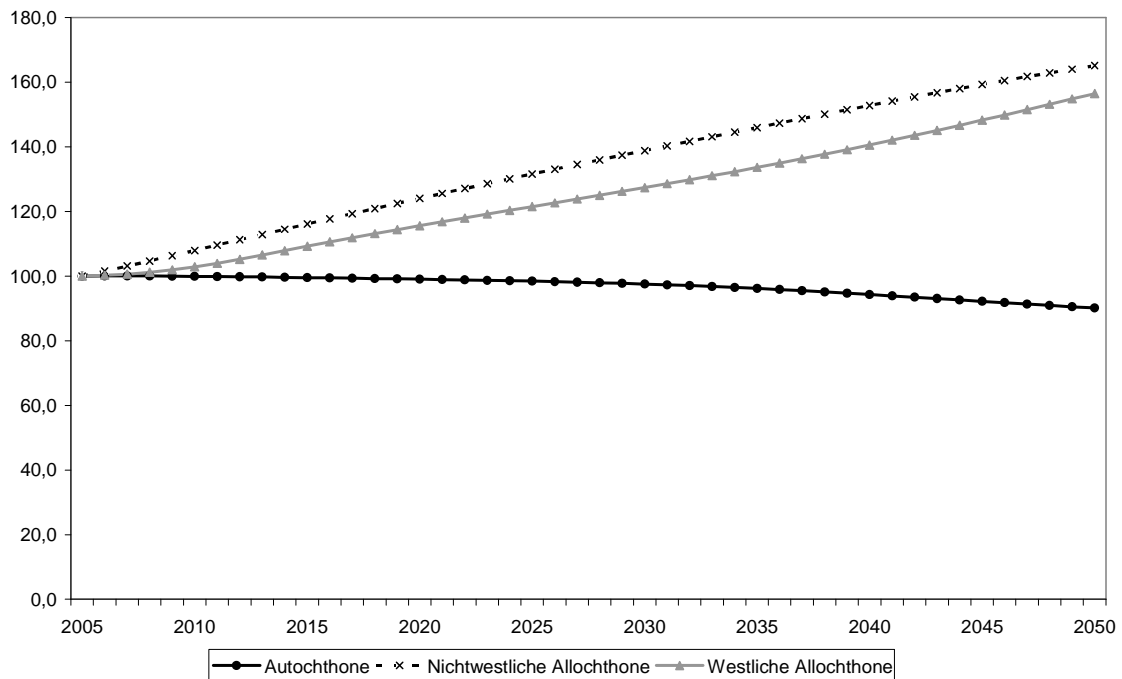
41 Dieser Zeitraum wurde in Anbetracht der Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts gewählt. Durch die Gesetzesänderungen erhält ein großer Teil der Kinder ausländischer Eltern bei Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit. Der Anteil der ausländischen Geburten hat sich in den folgenden Jahren auf durchschnittlich rund sechs Prozent vermindert. Siehe hierzu: BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (2005): S. 16; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 396; STATISTISCHES BUNDESAMT (2004): S. 71.

42 Vgl.: CBS (2003d): S. 120; CBS (2004): S. 82. Die hohen Geburtenzahlen unter den nichtwestlichen Allochthonen tragen wesentlich dazu bei, dass die Bevölkerung in den Niederlanden wächst.

43 Eine entsprechende Untersuchung findet sich bei: MÜNZ/ULRICH (2000): S. 39 ff.

44 Die entsprechenden Zahlen wurden aus dem Internetangebot des CBS übernommen. Zum Thema siehe auch: CBS (2003d): S. 20 ff.; PRAAG (2003b): S. 17 ff.; MEURS/BROEDERS (2002): S. 67; GIJSBERTS (2004): S. 12 ff. Im Rahmen der angesprochenen Entwicklung wird sich auch die Herkunftsstruktur der Zuwanderer erheblich ändern. Vor allem Menschen aus asiatischen und aus afrikanischen Ländern werden in Zukunft einen zunehmend bedeutenden Teil der niederländischen Bevölkerung ausmachen.

Abbildung 3.3: Entwicklung der Bevölkerungszahlen in den Niederlanden bis zum Jahr 2050 nach Herkunftsgruppen (Basisjahr 2005 = 100)



Quellen: CBS; eigene Berechnung und Darstellung

Die vorangegangenen Ausführungen machen deutlich, dass die Arbeitsmarktintegration von Migranten und vor allem von jugendlichen Migranten in Deutschland und in den Niederlanden auch in dieser Hinsicht ein bedeutsames Thema darstellt, dessen Wichtigkeit in beiden Ländern zukünftig noch deutlich steigen wird. Wenn die Einbindung der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt gelingt, kann dies dazu beitragen, die negativen Folgen der demographischen Entwicklungen in den beiden Nachbarstaaten abzuschwächen. Das Ausbleiben von Erfolgen auf diesem Gebiet würde die Problematik hingegen weiter verschärfen. Baumgratz-Gangl hält daher fest: „Aus der Perspektive der Wirtschaft ist es aufgrund der demographischen Entwicklung und des ständig steigenden Anteils der Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund an der Erwerbsbevölkerung von entscheidender Bedeutung, vorhandene Leistungspotentiale in größerem Umfang zu erschließen und zu entwickeln.“⁴⁵

45 BAUMGRATZ-GANGL (2002): S. 3. In ähnlicher Weise äußert sich auch: VEENMAN (2000): S. 5.

3.2 Arbeitsmarktentwicklungen im deutsch-niederländischen Vergleich

Nachdem der Stellenwert des Themas Arbeitsmarktintegration von Migranten in Deutschland und in den Niederlanden durch die Erörterung verschiedener Punkte aufgezeigt wurde, schließt sich in diesem Unterkapitel eine Auseinandersetzung mit zentralen themenspezifischen Entwicklungen in beiden Ländern an. Es wird hierbei zum einen der Frage nachgegangen, welche Unterschiede zwischen den relevanten Bevölkerungsgruppen innerhalb der zwei Staaten bestehen. Zum anderen werden die nationalen Arbeitsmarktentwicklungen miteinander verglichen, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den beiden Ländern zu ermitteln.

Die Beschäftigung mit der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern konzentriert sich im Folgenden nahezu ausschließlich auf das Thema Arbeitslosigkeit.⁴⁶ Diese Schwerpunktsetzung beruht darauf, dass Arbeitslosenzahlen und -quoten in der Literatur übereinstimmend als zentrale Indikatoren zur Bestimmung der Position von Migranten auf dem Arbeitsmarkt bewertet werden.⁴⁷ Andere wichtige Parameter, wie etwa der Grad der Erwerbsbeteiligung, finden nur am Rande Berücksichtigung.⁴⁸

46 Arbeitslose sind in Deutschland nach Angabe der BA Personen, die vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen, den Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes zur Verfügung stehen und sich beim Arbeitsamt persönlich arbeitslos gemeldet haben. Zur Berechnung der Arbeitslosenquoten bestehen in der Bundesrepublik zwei unterschiedliche Verfahren. In der vorliegenden Studie werden die Arbeitslosenquoten bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen verwendet. Vgl.: BA (2004): S. 48. In den Niederlanden setzt sich die Berufsbevölkerung aus der arbeitenden und der arbeitslosen Berufsbevölkerung zusammen. Zur arbeitenden Berufsbevölkerung gehören die Personen, die zwölf oder mehr Stunden in der Woche erwerbstätig sind. Die arbeitslose Berufsbevölkerung umfasst hingegen jene Personen, die zwölf oder mehr Stunden pro Woche arbeiten wollen, aber keinen entsprechenden Arbeitsplatz besitzen. Die Arbeitslosenquoten geben den Anteil der arbeitslosen Berufsbevölkerung an der gesamten Berufsbevölkerung an. Vgl.: CBS (2004): S. 129 ff.; MAAGDENBERG (2004a): S. 55.

47 Diese Einschätzung belegen unter anderem: DAGEVOS (2001a): S. 13; TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 293; LOEFFELHOLZ (2002): S. 632; MAAGDENBERG (2004a): S. 53; DAGEVOS (2003a): S. 208.

48 In Bezug auf die Erwerbsquoten von Deutschen und Ausländern in der Bundesrepublik sei verwiesen auf: STATISTISCHES BUNDESAMT (2004): S. 27; LOEFFELHOLZ (2002): S. 631 f.; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 303; LOEFFELHOLZ (1994): S. 47; WOLTERING (1998): S. 20; HÖNEKOPP (2003): S. 17 f. Mit den entsprechenden Zahlen aus den Niederlanden setzen sich auseinander: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 7 f.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004b): S. 19; CBS (2004): S. 104; CBS (2003d): S. 73 ff.; DAGEVOS (2003a): S. 203 ff.; MAAGDENBERG (2004a): S. 54 und S. 59. GIJSBERTS (2004): S. 22; KEUNE (2002): S. 109 ff.; NUGTER (2004): S. 43 ff.; TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 283 ff.; DAGEVOS (2001a): S. 12 f.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 148 ff. Die in diesem Zusammenhang ebenfalls relevante be-

Beim Vergleich der deutschen und der niederländischen Daten gilt es vorab verschiedene Aspekte zu beachten.⁴⁹ Ein zentraler Unterschied zwischen beiden Ländern besteht darin, dass in den deutschen Statistiken auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit zwischen Deutschen und Ausländern differenziert wird, während in den Niederlanden auf der Grundlage der Herkunft eine Unterscheidung zwischen Autochthonen und Allochthonen vorgenommen wird. Diese Abweichung wirkt sich zweifelsohne in bedeutsamem Maße auf die Arbeitslosendaten aus. Beispielsweise zählen Eingebürgerte oder Kinder aus binationalen Ehen in Deutschland nicht zu den Ausländern, während diese Personen in den Niederlanden zumeist zu den Allochthonen gehören. Auch die große Gruppe der Ausiedler wird in den deutschen Statistiken trotz ihres Migrationshintergrundes nicht berücksichtigt. Die genauen Auswirkungen dieser Unterschiede sind aufgrund mangelnder Daten nicht genau zu bestimmen. Nach Koopmans führen die definitorischen Abweichungen dazu, dass in den deutschen Statistiken Integrationsdefizite im Vergleich zu den Niederlanden eher betont werden. Der Grund hierfür liegt seiner Auffassung zufolge darin, dass durchschnittlich besser integrierte Personengruppen in der Bundesrepublik nicht zu den Ausländern, in den Niederlanden jedoch in den meisten Fällen zu den Allochthonen gezählt werden.⁵⁰

Im Folgenden werden die Werte für die Ausländer in Deutschland nicht den Gesamtwerten für die Allochthonen in den Niederlanden, sondern den Angaben für die Gruppe der nichtwestlichen Allochthonen gegenüber gestellt. Dieses Vorgehen, welches sich an den Diskussionen in den Niederlanden und an der gängigen wissenschaftlichen Praxis orientiert, beeinflusst ebenfalls die Ergebnisse des Vergleichs.⁵¹ Es gilt hierbei zu bedenken, dass in Deutschland alle Ausländer unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit Berücksichtigung in den Statistiken finden. Die Angaben aus den Niederlanden umfassen unter anderem nicht die Zuwanderer, welche aus einem anderen europäischen Staat als der Türkei stammen. Die Konzentration auf die Gruppe der nichtwestlichen Allochthonen führt im Ergebnis dazu, dass in den Niederlanden größere Integrationsprobleme

rufliche Stellung der erwerbstätigen Zuwanderer in beiden Ländern kommt im weiteren Verlauf des Kapitels zur Sprache.

49 Die nachfolgenden Ausführungen beruhen zu einem bedeutsamen Teil auf einer Kontroverse, welche sich im Lauf der Jahre 2002 und 2003 zwischen Koopmans auf der einen und Böcker und Thränhardt auf der anderen Seite entwickelte. Im Rahmen der Diskussion führten die Wissenschaftler eine intensive Auseinandersetzung über die Vergleichbarkeit der Entwicklungen und Gegebenheiten in Deutschland und in den Niederlanden durch.

50 Vgl.: KOOPMANS (2005): S. 5 f.; KOOPMANS (2003): S. 48 f. Mit dieser Auffassung stimmen überein: BÖCKER/THRÄNHARDT (2003b): S. 35. Schröder weist in ihren Ausführungen darauf hin, dass im Bereich der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern auch Vergleiche zwischen Ländern, bei denen jeweils zwischen Inländern und Ausländern unterschieden wird, problematisch sind. Als Grund hierfür gibt sie an, dass in jedem Staat ein spezifisches Staatsangehörigkeitsrecht besteht, welches die Vergleichbarkeit der Ergebnisse einschränkt. Vgl.: SCHRÖDER (2001): S. 62 ff.

51 Siehe hierzu: BÖCKER/THRÄNHARDT (2003b): S. 35 f.

deutlich werden als dies bei einer Betrachtung der Gesamtzahlen für die Allochthonen der Fall wäre.

Bei der Beschäftigung mit den Arbeitslosenzahlen von Zuwanderern in Deutschland und den Niederlanden gilt es weiterhin zu bedenken, dass beide Länder auf eine zum Teil recht unterschiedliche Migrationsgeschichte zurückblicken.⁵² Beispielsweise existieren bedeutsame Abweichungen in Bezug auf die Qualifikationen der einzelnen Zuwanderergruppen in beiden Ländern. Dieser Punkt ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil die persönlichen Merkmale der Migranten sich zum Teil bis heute auf ihre Erwerbssituation auswirken. Auch in dieser Hinsicht fällt es in Anbetracht mangelnder belastbarer Daten schwer, die Effekte der voneinander abweichenden nationalen Kontexte zu quantifizieren.⁵³

Bei der Interpretation und Bewertung der im Folgenden angeführten Daten sind noch weitere Aspekte zu beachten. So werden die Arbeitslosenzahlen und Arbeitslosenquoten in den zwei Staaten methodisch nicht gleich erhoben und definiert.⁵⁴ Ein zusätzliches Problem besteht darin, dass in den herangezogenen Arbeitslosenstatistiken nicht alle relevanten Personen Berücksichtigung finden. In beiden Ländern ist hingegen davon auszugehen, dass Angaben zu einer großen Zahl an erwerbsfähigen Personen ohne Beschäftigung aus verschiedenen Gründen nicht in die entsprechenden Statistiken eingehen.⁵⁵ Zum Teil werden

52 Böcker und Thränhardt schätzen die Bedeutung dieses Gesichtspunktes sehr hoch ein. Ihrer Auffassung zufolge haben aufgrund unterschiedlicher politischer Regelungen arbeitslose Zuwanderer Deutschland in der Vergangenheit in einem stärkeren Maße verlassen als dies im niederländischen Fall zu beobachten war. Zudem hatten Immigranten mit schlechten Erwerbchancen nach Auffassung der Autoren weniger Möglichkeiten zur Einreise nach Deutschland als in das Nachbarland. Vgl.: BÖCKER/THRÄNHARDT (2003b): S. 39.

53 Zum Thema siehe: KOOPMANS (2005): S. 12 f.; BÖCKER/THRÄNHARDT (2003b): S. 37.; KOOPMANS (2003): S. 50 f.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 243 ff.

54 Auf diese grundlegende Problematik des Vergleichs weisen hin: BÖCKER/THRÄNHARDT (2003b): S. 34 ff.; STILLE (1998): S. 295; SCHRÖDER (2001): S. 62 ff. Durch den Rückgriff auf harmonisierte Daten, wie sie beispielsweise von der OECD oder von EUROSTAT erhoben werden, könnte dieses Problem vermieden werden. Allerdings erweist sich ein solches Vorgehen aus zwei Gründen als problematisch. Zum einen liegen die international vergleichenden Daten nicht differenziert genug vor. Es gilt zum anderen zu bedenken, dass die Unterscheidung nach Bevölkerungsgruppen in den entsprechenden Publikationen nicht den in dieser Untersuchung verwendeten Abgrenzungen entspricht. Vor dem Hintergrund dieser beiden Punkte erscheint der Rückgriff auf nationale Daten trotz der eingeschränkten Vergleichbarkeit sinnvoller.

55 In der Literatur wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Ausländer in Deutschland eine überproportional große stille Reserve aufweisen. Gerade in Bezug auf die jugendlichen Ausländer ist davon auszugehen, dass sie von den Statistiken nur unvollständig erfasst werden. Vgl.: HERNOLD/LOEFFELHOLZ (2001): S. 35; SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 172; UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 53; LUFT (2002): S. 158; Nach Meijers und Janssen existiert auch in den Niederlanden „ein hohes Maß an versteckter Arbeitslosigkeit“. MEIJERS/JANSSEN (2000): S. 81.

die angeführten Zahlen auch durch landesspezifische Besonderheiten beeinflusst. Beispielhaft sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass in den Niederlanden über Jahre hinweg eine im internationalen Vergleich sehr hohe Zahl von Personen, unter ihnen viele der in den sechziger und siebziger Jahre im Ausland angeworbenen Erwerbskräfte, den Arbeitsmarkt verließ, weil diese Menschen Zugang zu einer Arbeitsunfähigkeitsrente erhielten.⁵⁶

Die sich nun anschließende Beschäftigung mit den Arbeitslosenzahlen aus beiden Ländern, bei der es die soeben angesprochenen Aspekte zu beachten gilt, gliedert sich in insgesamt drei Teile auf. In einem ersten Schritt werden aktuelle Arbeitslosenzahlen und -quoten von Zuwanderern in Deutschland und in den Niederlanden im Rahmen einer vergleichenden Betrachtung dargestellt und erläutert. Im zweiten Teil des Unterkapitels richtet sich der Blick dann spezifischer auf die Gruppe der jugendlichen Migranten in beiden Ländern. Im Anschluss daran werden einige aktuelle Zahlen näher untersucht. In diesem Zusammenhang geht es vor allem darum, Erkenntnisse über die Struktur der arbeitslosen Migranten in den zwei Staaten zu gewinnen. Auch hierbei wird den jugendlichen Zuwanderern besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Um die Ergebnisse zu veranschaulichen, werden an vielen Stellen der Betrachtung Berechnungen und Grafiken eingesetzt.

Die Analysen für die Niederlande beruhen auf Zahlen des CBS.⁵⁷ Die Datenbasis für die Bundesrepublik setzt sich vor allem aus Statistiken der Bundesagentur für Arbeit zusammen.⁵⁸ Darüber hinaus werden zum Teil Angaben aus der Ausländer-Statistik des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit und des Statistischen Bundesamtes genutzt. Es gilt zu beachten, dass für die Niederlande ausschließlich jahresdurchschnittliche Zahlen verwendet werden. Auch für die Bundesrepublik werden soweit als möglich solche Durchschnitte verwendet. Zum Teil liegen die Zahlen in der erforderlichen differenzierten Form jedoch nur für den Monat September des jeweiligen Jahres vor.

3.2.1 Zur Erwerbslosigkeit von Zuwanderern in beiden Ländern

An dieser Stelle werden nun die Gesamtentwicklungen auf dem deutschen und dem niederländischen Arbeitsmarkt in den zehn Jahren von 1994 bis 2003 betrachtet.⁵⁹ In Bezug auf die Niederlande ist dieser Zeitraum in zwei Phasen ein-

56 Vgl.: KOOPMANS (2003): S. 51; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 176 f.; KOOPMANS (2005): S. 7.

57 Die erforderlichen Daten entstammen im Wesentlichen aus dem Internetangebot Statline. Zudem werden verschiedene Bände der Serie *Allochtonen in Nederland* genutzt.

58 Um ein umfassendes Bild der Entwicklungen zu erhalten finden sehr viele verschiedene Publikationen der Bundesagentur Verwendung. Die einzelnen Statistiken und Werte sind abzurufen unter <http://www.arbeitsagentur.de>.

59 Informationen zu der Zeit vor 1994 finden sich unter anderem bei: BENDER/SEIFERT (1999): S. 22 ff.; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 407 ff.; DAGEVOS (2003a): S. 208 ff.

zuteilen. In der ersten Phase von 1994 bis 2001 sanken die Arbeitslosenzahlen im Zuge einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung erheblich. Im Jahr 2001 waren in den Niederlanden rund 250.000 Personen arbeitslos. Gegenüber dem Jahr 1994 bedeutet dies, dass die Zahl der Menschen ohne Beschäftigung sich um mehr als fünfzig Prozent verringert hatte. Dieser beschäftigungspolitische Erfolg führte dazu, dass man die Niederlande im In- und Ausland über Jahre als Vorbild für andere Staaten präsentierte.⁶⁰ Ab dem Jahr 2001 verschlechterten sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Niederlanden rapide. Die Zahl der Arbeitslosen stieg in den Jahren 2002 und 2003 auf nahezu 400.000 Personen an.⁶¹

Betrachtet man die Entwicklungen getrennt nach Bevölkerungsgruppen, stellt man fest, dass auch die nichtwestlichen Allochthonen vom wirtschaftlichen Aufschwung bis zum Jahr 2001 profitiert haben. Die Zahl der arbeitslosen Zuwanderer verringerte sich im Zeitraum von 1994 bis 2001 von knapp 90.000 auf circa 50.000 Personen und somit um über vierzig Prozent. Beim Vergleich dieser Werte mit denen der Autochthonen fällt auf, dass die Erwerbslosigkeit unter diesen noch deutlich stärker zurückgegangen war. Die Migranten profitierten insgesamt also nicht proportional vom Wirtschaftsaufschwung. Von den steigenden Arbeitslosenzahlen der Jahre 2002 und 2003 waren sie hingegen überproportional stark betroffen.⁶² Im Jahr 2003 waren 86.000 nichtwestliche Allochthone in den Niederlanden ohne Beschäftigung. Gegenüber dem Jahr 2001 bedeutete dies einen Anstieg um über siebzig Prozent, während die Zahl der arbeitslosen Autochthonen sich im gleichen Zeitraum um rund fünfzig Prozent erhöhte. Die Zahl der erwerbslosen Zuwanderer lag im Jahr 2003 wieder ungefähr auf dem Niveau von 1994. Bei den Autochthonen ist hingegen in den Jahren von 1994 bis 2003 ein Rückgang der Arbeitslosenzahl um etwa 35 Prozent zu verzeichnen gewesen.

In der folgenden Grafik werden die Entwicklungen der Arbeitslosenzahlen in den Niederlanden miteinander verglichen und die bisherigen Ausführungen da-

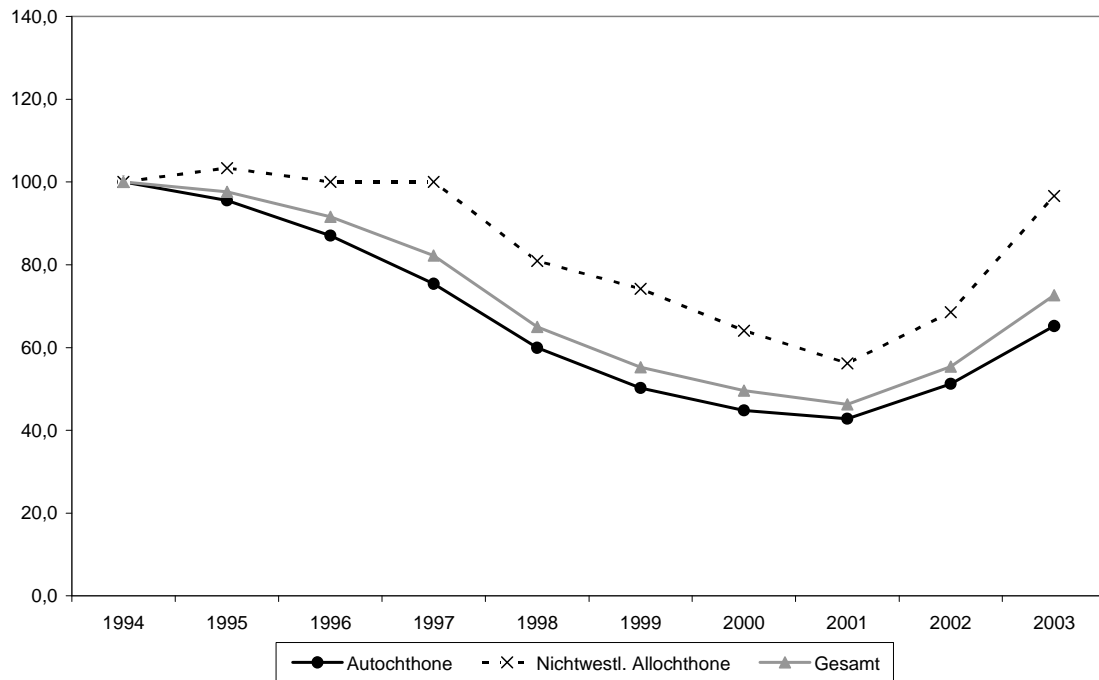
60 Vgl.: PARIDON (2004): S. 139. Der Autor schreibt hier: „Zahlreiche ausländische Delegationen, vor allem auch aus Deutschland, besuchten die Niederlande, um mit eigenen Augen zu sehen, wie sich das niederländische Arbeitsplatzwunder vollzog und wobei es nun genau bei diesem ‚Poldermodell‘ ging.“ Auf das große Interesse an den niederländischen Beschäftigungsstrategien und -instrumenten in Deutschland verweisen auch Wenzel und Woltering: „Auf deutscher Seite wird in zahlreichen Beiträgen analysiert und reflektiert, wo die Ursachen des kaum bestrittenen niederländischen Erfolges liegen könnten und welche Elemente evtl. übernommen werden können, um einen ähnlich erfolgreichen Weg auch im eigenen Land einzuschlagen.“ WENZEL/WOLTERING (1998): S. 6. Auf den folgenden Seiten untersuchen die beiden Autoren dann die Grundlagen der Beschäftigungserfolge in den Niederlanden. Mit diesem Thema beschäftigen sich auch: WERNER/WALWEI (2002): S. 3 ff.; STILLE (1998): S. 294 ff.; ENGELEN (2004): S. 450.

61 „Als die Weltwirtschaft ab 2000 zu stocken begann und nach 2001 stark zurückfiel, wurden auch die Niederlande von einer harten und langanhaltenden Rezession getroffen. Das ‚holländische Wunder‘ war vorüber.“ PARIDON (2004): S. 140.

62 Hierzu siehe auch: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 1; MAAGDENBERG (2004a): S. 53; TWEEDER KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 155 f.

mit veranschaulicht. Das Jahr 1994 bildet das Basisjahr und erhält somit den Wert 100. Die Werte der Folgejahre geben die jeweilige prozentuale Abweichung von diesem Basiswert an. Insgesamt enthält die Abbildung drei Kurven: eine für die Gesamtentwicklung, eine für die autochthone Bevölkerung und eine für die nichtwestlichen Allochthonen.

Abbildung 3.4: Entwicklung der Arbeitslosenzahlen in den Niederlanden im Zeitraum von 1994 bis 2003 nach Bevölkerungsgruppen (Basisjahr 1994 = 100)



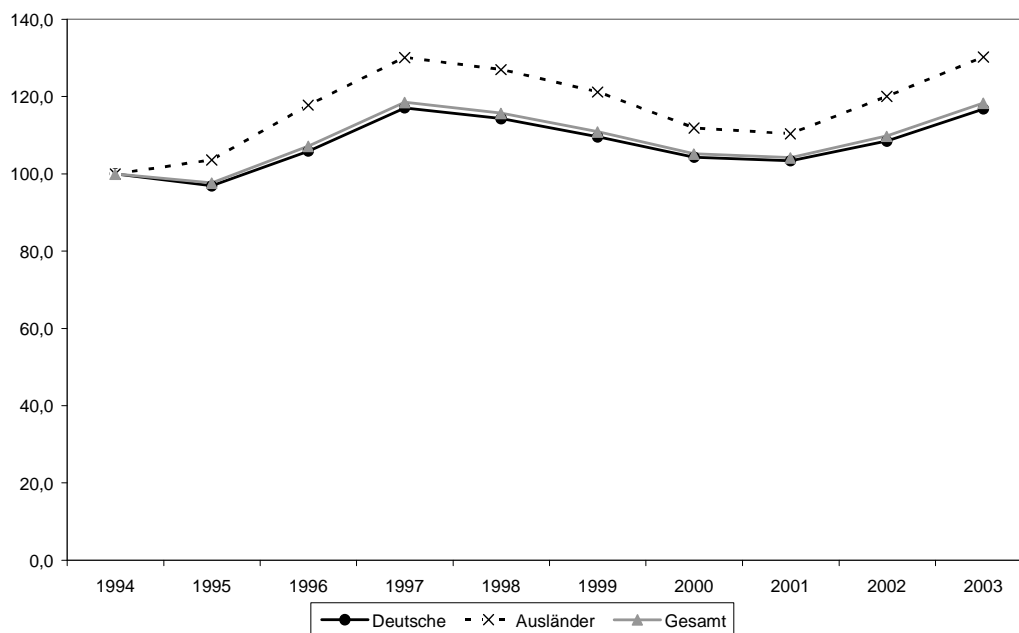
Quellen: CBS; eigene Berechnung und Darstellung

Die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen in Deutschland lässt sich in der Zeit von 1994 bis 2003 in drei zeitliche Abschnitte unterteilen. In der ersten Phase, die von 1994 bis 1997 andauerte, stieg die Zahl der Menschen ohne Beschäftigung von knapp 3,7 Millionen auf nahezu 4,4 Millionen Personen an. In den nachfolgenden Jahren bis 2001 verbesserte sich die Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Im Jahr 2001 belief sich die Zahl der Erwerbslosen auf etwa 3,85 Millionen. Die Jahre 2002 und 2003 bilden dann die dritte Phase des Betrachtungszeitraums. In diesen beiden Jahren erhöhte sich die Zahl der Menschen ohne Beschäftigung wieder auf knapp 4,4 Millionen Personen. Sie lag damit wieder ungefähr auf dem Niveau von 1997.⁶³

63 Die Grundlage für die hohen Arbeitslosenzahlen bilden in Deutschland massive wirtschaftliche Probleme, welche seit den neunziger Jahren zunehmend an Bedeutung gewannen. Paridon schreibt hierzu: „Es stellte sich nicht nur heraus, dass sich der wirtschaftliche Aufschwung in den neuen Bundesländern viel schwieriger realisieren ließ, als es die anfänglichen Einschätzungen hatten vermuten lassen. Auch die Belastungen, die dies für den Staatshaushalt und die gesamte deutsche Wirtschaft mit sich brachte, erwiesen sich als viel höher als vorhergesehen. Dabei wurde immer deutlicher, dass die

Im Jahr 1994 waren rund 420.000 Ausländer in Deutschland arbeitslos gemeldet. Bis 1997 stieg diese Zahl auf nahezu 550.000 Personen an. In den folgenden Jahren bis 2001 verringerte sie sich dann auf etwa 465.000 Menschen. In den Jahren 2002 und 2003 erhöhte sich die Zahl der erwerbslosen Zuwanderer wieder auf knapp 550.000 Personen. Die nach Bevölkerungsgruppen differenzierte Betrachtung der Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland führt zu dem Ergebnis, dass im Betrachtungszeitraum die Grundtendenzen bei den Deutschen und den Ausländern übereinstimmen. Allerdings sind die Zuwanderer stärker vom Anstieg der Erwerbslosigkeit bis zum Jahr 1997 und in den Jahren 2002 und 2003 betroffen. Von der zwischenzeitlichen Erholung auf dem Arbeitsmarkt im Zeitraum von 1998 bis 2001 haben sie hingegen weniger stark profitiert. Beim Vergleich der Erwerbslosenzahlen des Jahres 2003 mit denen aus dem Jahr 1994 stellt man fest, dass die Zahl der arbeitslosen Deutschen sich in den zehn Jahren um knapp 17 Prozent erhöhte. Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der Ausländer ohne Beschäftigung stärker, und zwar um über dreißig Prozent an.⁶⁴

Abbildung 3.5: Entwicklung der Arbeitslosenzahlen in Deutschland im Zeitraum von 1994 bis 2003 nach Bevölkerungsgruppen (Basisjahr 1994 = 100)



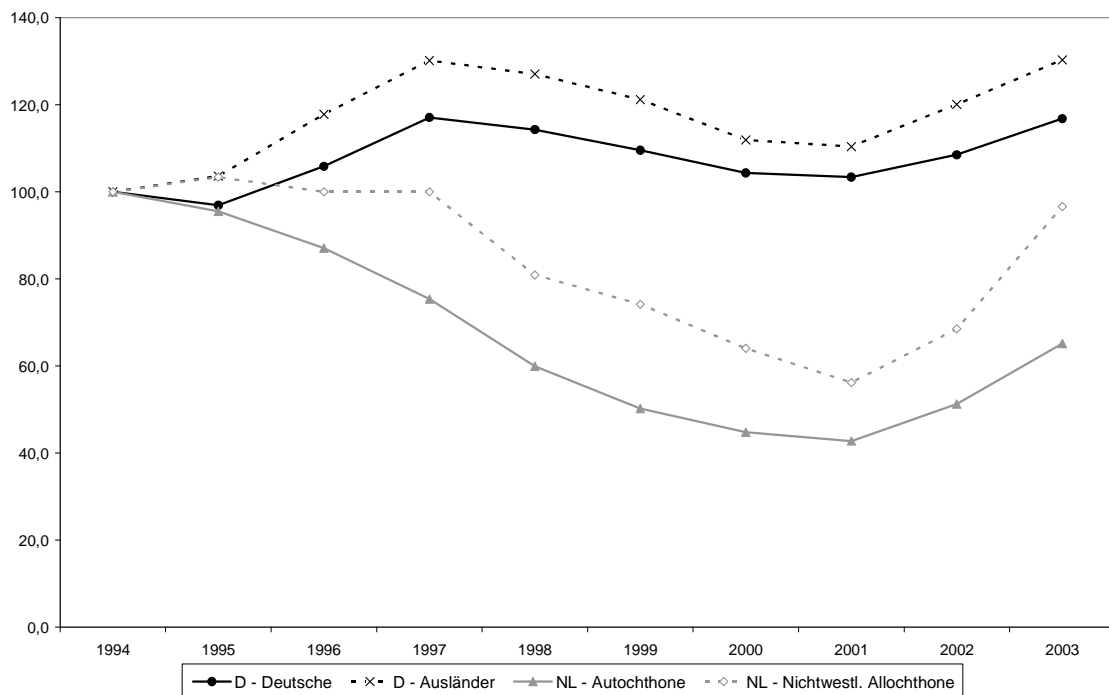
Quellen: BA; eigene Berechnung und Darstellung

deutsche soziale Marktwirtschaft nicht mehr in ausreichendem Maße flexibel und sich selbst erneuernd war, um die Rahmenbedingungen für genügend Wachstum und Arbeitsplätze zu schaffen. So entwickelte sich die deutsche Wirtschaft, die bis dato mit ihrer Ordnung, ihren Institutionen und Leistungen für viele andere Länder ein Vorbild gewesen war, immer mehr zu einem Problemfall.“ PARIDON (2004): S. 139.

64 Zum Thema siehe auch: HERNOLD/LOEFFELHOLZ (2001): S. 12 ff.

Nachdem die Entwicklungen in den Niederlanden und in Deutschland getrennt betrachtet wurden, wird nun eine komparative Perspektive eingenommen.⁶⁵ Zuerst werden in der folgenden Grafik einige der bisher angesprochenen Arbeitsmarktdaten dargestellt. Die Abbildung verdeutlicht nochmals anschaulich die unterschiedlichen Entwicklungen auf dem deutschen und dem niederländischen Arbeitsmarkt in den letzten Jahren. Die Arbeitslosenzahlen in Deutschland weisen insgesamt weniger große Schwankungen auf als jene in den Niederlanden. Ein gravierender Unterschied besteht zudem darin, dass sich in den Niederlanden die Situation am Arbeitsmarkt im Betrachtungszeitraum verbesserte. In Deutschland erhöhte sich die Zahl der Menschen ohne Beschäftigung in den zehn Jahren hingegen.⁶⁶ Der Abbildung ist darüber hinaus zu entnehmen, dass die nichtwestlichen Zuwanderer in beiden Ländern im Betrachtungszeitraum weniger stark von wirtschaftlichen Aufschwüngen profitierten. Von einem Anstieg der Arbeitslosenzahl waren sie stets überproportional stark betroffen. Somit verliefen die Entwicklungen bei den Migranten sowohl in den Niederlanden als auch in Deutschland negativer als bei den Autochthonen bzw. Deutschen.

Abbildung 3.6 Entwicklung der Arbeitslosenzahlen in Deutschland und in den Niederlanden im Zeitraum von 1994 bis 2003 nach Bevölkerungsgruppen (Basisjahr 1994 = 100)



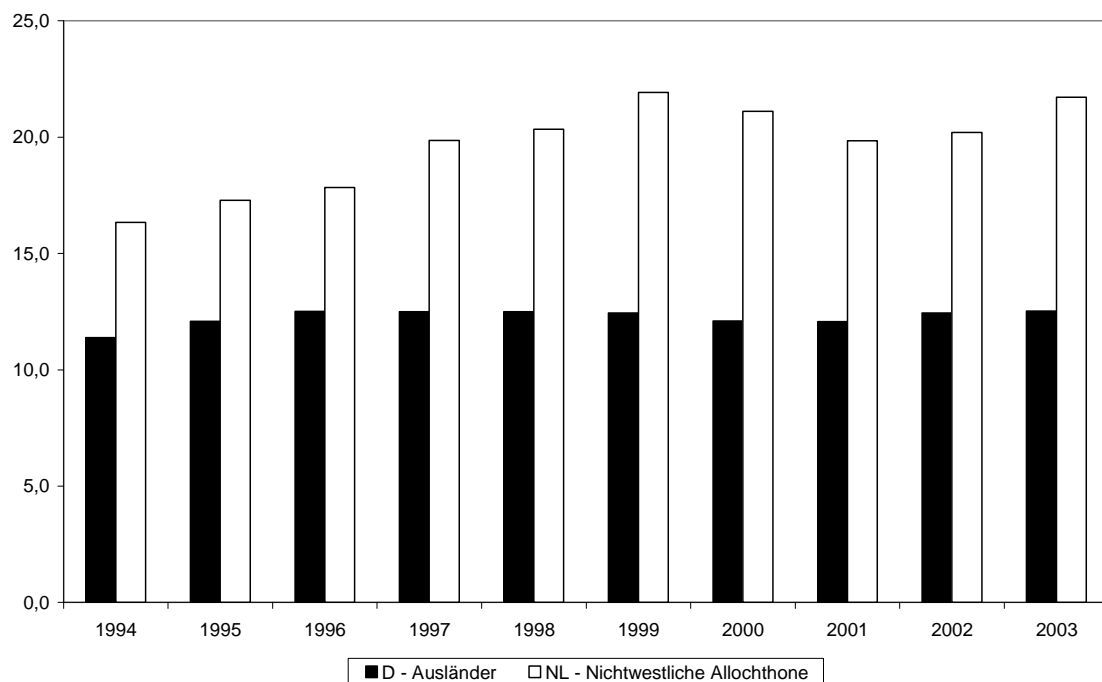
Quellen: CBS; BA; eigene Berechnung und Darstellung

65 Ein Vergleich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen und ihrer Hintergründe ab dem Jahr 1990 findet sich bei: PARIDON (2004): S. 147 ff.

66 In Deutschland waren 2003 knapp zwanzig Prozent mehr Menschen arbeitslos als 1994. In den Niederlanden ist die Zahl der Erwerbslosen in diesem Zeitraum hingegen um nahezu dreißig Prozent zurückgegangen.

Um einen genaueren Eindruck von der Bedeutung der Arbeitsmarktprobleme von Zuwanderern in Deutschland und in den Niederlanden zu vermitteln, werden deren Erwerbslosenzahlen nun in Relation zur Gesamtzahl der jeweiligen Arbeitslosen gesetzt. Hierbei ist festzustellen, dass die ausländischen Arbeitslosen in Deutschland einen sehr konstanten Anteil an der Gesamtzahl der Personen ohne Beschäftigung aufweisen. In den Jahren von 1995 bis 2003 liegt dieser Wert in jedem Jahr zwischen 12,1 und 12,5 Prozent. Eine derart große Konstanz existiert in den Niederlanden nicht. Hier schwanken die Werte in den zehn betrachteten Jahren um insgesamt über fünf Prozent. Sie sind zudem wesentlich höher als die Werte aus dem Nachbarland. Seit 1997 liegen sie Jahr für Jahr bei etwa zwanzig Prozent. Während in Deutschland die Ausländer somit ein Achtel aller Arbeitslosen stellen, liegt der entsprechende Anteil der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden bei etwa einem Fünftel.

Abbildung 3.7: Anteil der arbeitslosen Ausländer bzw. nichtwestlichen Allochthonen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen im jeweiligen Land im Zeitraum von 1994 bis 2003 (Angaben in Prozent)

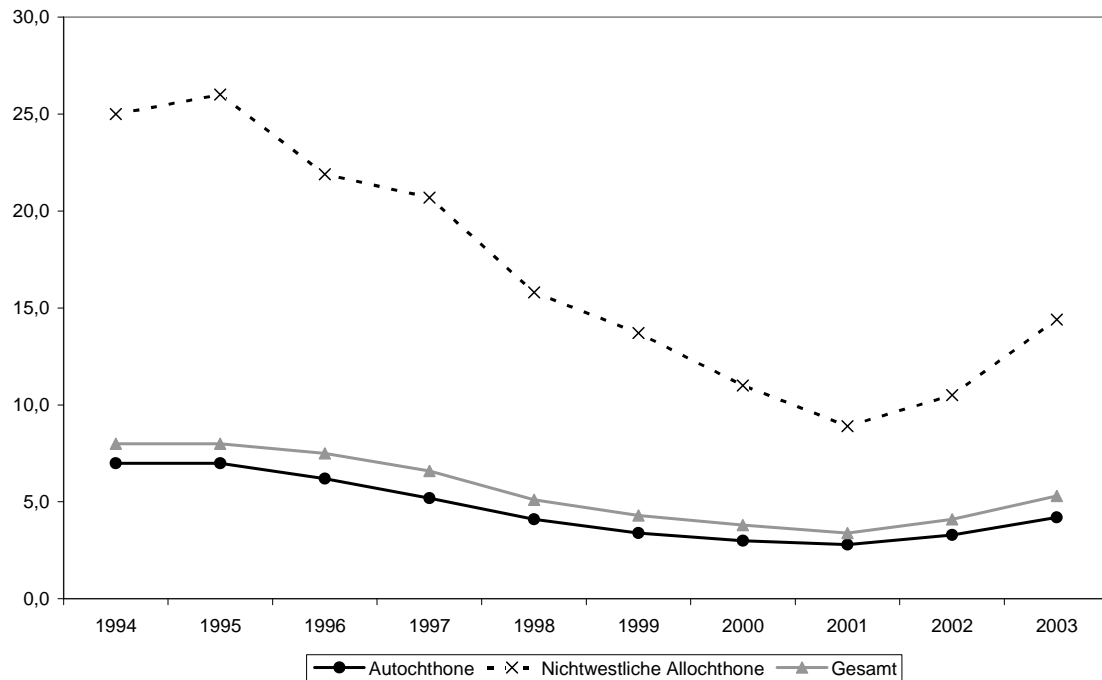


Quellen: CBS; BA; eigene Berechnung und Darstellung

Nach der Betrachtung der absoluten Arbeitslosenzahlen in Deutschland und in den Niederlanden schließt sich nun eine Beschäftigung mit den Arbeitslosenquoten in beiden Ländern an. Die Erwerbslosenquote lag in den Niederlanden Mitte der neunziger Jahre bei acht Prozent. Sie sank von 1995 bis zum Jahr 2001 auf 3,4 Prozent. In den beiden folgenden Jahren vollzog sich dann ein Anstieg auf 5,3 Prozent. Bei der nach Bevölkerungsgruppen differenzierten Betrachtung stellt man erhebliche Unterschiede zwischen Autochthonen und Zuwanderern fest. Die Arbeitslosenquote unter den nichtwestlichen Allochthonen betrug im

Jahr 1994 25 Prozent. Im Zeitraum von 1995 bis 2001 verringerte sie sich von 26 Prozent auf knapp neun Prozent. Bis 2003 erhöhte sich die Erwerbslosenquote erneut auf 14,4 Prozent. In der folgenden Abbildung werden die Entwicklungen in den Niederlanden grafisch dargestellt.

Abbildung 3.8: Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den Niederlanden im Zeitraum von 1994 bis 2003 nach Bevölkerungsgruppen (Angaben in Prozent)



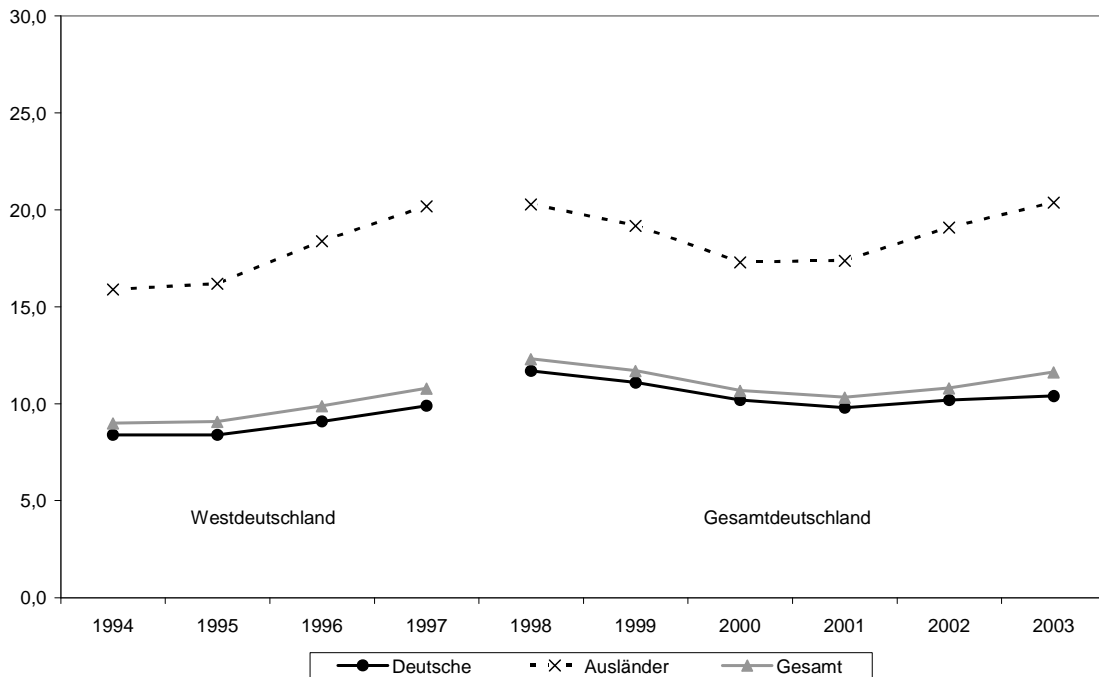
Quellen: CBS; eigene Darstellung

In Deutschland stieg die Erwerbslosenquote von Beginn der neunziger Jahre bis zum Jahr 1997 kontinuierlich von 7,3 auf 12,7 Prozent an. In den folgenden vier Jahren sank sie dann auf rund zehn Prozent ab. Bis 2003 erhöhte sie sich dann wieder auf 11,6 Prozent. Die Arbeitslosenquote der Ausländer wird für Gesamtdeutschland erst ab dem Jahr 1998 ausgewiesen. In diesem Jahr betrug sie 20,3 Prozent. In den folgenden beiden Jahren verkleinerte sich dieser Wert um drei Prozentpunkte. Im Rahmen eines anschließend einsetzenden Anstiegs erhöhte sich die Arbeitslosenquote bis 2003 dann wieder ungefähr auf das Niveau von 1998.

In der nachfolgenden Abbildung werden die skizzierten Entwicklungen veranschaulicht. Da für den Zeitraum von 1994 bis 1997 keine Werte für Gesamtdeutschland vorliegen, werden für diese Jahre Zahlen für Westdeutschland verwendet.⁶⁷

67 Die Ausländerbeauftragte weist in ihrem Bericht aus dem Jahr 2005 darauf hin, dass die Daten aus den Jahren vor 1998 aufgrund von Datenumstellungen nur bedingt mit

Abbildung 3.9: Entwicklung der Arbeitslosenquoten in (West-)Deutschland im Zeitraum von 1994 bis 2003 nach Bevölkerungsgruppen (Angaben in Prozent)



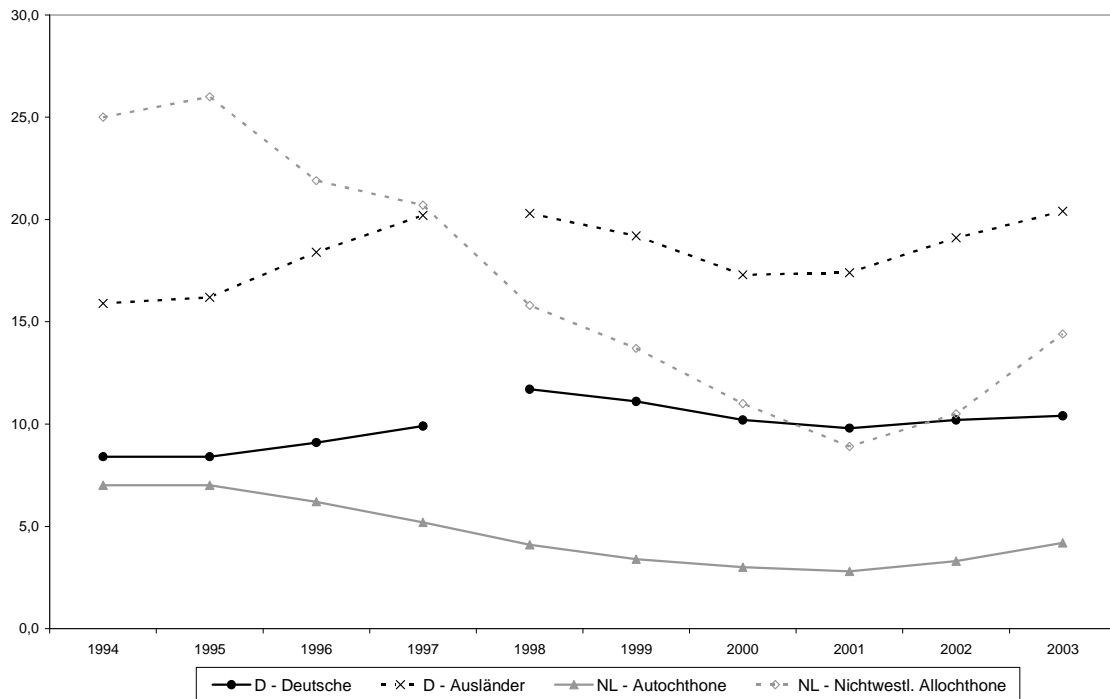
Quellen: BA; eigene Darstellung

Vergleicht man die Entwicklungen in Deutschland und in den Niederlanden, stellt man klare Unterschiede fest. Anders als in Deutschland sank die Arbeitslosenquote in den Niederlanden im Betrachtungszeitraum erheblich. Dies führte dazu, dass sich die Unterschiede zwischen den beiden Ländern bis 2001 deutlich vergrößerten. In diesem Jahr lag die Arbeitslosenquote in Deutschland über dreimal höher als im Nachbarland. In den beiden nachfolgenden Jahren stieg die Erwerbslosigkeit in den Niederlanden dann relativ stärker an als in der Bundesrepublik, so dass die Diskrepanz zwischen den zwei Staaten sich verringerte. Allerdings lag die Arbeitslosenquote auch 2003 in Deutschland mit 11,6 Prozent noch mehr als doppelt so hoch wie in den Niederlanden, wo der entsprechende Wert lediglich 5,3 Prozent betrug.

Die Erwerbslosenquote der Ausländer in Deutschland war zu Beginn der neunziger Jahre erheblich niedriger als jene der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden. Die bereits angesprochene Verbesserung der Situation in den Niederlanden führte dann dazu, dass diese Konstellation sich umkehrte. Im Jahr 2001 wiesen die Zuwanderer in Deutschland dann eine nahezu doppelt so hohe Arbeitslosenquote auf wie die Migranten in den Niederlanden. Auch dieser Unterschied hat sich in den beiden folgenden Jahren dann verringert. Die einzelnen Entwicklungen können anhand der folgenden Grafik nachvollzogen werden.

den aktuelleren Zahlen vergleichbar sind. Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 82 ff.

Abbildung 3.10: Entwicklung der Arbeitslosenquoten in (West-)Deutschland und in den Niederlanden im Zeitraum von 1994 bis 2003 nach Bevölkerungsgruppen (Angaben in Prozent)

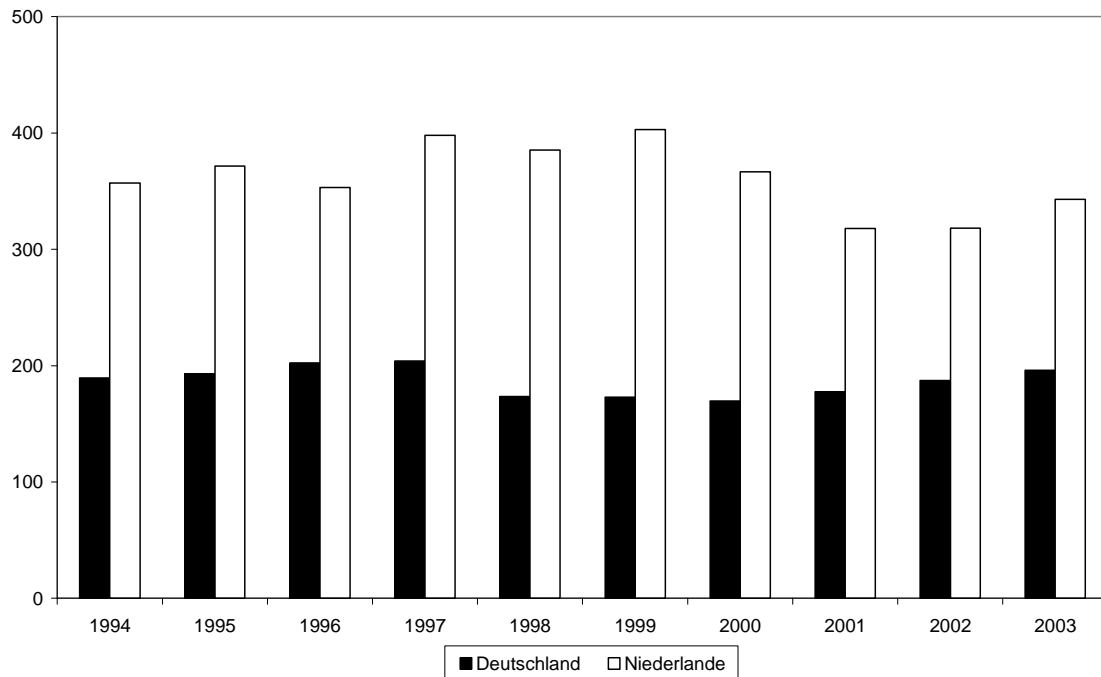


Quellen: CBS; BA; eigene Darstellung

Die bisherigen Ausführungen belegen, dass die einzelnen Bevölkerungsgruppen in beiden Ländern im sehr unterschiedlichen Maße von Erwerbslosigkeit betroffen waren. In Deutschland wiesen die Ausländer im Betrachtungszeitraum durchschnittlich eine nahezu doppelt so hohe Arbeitslosenquote auf wie die Deutschen. In den Niederlanden waren die Unterschiede zwischen nichtwestlichen Allochthonen und Autochthonen deutlich größer. In den zehn betrachteten Jahren lag die Arbeitslosenquote der Zuwanderer jeweils drei- bis viermal höher als jene der einheimischen Bevölkerung.⁶⁸ Die Abbildung 3.11 veranschaulicht die Unterschiede zwischen den Bevölkerungsgruppen in beiden Ländern.

68 Auf diesen Unterschied zwischen den beiden Ländern verweisen auch: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 346; THRÄNHARDT (2001): S. 58; WENZEL/WOLTERING (1998): S. 18.

Abbildung 3.11: Vergleich der Arbeitslosenquoten von Ausländern bzw. nichtwestlichen Allochthonen mit den Arbeitslosenquoten von Deutschen bzw. Autochthonen im Zeitraum von 1994 bis 2003 (Arbeitslosenquote Deutsche bzw. Autochthone im jeweiligen Jahr = 100)



Quellen: CBS; BA; eigene Berechnung und Darstellung

Die Betrachtung der Entwicklung der Arbeitslosenquoten führt auf der einen Seite zu dem Ergebnis, dass die nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden in den letzten Jahren weniger stark von Arbeitslosigkeit betroffen waren als die Ausländer in Deutschland. Auf der anderen Seite hat der Vergleich auch gezeigt, dass die Unterschiede zwischen den Bevölkerungsgruppen in den Niederlanden größer sind als in der Bundesrepublik.⁶⁹ In Anbetracht dieser Konstellation kann über die Frage, in welchem Land die Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer weiter vorangeschritten ist, kontrovers diskutiert werden. Koopmans bewertet die Unterschiede zwischen den Bevölkerungsgruppen als wichtigeren Aspekt, da die Höhe der Arbeitslosenquoten seiner Auffassung zufolge nicht die Erfolge der Integration, sondern lediglich die wirtschaftliche Situation im jeweiligen Land widerspiegelt.⁷⁰ Diese Sichtweise erscheint plausibel. Allerdings ist in diesem Zusammenhang nochmals darauf hinzuweisen, dass die angeführten Daten aufgrund diverser inhaltlicher und methodischer Aspekte nur bedingt miteinander vergleichbar sind. Es sind vor allem die definitorischen Unterschiede und die Abweichungen in Bezug auf die Zuwanderungsgeschichte beider Länder zu beachten. Aufgrund dieser und weiterer Gesichtspunkte kann eine abschließende

69 Hierauf weisen ebenfalls hin: KOOPMANS (2002): S. 88; BÖCKER/THRÄNHARDT (2003b): S. 34 f.

70 Vgl.: KOOPMANS (2005): S. 6.

Bilanz zu den Ergebnissen der Integrationsprozesse im deutsch-niederländischen Vergleich nicht gezogen werden.

3.2.2 Arbeitslosenzahlen und -quoten von Jugendlichen

Eine hohe Jugendarbeitslosigkeit ist nach Chisholm „zu einem langfristigen Merkmal europäischer Arbeitsmärkte geworden.“⁷¹ Ein wichtiger Grund hierfür liegt nach Ansicht des Autors darin, dass die Anforderungen für den Berufseinstieg kontinuierlich steigen.⁷² In diesem Zusammenhang ist es notwendig darauf hinzuweisen, dass sich die Ausbildungssysteme in Deutschland und den Niederlanden grundlegend unterscheiden. Für Jugendliche in Deutschland stellt vor allem das Duale Ausbildungssystem einen wichtigen Integrationsmechanismus in den Arbeitsmarkt dar.⁷³ Dieses System wird allgemein als wesentlicher Grund dafür angesehen, dass die Arbeitslosenquoten von Jugendlichen sich in Deutschland vergleichsweise niedrig darstellen.⁷⁴ In den Niederlanden, wo die Übergänge von Jugendlichen in den Beruf anders verlaufen, bildet die Jugendarbeitslosigkeit, ebenso wie in den meisten anderen europäischen Staaten, ein größeres Problem als in der Bundesrepublik.⁷⁵

71 CHISHOLM (2000): S. 202. Entsprechende Daten aus Staaten der Europäischen Union wurden zusammengetragen bei: CBS (2003a): S. 102. Auf der Grundlage derartiger Zahlen kommt Orr zu dem Schluss: „All member states have faced either high structural levels of youth unemployment or temporarily high levels during periods of economic recession. Consequently, many member states are still battling with the problem of youth unemployment. Whole generations of young people have faced enormous difficulties in entering the labour market due to endemic or cyclical unemployment trends.“ ORR (2001): S. 148.

72 Vgl.: CHISHOLM (2000): S. 205. Eine intensive Beschäftigung mit dem Thema findet sich bei: ORR (2001): S. 148 ff. Tesser und Veenman weisen darüber hinaus darauf hin, dass Jugendliche beim Berufseinstieg in Konkurrenz mit Personen treten müssen, die bereits über Arbeitserfahrungen verfügen und einen weniger hohen Ausbildungsaufwand benötigen. TESSER/VEENMAN (1997): S. 23.

73 Vgl.: BOSCH (2001): S. 22. Für weiterführende Informationen zum Dualen Ausbildungssystem siehe: BMBF (1999a): S. 1 ff.; BMBF (2003b): S. 1 ff.; BOSCH (2001): S. 27 ff.

74 Vgl.: CHISHOLM (2000): S. 198 f.; BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 352 f.; SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 173. Bosch belegt diese Einschätzung mit folgenden Worten: „Bei der Integration der nachwachsenden Generation erweist sich das Duale Ausbildungssystem der beruflichen Bildung als erheblich erfolgreicher als die Bildungssysteme anderer Länder. Die Jugendarbeitslosigkeit ist im Verhältnis zur allgemeinen Arbeitslosigkeit in keinem anderen OECD-Land so niedrig wie in Deutschland.“ BOSCH (2001): S. 22.

75 Vgl.: MEIJERS/JANSSEN (2000): S. 80; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003a): S. 6; CBS (2004): S. 56 Grundlegende Einsichten in das niederländische Bildungssystem finden sich bei: CBS (2003a): S. 71 ff.; HERWEIJER (2003): S. 111 f.; KEUNE (2002): S. 61.

Die sich nun anschließende Beschäftigung mit den Entwicklungen der Arbeitslosenzahlen und -quoten von Jugendlichen unterscheidet sich von der Betrachtung der Gesamtzahlen insofern, als die verfügbare Datenbasis weniger umfassend ist. Vor allem zwei Punkte sind in diesem Zusammenhang von Bedeutung. Erstens werden im Folgenden nicht die zehn Jahre von 1994 bis 2003, sondern lediglich die letzten acht Jahre dieses Zeitraums analysiert. In den Niederlanden finden hierbei wiederum jahresdurchschnittliche Zahlen Verwendung. Für die Betrachtung der Entwicklungen in Deutschland werden hingegen Daten für den Monat September des jeweiligen Jahres angeführt. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Bundesagentur für Arbeit für diesen Monat differenziertere Zahlen veröffentlicht.⁷⁶ Von der BA werden zweitens zudem nur Gesamtarbeitslosenquoten für Jugendliche ausgewiesen. Eine zwischen deutschen und ausländischen Jugendlichen differenzierte Berechnung kann auf der Grundlage dieser Daten leider nicht vorgenommen werden. Um zumindest einen ungefähren Einblick in die Unterschiede zwischen den Erwerbslosenquoten von deutschen und ausländischen Jugendlichen zu erhalten, wird in der vorliegenden Studie an der entsprechenden Stelle auf Daten vom Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat) zurückgegriffen.

Im September 1996 waren in Deutschland knapp 480.000 Personen im Alter von unter 25 Jahren arbeitslos gemeldet. Diese Zahl stieg in den nächsten zwölf Monaten um nahezu zehn Prozent an. In den folgenden drei Jahren sank die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen dann auf rund 445.000 Personen. Auf diese positive Entwicklung folgte ein erneuter Anstieg der Erwerbslosenzahlen, welcher bis zum Jahr 2003 andauerte. In diesem Jahr waren wieder über 515.000 junge Menschen in Deutschland ohne Beschäftigung.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit unter jugendlichen Ausländern weicht von der Gesamtentwicklung in der Bundesrepublik signifikant ab. In den Jahren 1996 und 1997 waren jeweils rund 85.000 junge Ausländer erwerbslos gemeldet. In den folgenden Jahren verringerte sich diese Zahl erheblich. Im Jahr 2000 belief sie sich nur noch auf etwa 52.500 Personen. Im Vergleich zum Wert von 1996 entspricht dies einem Rückgang von nahezu vierzig Prozent.⁷⁷ In den folgenden Jahren bis 2003 blieb die Zahl der erwerbslosen jungen Ausländer dann ungefähr auf diesem Niveau.

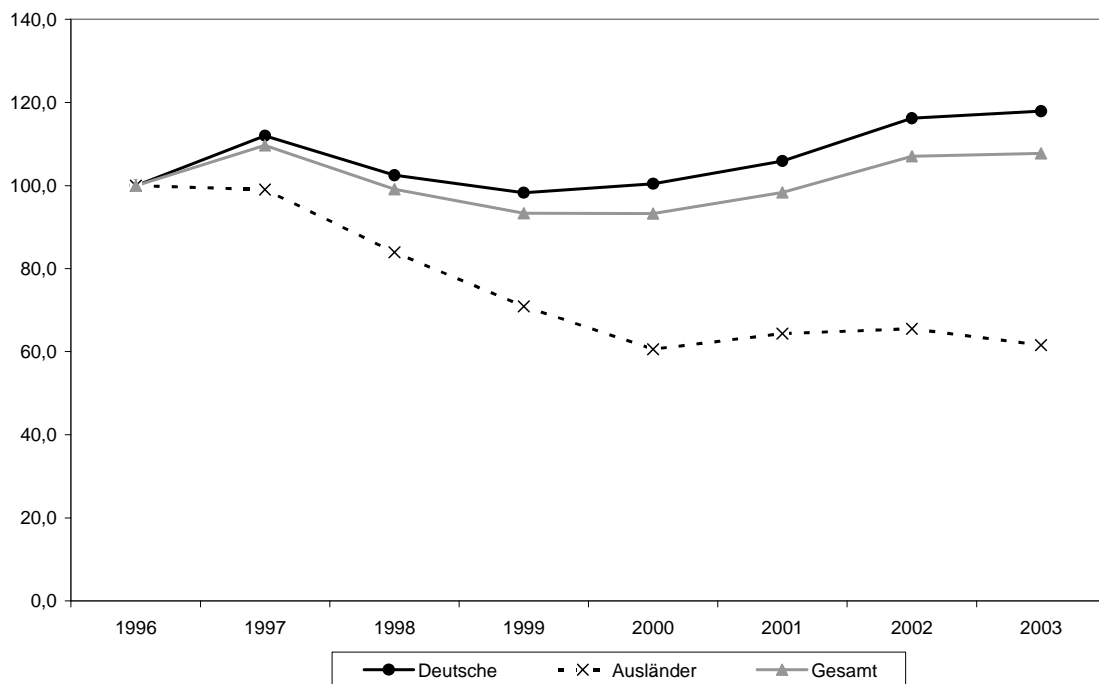
Für die starken Abweichungen zwischen den Entwicklungen bei den deutschen und ausländischen Jugendlichen, welche in der Abbildung 3.12 sehr deutlich werden, finden sich in der Literatur nahezu keine schlüssigen Erklärungen.

76 Die Verzerrungen, welche sich durch die Verwendung der Daten für den Monat September ergeben, sind insgesamt als nicht sehr groß einzuschätzen. Um dies zu verdeutlichen sei darauf hingewiesen, dass die jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenzahlen in Deutschland in den Jahren von 1994 bis 2003 im Durchschnitt von den im September erhobenen Werten um weniger als vier Prozent abweichen. Bei den jugendlichen Arbeitslosen liegt die Abweichung im Durchschnitt der Jahre 1996 bis 2003 sogar unter drei Prozent.

77 Auf diese positive Entwicklung verweist auch: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 313 f.

Vor allem stellt sich die Frage, ob die positive Tendenz bei den jungen Migranten tatsächlich den Realitäten entspricht oder ob ihr andere Gesichtspunkte zugrunde liegen. Die Ausländerbeauftragte des Bundes schreibt zu diesem Thema in ihrem Bericht aus dem Jahr 2005: „Den Zahlen nach zu urteilen würde dies bedeuten, dass es ausländischen Jugendlichen in den vergangenen Jahren besser gelungen sein müsste, sich in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu integrieren als deutschen Jugendlichen. Da gleichzeitig aber auch die Zahlen der ausländischen Schüler und Auszubildenden sanken, stellt sich die Frage, wo die jugendlichen Ausländer, die weder in der Arbeitslosen- noch in der Bildungsstatistik auftauchen, verbleiben. Die Vermutung von hohen Dunkelziffern liegt hier nahe und es ist davon auszugehen, dass sich viele ausländische Jugendliche, die weder die Schule besuchen noch eine Ausbildung absolvieren, einfach nicht arbeitslos melden.“⁷⁸ In Anbetracht dieser Einschätzung gilt es, die positive Entwicklung, welche durch die sinkenden Arbeitslosenzahlen scheinbar dokumentiert wird, mit einer gewissen Skepsis zu bewerten.

Abbildung 3.12: Entwicklung der Arbeitslosenzahlen von Jugendlichen in Deutschland im Zeitraum von 1996 bis 2003 nach Bevölkerungsgruppen (Basisjahr 1996=100)



Quellen: BA, eigene Berechnung und Darstellung

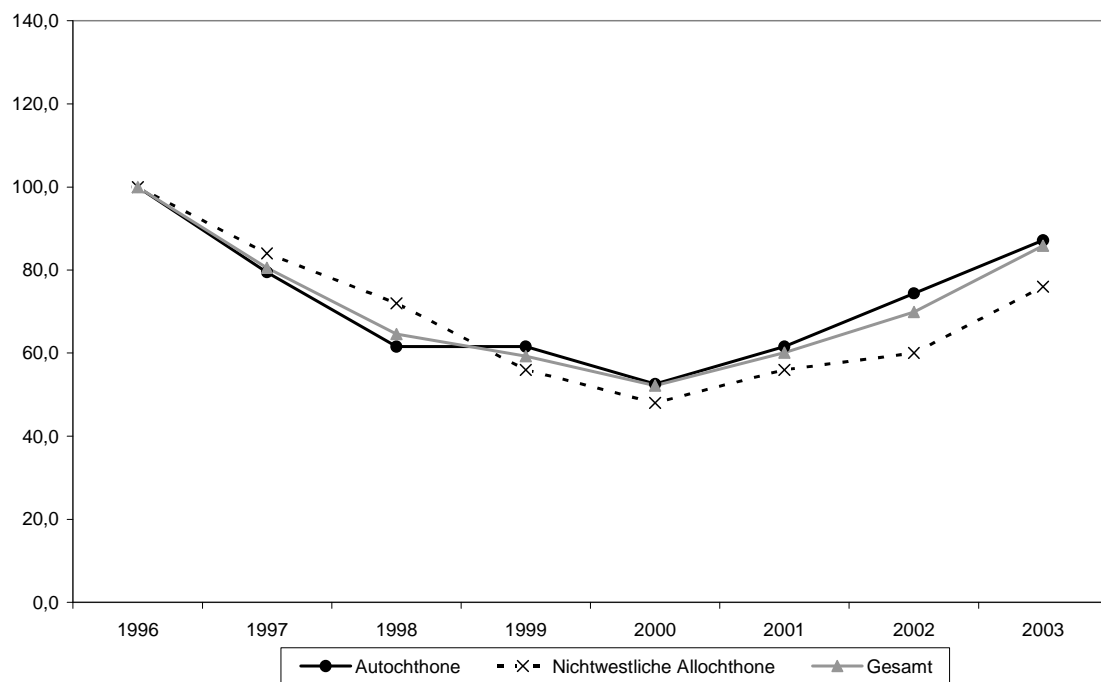
In den Niederlanden waren im Jahr 1996 insgesamt über 110.000 Jugendliche ohne Beschäftigung. Durch die bereits angesprochene positive wirtschaftliche Entwicklung halbierte sich dieser Wert nahezu bis zum Jahr 2000. In der folgenden Zeit erhöhte sich die Anzahl junger erwerbsloser Menschen dann wieder er-

78 Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 84 f.

heblich. Im Jahr 2003 waren knapp 100.000 Jugendliche in den Niederlanden arbeitslos.

Die Entwicklung unter den nichtwestlichen Allochthonen verlief nahezu parallel zur Gesamtentwicklung. Auch die Zahl der jugendlichen Arbeitslosen aus dieser Bevölkerungsgruppe ging zunächst stark von etwa 25.000 auf 12.000 Personen zurück. Ab dem Jahr 2000 kehrte sich jedoch auch bei ihnen der Trend um, und die Erwerbslosenzahlen stiegen wieder kräftig an. Im Jahr 2003 belief sich die Zahl der jugendlichen Zuwanderer ohne Beschäftigung auf circa 19.000 Personen. Gegenüber dem Jahr 1996 bedeutet dies einen Rückgang um etwa 24 Prozent. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der arbeitslosen Autochthonen um etwa 13 Prozent zurückgegangen.

Abbildung 3.13: Entwicklung der Arbeitslosenzahlen von Jugendlichen in den Niederlanden im Zeitraum von 1996 bis 2003 nach Bevölkerungsgruppen (Basisjahr 1996 = 100)

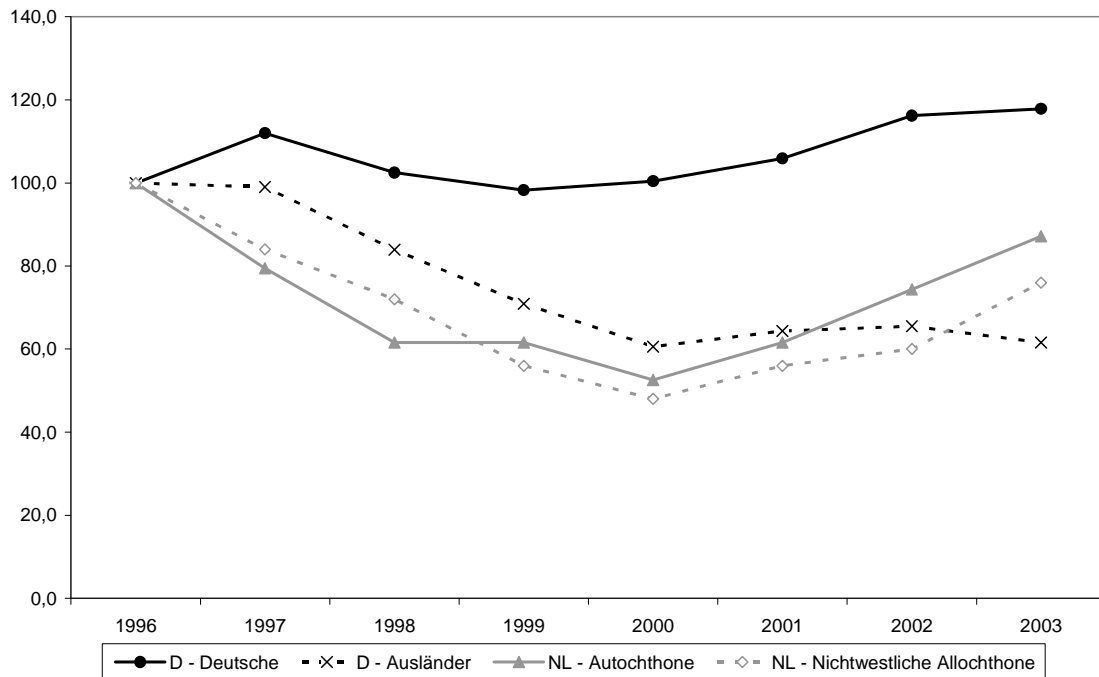


Quellen: CBS; eigene Berechnung und Darstellung

Vergleicht man die Entwicklungen in beiden Ländern in den Jahren von 1996 bis 2003 miteinander, so stellt man drei zentrale Unterschiede fest. Erstens sind bei den Arbeitslosenzahlen von Jugendlichen in Deutschland weniger große Schwankungen zu verzeichnen als in den Niederlanden. Die Zahl der erwerbslosen Jugendlichen ist zweitens in den Niederlanden im Betrachtungszeitraum insgesamt um knapp 15 Prozent gesunken, während sie in Deutschland um nahezu acht Prozent angestiegen ist. Der dritte Unterschied zwischen den beiden Ländern besteht darin, dass in den Niederlanden die Entwicklungen der einzelnen Bevölkerungsgruppen zumindest weitgehend parallel verliefen. In der Bundesrepublik ergibt sich ein gänzlich anderes Bild. Hier erhöhte sich die Zahl der deutschen Jugendlichen ohne Beschäftigung in der Zeit von 1996 bis 2003 um etwa

18 Prozent. Die Zahl der arbeitslosen jungen Ausländer verringerte sich in diesem Zeitraum hingegen aus den angesprochenen Gründen um nahezu vierzig Prozent.

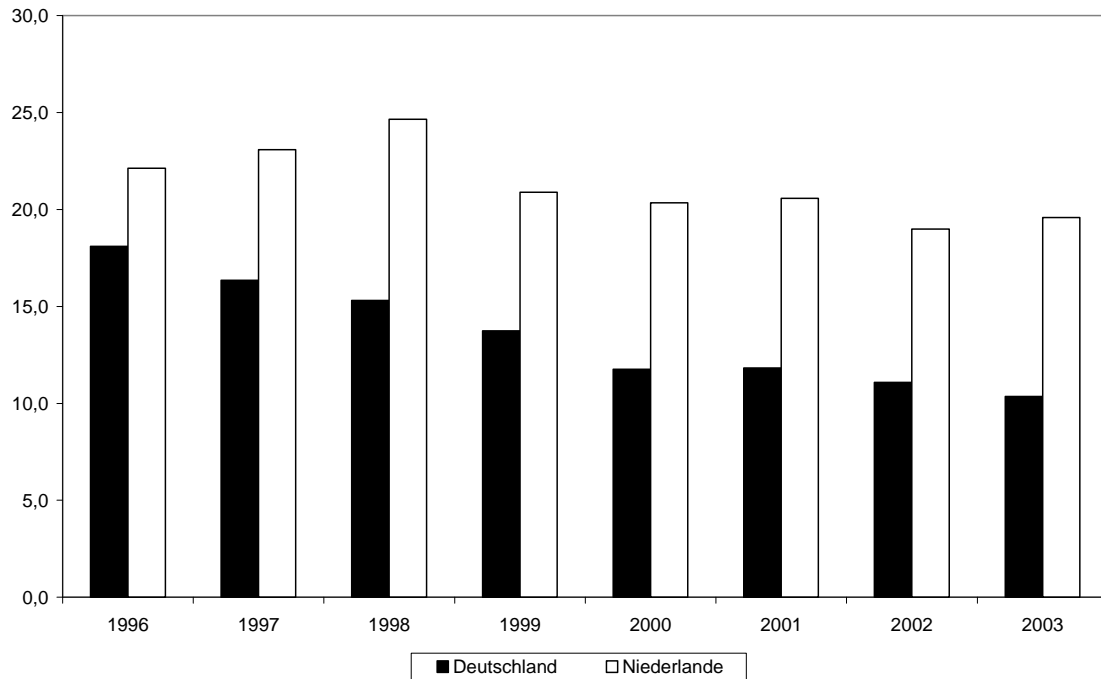
Abbildung 3.14: Entwicklung der Arbeitslosenzahlen von Jugendlichen in Deutschland und in den Niederlanden im Zeitraum von 1996 bis 2003 nach Bevölkerungsgruppen (Basisjahr 1996 = 100)



Quellen: CBS; BA; eigene Berechnung und Darstellung

In Deutschland nahm der Anteil der Ausländer an der Gesamtzahl der arbeitslosen Jugendlichen im Betrachtungszeitraum kontinuierlich ab. Im Jahr 1996 betrug er noch über 18 Prozent. Im Jahr 2003 lag er dann nur noch bei gut zehn Prozent. In den Niederlanden nahm der entsprechende Anteilswert erst leicht zu. Im Jahr 1998, als nahezu 25 Prozent der jugendlichen Arbeitslosen aus der Gruppe der nichtwestlichen Allochthonen stammten, erreichte diese Entwicklung ihren Höhepunkt. In den folgenden Jahren bis 2003 lag der Anteil dann bei jeweils etwa zwanzig Prozent. Für das Jahr 2003 ist somit festzuhalten, dass die nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden einen beinahe doppelt so großen Anteil an der Zahl der arbeitslosen Jugendlichen besaßen als die Ausländer in Deutschland.

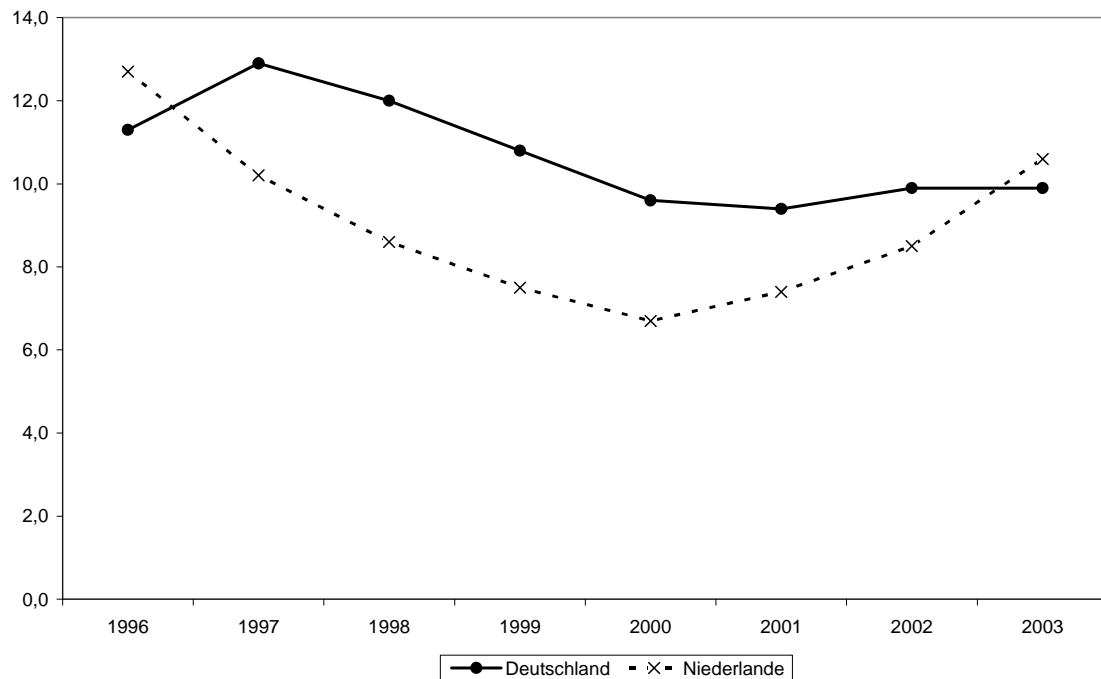
Abbildung 3.15: Anteil der arbeitslosen Ausländer bzw. nichtwestlichen Allochthonen an der Gesamtzahl der jugendlichen Arbeitslosen im jeweiligen Land im Zeitraum von 1996 bis 2003 (Angaben in Prozent)



Quellen: CBS; BA; eigene Berechnung und Darstellung

Bisher wurde die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland und in den Niederlanden auf der Grundlage absoluter Zahlen betrachtet. Im Folgenden werden nun die Arbeitslosenquoten herangezogen. Im Gegensatz zu den im Kapitel 3.2.1 betrachteten Gesamtwerten bestehen zwischen den beiden Ländern in Bezug auf die Erwerbslosenquoten von Jugendlichen weniger große Unterschiede. Der entsprechende Wert lag in den Niederlanden im Jahr 1996 bei 12,7 Prozent. Bis zum Jahr 2000 halbierte er sich dann nahezu. In der Folgezeit stieg er dann wieder auf 10,6 Prozent im Jahr 2003 an. In Deutschland war die Arbeitslosenquote von Jugendlichen im Jahr 1996 etwas niedriger als in den Niederlanden. Im Zeitraum von 1997 bis 2001 sank sie von 12,9 auf 9,4 Prozent ab. In den beiden folgenden Jahren lag sie dann bei jeweils 9,9 Prozent. Insgesamt lag die Arbeitslosenquote von Jugendlichen in Deutschland im ersten und letzten Jahr des Betrachtungszeitraumes unter jener aus den Niederlanden.

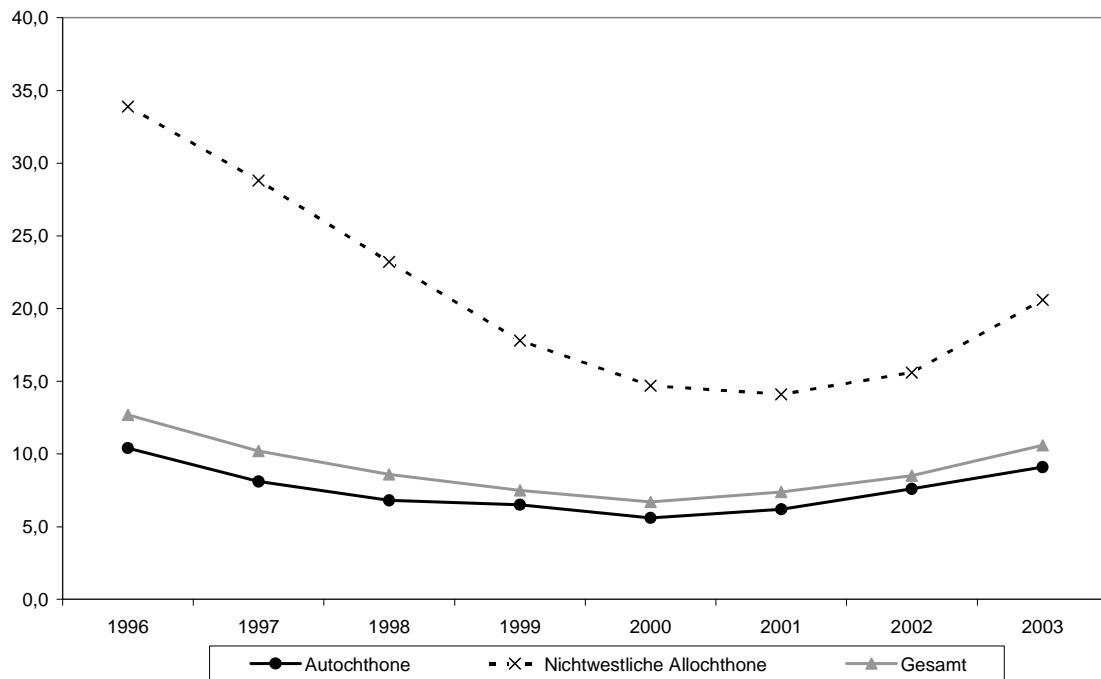
Abbildung 3.16: Arbeitslosenquoten von Jugendlichen in Deutschland und in den Niederlanden im Zeitraum von 1996 bis 2003 (in Prozent)



Quellen: CBS; BA; eigene Darstellung

Die Betrachtung der Entwicklungen in den Niederlanden nach Bevölkerungsgruppen führt zu dem Ergebnis, dass in den ersten Jahren des Betrachtungszeitraumes vor allem die Arbeitslosenquote der nichtwestlichen Allochthonen massiv zurückging. Im Jahr 1996 betrug die Erwerbslosenquote dieser Bevölkerungsgruppe etwa 34 Prozent und lag damit auf einem sehr hohen Niveau. Bis zum Jahr 2001 verringerte sich dieser Wert auf etwa 14 Prozent. In den beiden folgenden Jahren stieg die Erwerbslosenquote der jugendlichen Zuwanderer dann wieder auf 20,6 Prozent an. Die Entwicklung bei den Autochthonen verläuft in ihren Grundzügen ähnlich, sie weist jedoch weniger starke Schwankungen auf. Im Jahr 2003 waren 10,6 Prozent der autochthonen Jugendlichen ohne Beschäftigung. Insgesamt sind die Unterschiede zwischen den Bevölkerungsgruppen im Betrachtungszeitraum kleiner geworden. Zwischen 1996 und 1998 lag die Erwerbslosenquote der jugendlichen Migranten noch drei- bis viermal höher als jene der jungen Autochthonen. Im Zeitraum von 2001 bis 2003 lagen die entsprechenden Werte dann noch rund doppelt so hoch.

Abbildung 3.17: Arbeitslosenquoten von Jugendlichen in den Niederlanden im Zeitraum von 1996 bis 2003 nach Bevölkerungsgruppen (Angaben in Prozent)



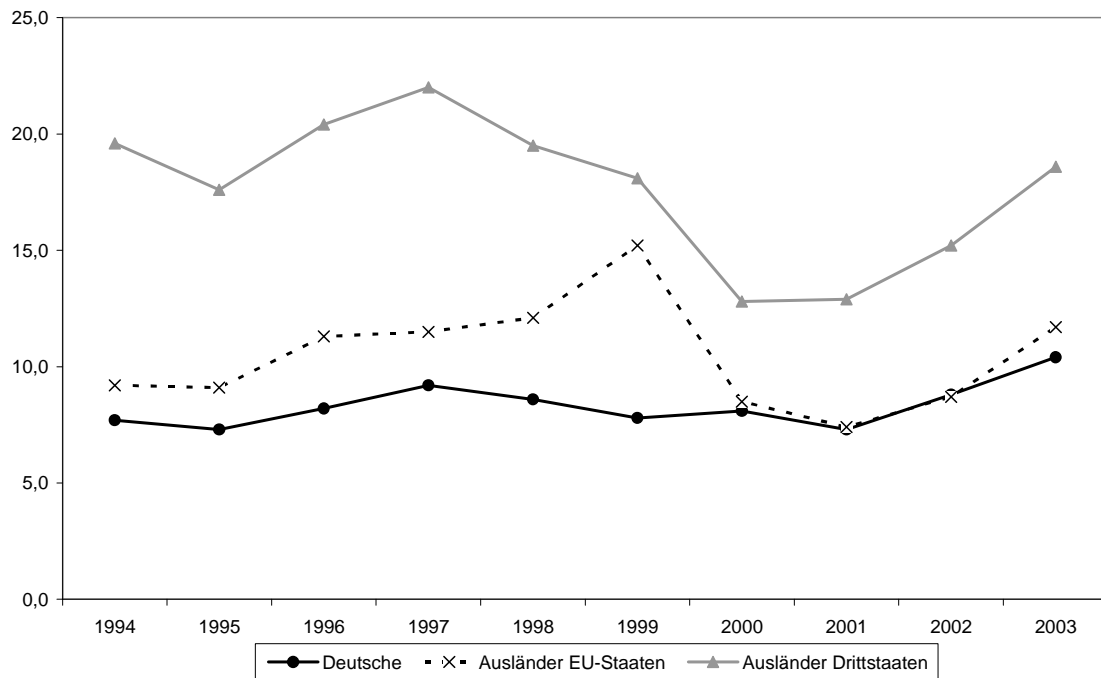
Quellen: CBS; eigene Darstellung

Wie bereits angekündigt, erfolgt die Betrachtung der Arbeitslosenquoten von deutschen und ausländischen Jugendlichen auf der Grundlage entsprechender Zahlen von Eurostat. Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass zwischen den Arbeitslosenzahlen und -quoten der BA und den Daten von Eurostat aufgrund definitorischer und methodischer Aspekte zum Teil deutliche Unterschiede bestehen. Die nun folgenden Daten sind mit den bisher präsentierten Zahlen somit nur bedingt vergleichbar. Sie werden hier angeführt, um zumindest einen groben Einblick in die Unterschiede zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen zu gewinnen. In den Statistiken werden drei Gruppen voneinander unterschieden: die Deutschen, die Ausländer aus Staaten der Europäischen Union und die Ausländer aus Drittstaaten. Die Daten für die Zuwanderer aus Ländern der EU beziehen sich auf die Zeit vor der Erweiterung im Jahr 2004, als die Organisation sich noch auf lediglich 15 Mitgliedstaaten erstreckte.

Laut den Daten von Eurostat betragen die Arbeitslosenquoten von deutschen Jugendlichen im Zeitraum von 1994 bis 2003 zwischen 7,3 bis 10,4 Prozent. Die entsprechenden Werte für die jungen Ausländer aus Staaten der EU lagen in den Jahren bis einschließlich 1999 um zwanzig bis hundert Prozent über dem Niveau der einheimischen Jugendlichen. Von 2000 bis 2003 waren die Erwerbslosenquoten der beiden Bevölkerungsgruppen dann auf einem vergleichbaren Niveau. Ein ähnlicher Prozess der Angleichung ist auch bei den jungen Ausländern aus Drittstaaten zu beobachten. In den ersten Jahren des Betrachtungszeitraumes war deren Arbeitslosenquote zum Teil deutlich mehr als doppelt so hoch wie jene der

deutschen Jugendlichen. In 2003 hatte sich der Abstand dann auf einen Faktor von etwa 1,8 reduziert.

Abbildung 3.18: Arbeitslosenquoten von Jugendlichen in Deutschland im Zeitraum von 1996 bis 2003 nach Bevölkerungsgruppen (Angaben in Prozent)



Quellen: EUROSTAT; eigene Darstellung

3.2.3 Strukturmerkmale der arbeitslosen Zuwanderer

Im Vorangegangenen wurden Erkenntnisse über die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen und -quoten der Ausländer in Deutschland und der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden gesammelt. Auf dieser Grundlage wird nun untersucht, welche Strukturmerkmale die erwerbslosen Zuwanderer in beiden Ländern aufweisen und in welcher Hinsicht Unterschiede zur jeweiligen einheimischen Bevölkerung festzustellen sind. Zur Beantwortung dieser Fragen werden im Folgenden einige relevante Daten aus den letzten Jahren zusammengetragen und analysiert. Durch dieses Vorgehen sollen auch erste Hinweise auf die Hintergründe der Arbeitsmarktprobleme von Migranten gewonnen werden.

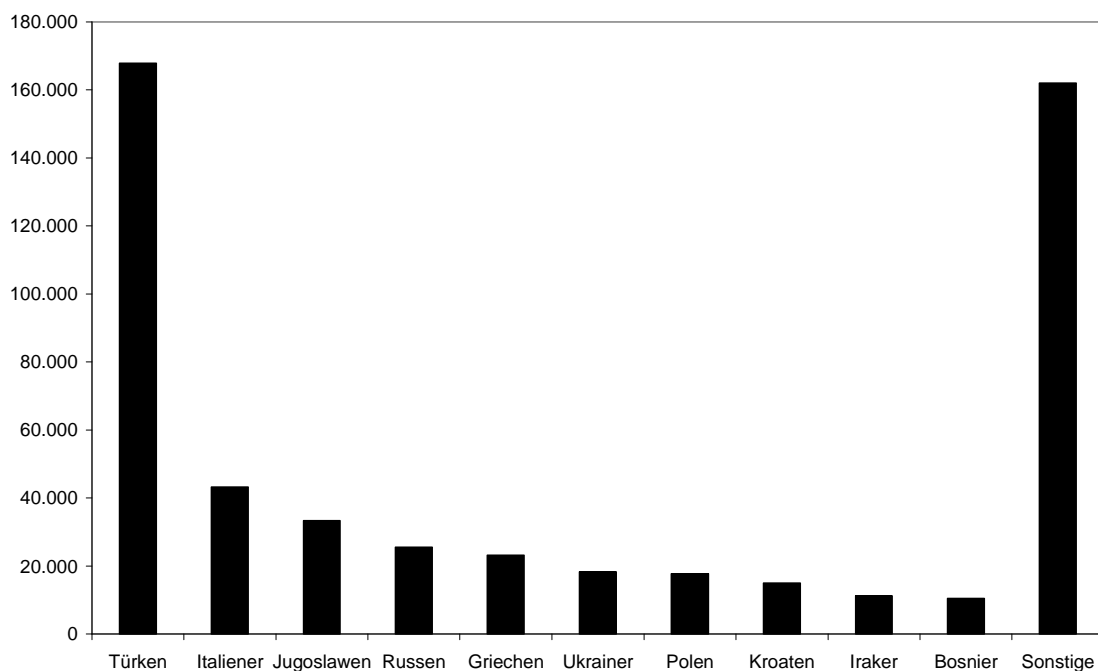
Im September 2003 waren rund 528.000 Ausländer in Deutschland arbeitslos gemeldet. In den fünf neuen Bundesländern und Berlin lebten hiervon etwa 75.000 Personen, was einem Anteilswert von rund 14 Prozent entsprach.⁷⁹ Diese

⁷⁹ Es gilt zu beachten, dass mehr als zwei Drittel der erwerbslosen Ausländer in Ostdeutschland in Berlin leben. In den fünf neuen Bundesländern wohnen insgesamt nur etwa 24.000 Zuwanderer ohne Beschäftigung. Der Anteil dieser fünf Regionen an der Gesamtzahl der arbeitslosen Ausländer liegt bei weniger als fünf Prozent.

Angabe muss vor dem Hintergrund der Tatsache gesehen werden, dass zu dieser Zeit in Ostdeutschland insgesamt nahezu 37 Prozent der Erwerbslosen insgesamt wohnten. Die Arbeitslosigkeit von Ausländern in Deutschland ist somit vorwiegend ein westdeutsches Problem. Dies wird auch deutlich, wenn man sich die Ausländeranteile an den Arbeitslosen nach Regionen getrennt anschaut. In Westdeutschland ist durchschnittlich etwa jeder sechste Arbeitslose Ausländer, in Ostdeutschland nur etwa jeder zwanzigste.

Die nach Staatsangehörigkeiten bzw. Herkunft differenzierte Betrachtung der arbeitslosen Zuwanderer führt für die Bundesrepublik zu dem Ergebnis, dass die Türken die in diesem Zusammenhang mit Abstand bedeutendste Gruppe darstellen. Die Zahl der arbeitslosen Türken betrug im September 2003 knapp 170.000 Personen, ihr Anteil an den erwerbslosen Zuwanderern lag damit bei über dreißig Prozent. Weitere wichtige Gruppen sind die Italiener mit über 43.000, die Jugoslawen mit nahezu 34.000 und die Russen mit rund 25.000 Arbeitslosen. Insgesamt entstammt über die Hälfte der erwerbslosen Ausländer aus diesen vier Gruppen.

Abbildung 3.19: Arbeitslose Ausländer in Deutschland im September 2003 nach Staatsangehörigkeit

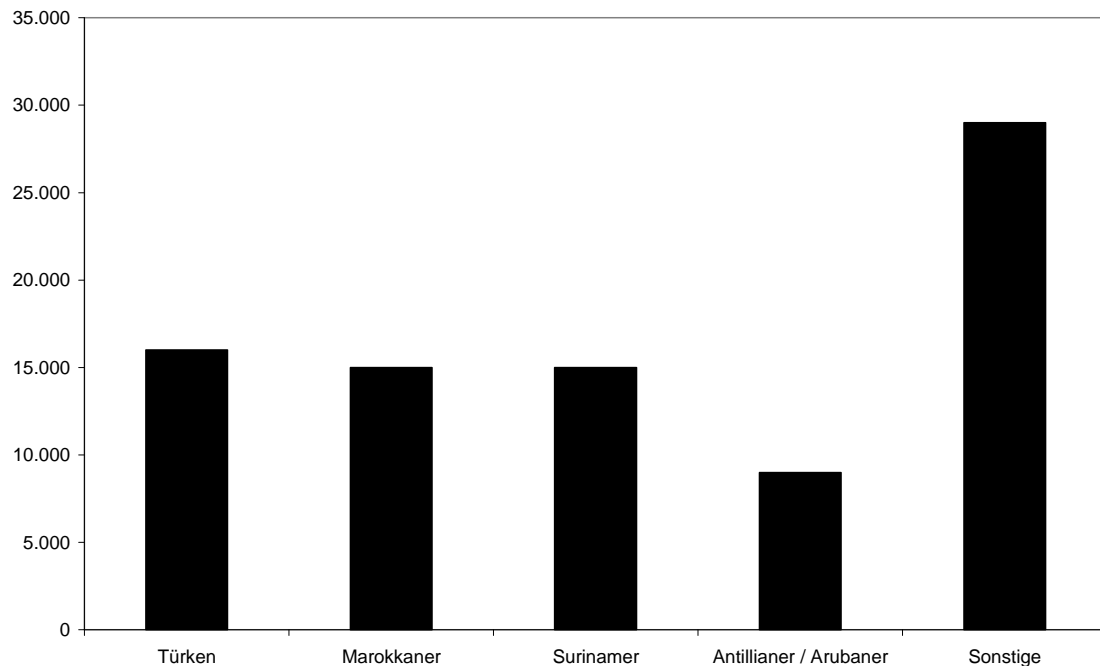


Quellen: BA; eigene Darstellung

In den Niederlanden waren im Jahresdurchschnitt 2003 etwa 86.000 nichtwestliche Allochthone ohne Beschäftigung. Unter ihnen bildeten die Menschen türkischer Herkunft die Zuwanderergruppe, welche die meisten arbeitslosen Zuwanderer stellte. Die Gruppen der Marokkaner und Surinamer waren allerdings nur geringfügig kleiner. Insgesamt waren im Jahr 2003 etwa 16.000 Personen türkischer und jeweils circa 15.000 Menschen marokkanischer und surinamischer Herkunft arbeitslos. Die vierte große Gruppe unter den nichtwestlichen Al-

lochthonen bilden die Antillianer und Arubaner, von denen im Jahr 2003 durchschnittlich 9.000 Personen arbeitslos waren. Auf die genannten vier Gruppen entfielen insgesamt ungefähr zwei Drittel der erwerblosen Zuwanderer.

Abbildung 3.20: Arbeitslose nichtwestliche Allochthone in den Niederlanden im Jahr 2003 nach Herkunft

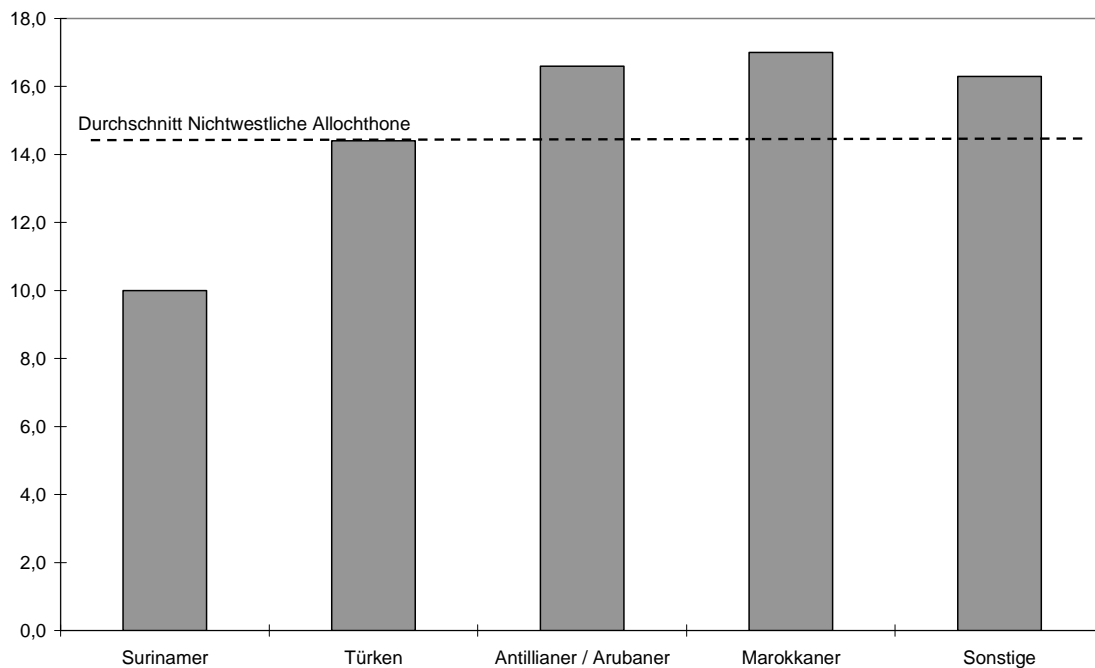


Quellen: CBS; eigene Darstellung

Zwischen den Zuwanderergruppen bestehen in den Niederlanden ebenso wie in Deutschland erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Arbeitslosenquoten. Die durchschnittliche Erwerbslosenquote der nichtwestlichen Allochthone lag im Jahr 2003 bei 14,4 Prozent. Der entsprechende Wert für die Menschen türkischer Herkunft entsprach exakt diesem Durchschnitt. Die Surinamer wiesen eine Arbeitslosenquote auf, die mit zehn Prozent klar unter dem Gesamtwert der Zuwanderer lag. Die Arbeitslosenquoten der Marokkaner sowie der Antillianer und Arubaner waren hingegen mit 17,0 bzw. 16,6 Prozent überdurchschnittlich hoch. Bei den sonstigen nichtwestlichen Allochthonen war insgesamt ein Wert von 16,3 Prozent zu verzeichnen. Es gilt zu bedenken, dass es sich hierbei um einen Durchschnitt handelt, in den sehr unterschiedliche Werte für einzelne Migrantengruppen eingehen.⁸⁰

80 Differenzierte Zahlen für einige Gruppen für das Jahr 2003 finden sich bei MAAGDENBERG (2004a): S. 56. Laut dieser Quelle lagen die Arbeitslosenquoten der Somalier, Afghanen und Iraker im Jahr 2003 zwischen 36 und 39 Prozent. Unter den Menschen iranischer und jugoslawischer Herkunft betrugen die entsprechenden Quoten 25 und 17 Prozent.

Abbildung 3.21: Arbeitslosenquoten von nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden im Jahr 2003 nach Herkunft
(Angaben in Prozent)



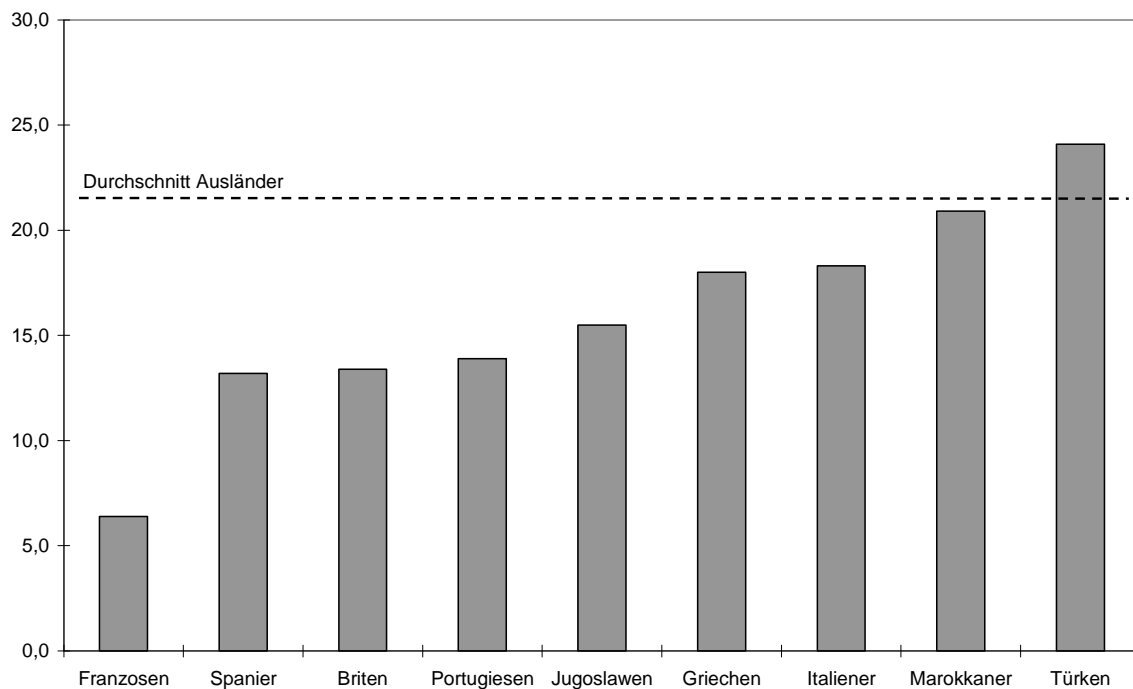
Quellen: CBS; eigene Darstellung

Auch in Deutschland variiert der Anteil der Arbeitslosen an den ausländischen Arbeitnehmern je nach Staatsangehörigkeit erheblich.⁸¹ Im September 2003 lag der durchschnittliche Wert für die Ausländer in Deutschland bei 21,5 Prozent. In Bezug zu diesem Gesamtwert wiesen unter anderem die Spanier, Briten, Portugiesen und Jugoslawen einen unterdurchschnittlichen Arbeitslosenanteil auf. Die entsprechenden Werte lagen zwischen 13 und 16 Prozent. Die Anteilswerte der Griechen, Italiener und Marokkaner waren mit 18,0, 18,3 und 20,9 Prozent zu beziffern. Über dem Durchschnitt der Ausländer lag der Wert für die Türken in Deutschland. Unter ihnen betrug der Anteil der Arbeitslosen 24,5 Prozent.⁸²

81 Die im Folgenden angeführten Anteile sind mit den im Vorangegangenen vorgestellten offiziellen Arbeitslosenquoten nur bedingt vergleichbar, da die Bezugsbasis nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte plus Arbeitslose umfasst.

82 Zum Thema siehe auch: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 82 ff.; UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 219. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass auch in Bezug auf die Arbeitslosenquoten große Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland bestehen. In Westdeutschland lag die Arbeitslosenquote von Ausländern im September 2003 bei 18,1 Prozent, in Ostdeutschland zur selben Zeit bei 38,4 Prozent und damit mehr als doppelt so hoch.

Abbildung 3.22: Anteil der Arbeitslosen an den ausländischen Arbeitnehmern in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten (Angaben in Prozent)



Quellen: BA; eigene Darstellung

Sowohl in Deutschland wie auch in den Niederlanden sind Männer in der Gruppe der erwerbslosen Zuwanderer überproportional stark vertreten. Unter den arbeitslosen Ausländern in Deutschland lag der Frauenanteil im September 2003 nur bei 36,9 Prozent. Bei den Erwerbslosen insgesamt betrug dieser Wert hingegen nahezu 46 Prozent. In den Niederlanden ergibt sich ein sehr ähnliches Bild. Hier waren im Jahr 2003 etwa 52 Prozent der Arbeitslosen männlich. Unter den nichtwestlichen Allochthonen lag der entsprechende Anteilswert mit über 63 Prozent wesentlich höher. Die vergleichsweise geringen Frauenanteile unter den arbeitslosen Zuwanderern in Deutschland und in den Niederlanden erklären sich vornehmlich dadurch, dass ausländische bzw. allochthone Frauen weniger häufig am Erwerbsleben teilnehmen. Zudem weisen sie eine etwas niedrigere Arbeitslosenquote auf.⁸³

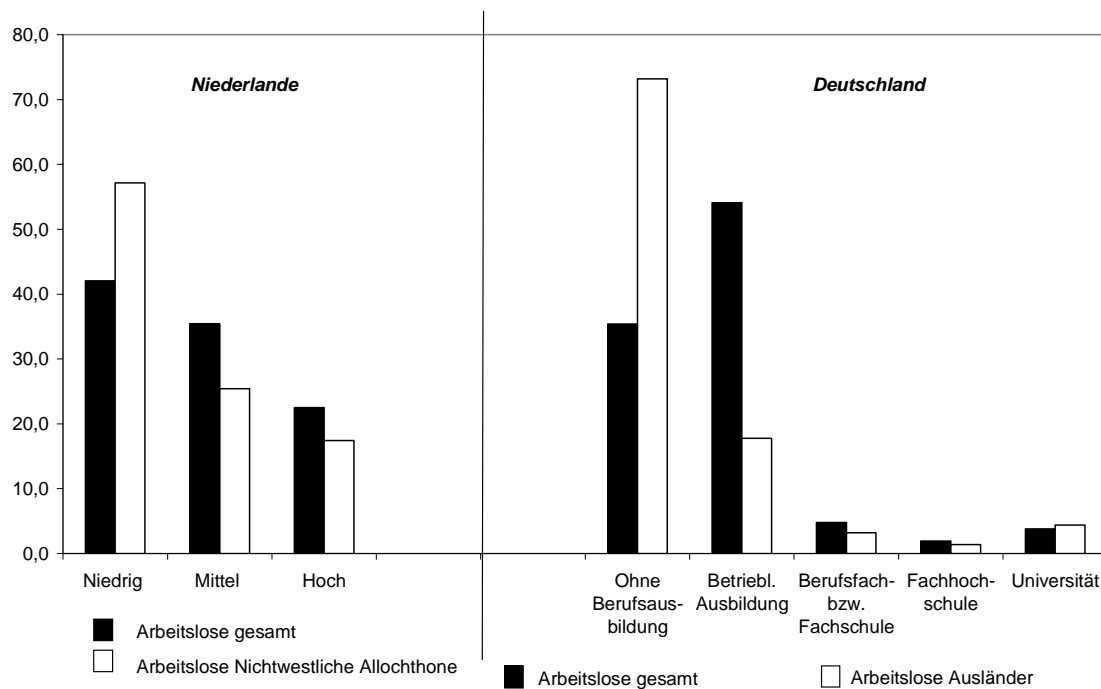
Die Arbeitsmarktchancen eines Menschen hängen in Deutschland und in den Niederlanden im hohen Maße von seinen Qualifikationen ab.⁸⁴ Beim Vergleich

83 In den Niederlanden lag die Quote unter den männlichen Migrantinnen im Jahr 2003 bei 14,9 und unter den weiblichen Zuwanderern bei 13,7 Prozent.

84 Diese Tatsache wird deutlich, wenn man sich die Arbeitslosenquoten in den Niederlanden differenziert nach Ausbildungsniveau anschaut. Bei Menschen mit einem niedrigen Ausbildungsniveau lag die Erwerbslosenquote im Jahr 2002 doppelt so hoch wie unter Personen mit einem mittleren oder hohen Ausbildungsniveau. In Deutschland ergibt sich in der Grundtendenz ein ähnliches Bild. Siehe hierzu: CBS (2002): S. 118; SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 128; HÖNEKOPP (2003): S. 12.

des Ausbildungsniveaus von arbeitslosen Zuwanderern in Deutschland und in den Niederlanden mit den Gesamtzahlen des jeweiligen Landes stellt man fest, dass die erwerbslosen Migranten im Durchschnitt eine vergleichsweise niedrige Qualifikationsstruktur aufweisen. Um dies zu belegen, sei darauf hingewiesen, dass im September 2002 über 73 Prozent der arbeitslosen Ausländer in Deutschland über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügten. Bei den Erwerbslosen insgesamt lag dieser Wert mit rund 35 Prozent weniger als halb so hoch. In den Niederlanden wiesen rund 57 Prozent der nichtwestlichen Allochthonen, die im Jahr 2002 keine Arbeitsstelle besaßen, ein niedriges Ausbildungsniveau auf. Der entsprechende Wert bei den Arbeitslosen insgesamt lag mit rund 42 Prozent erheblich niedriger. Aus der Abbildung 3.23 gehen die Qualifikationsdefizite vieler Zuwanderer klar hervor.

Abbildung 3.23: Arbeitslose in Deutschland und in den Niederlanden im September bzw. im Jahr 2002 nach Ausbildungsniveau (Angaben in Prozent)

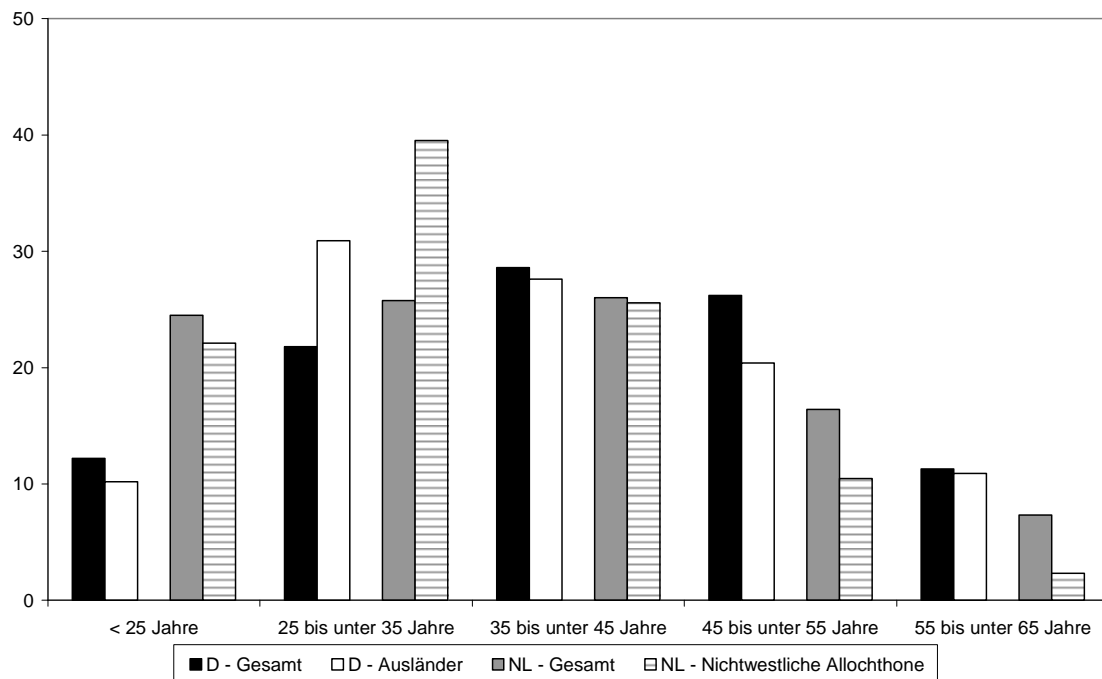


Quellen: CBS; BA; eigene Berechnung und Darstellung

Im Folgenden wird nun ein vergleichender Blick auf die Altersstruktur der erwerbslosen Migranten in Deutschland und in den Niederlanden gerichtet. Als Bezugsgröße wird wiederum die gesamte arbeitslose Bevölkerung im jeweiligen Land ausgewählt. Vergleicht man die arbeitslosen Personen in beiden Ländern fällt zunächst auf, dass die Arbeitslosen in der Bundesrepublik durchschnittlich älter sind als im Nachbarland. So ist weit über ein Drittel der Erwerbslosen in Deutschland mindestens 45 Jahre alt, während dieser Anteilswert in den Niederlanden bei lediglich knapp 24 Prozent liegt. Die erwerbslosen Zuwanderer sind sowohl in den Niederlanden als auch in Deutschland jünger als der Gesamtdurchschnitt der Menschen ohne Beschäftigung. Nur rund dreißig Prozent der

ausländischen Arbeitslosen in Deutschland sind über 45 Jahre alt. Bei den nicht-westlichen Allochthonen liegt dieser Wert bei weniger als 13 Prozent.

Abbildung 3.24: Arbeitslose Bevölkerung in den Niederlanden und in der Bundesrepublik nach Altersgruppen (Angaben in Prozent)



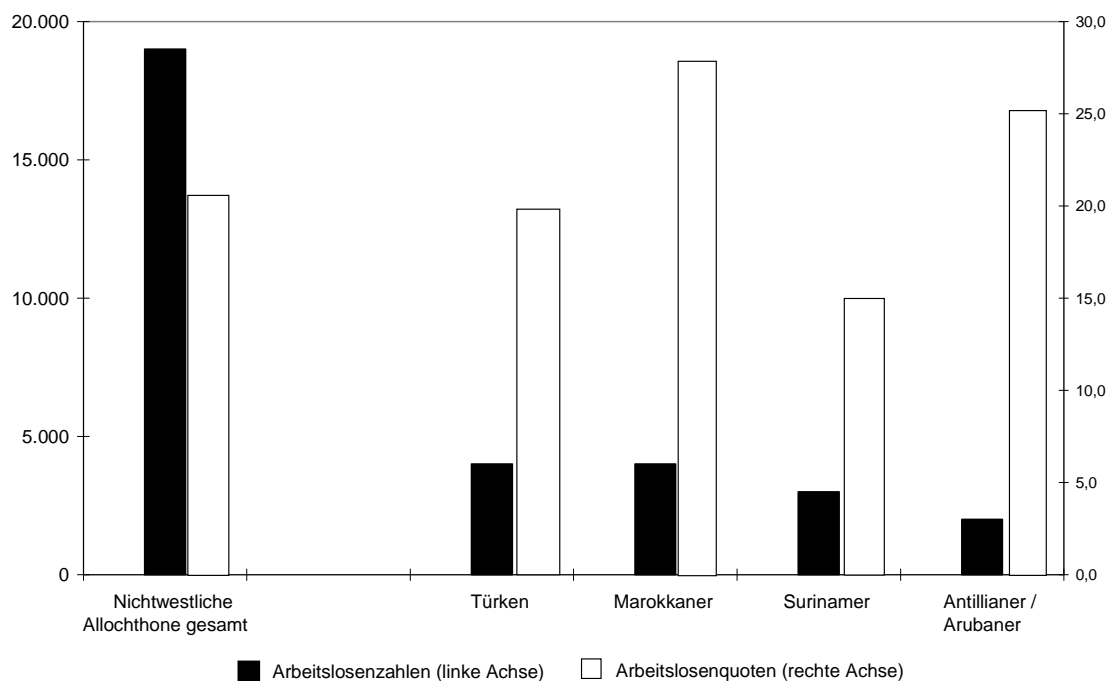
Quellen: CBS; BA; eigene Darstellung

Als nächstes wird nun die Struktur der erwerbslosen Jugendlichen unter 25 Jahren in den zwei Staaten näher betrachtet. Insgesamt umfasste die Gruppe der jugendlichen arbeitslosen Ausländer in der Bundesrepublik im September 2003 knapp 53.400 Personen. Von diesen wohnten rund 47.800 Personen und damit knapp neunzig Prozent in Westdeutschland. In den neuen Bundesländern und Berlin lebten demnach nur rund 5.500 ausländische arbeitslose Jugendliche. Der Anteil der Ausländer an den arbeitslosen Jugendlichen lag in Ostdeutschland bei weniger als drei Prozent, während er in Westdeutschland nahezu 15 Prozent betrug. Insgesamt waren im September 2003 10,4 Prozent der arbeitslosen Jugendlichen in Deutschland Ausländer. In den Niederlanden betrug der entsprechende Wert für die nichtwestlichen Allochthonen im Jahr 2003 19,6 Prozent. Dieser Anteil entsprach einer absoluten Zahl von etwa 19.000 Arbeitslosen unter 25 Jahren.

In den Niederlanden stammten im Jahr 2003 etwa 13.000 der 19.000 jugendlichen Zuwanderer ohne Beschäftigung aus den Gruppen der Türken, Marokkaner, Surinamer sowie der Antillianer und Arubaner. Dies entspricht einem Anteil an der Gesamtzahl von beinahe siebzig Prozent. Die Türken und Marokkaner bildeten mit jeweils ungefähr 4.000 erwerbslosen Personen die beiden größten Gruppen. Von den jungen Menschen aus Surinam waren etwa 3.000 und von den Antillianern und Arubanern etwa 2.000 Personen arbeitslos. Die Arbeitslosenquote unter jungen Zuwanderer lag in den Niederlanden im Jahr 2003 durchschnittlich

bei 20,6 Prozent. Unter den Jugendlichen von den Niederländischen Antillen und Aruba betrug dieser Wert 27,7 Prozent und unter denen aus Marokko 25,1 Prozent. Die jungen Türken und Surinamer wiesen eine Erwerbslosenquote von 19,3 bzw. 14,9 Prozent auf. Die Arbeitslosenquoten unter den jugendlichen Afghanen, Iranern, Somaliern und Irakern lagen im Jahr 2003 zwischen 35 und 40 Prozent. Der entsprechende Wert für die jungen Menschen jugoslawischer Herkunft betrug 19 Prozent.⁸⁵

Abbildung 3.25: Arbeitslosenzahlen und -quoten von jungen Migranten unter 25 Jahren in den Niederlanden im Jahr 2003 nach Herkunft (Arbeitslosenquoten in Prozent)⁸⁶



Quellen: CBS; eigene Darstellung

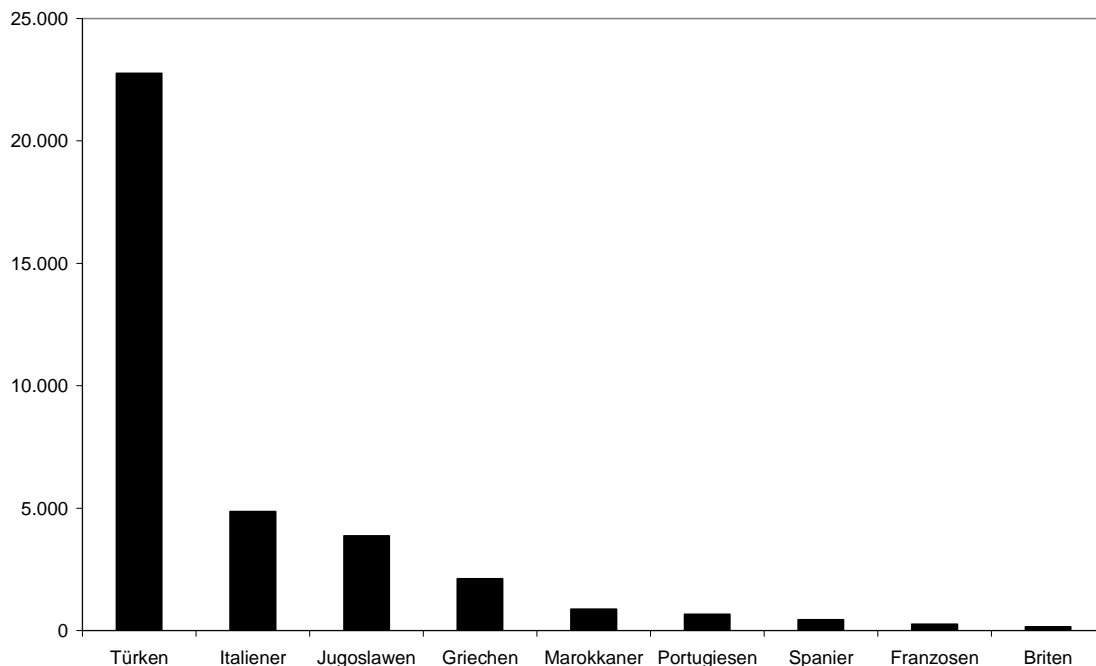
Eine nach Staatsangehörigkeit differenzierte Betrachtung der Arbeitslosenzahlen von Jugendlichen in Deutschland ist aufgrund der bereits skizzierten Datenprobleme nicht möglich. Allerdings können Angaben zu den absoluten Zahlen an erwerbslosen Jugendlichen gemacht werden. Unter den etwa 53.400 arbeitslosen jungen Ausländern in Deutschland waren im September 2003 knapp 22.800 Türken. Dies entspricht einem Anteilswert von nahezu 43 Prozent. Ein weiteres Fünftel der arbeitslosen Zuwanderer entfiel auf die Gruppen der Italiener, Jugoslawen und Griechen. Aus diesen drei Gruppen stammten zusammen knapp 10.900 arbeitslose Jugendliche. In der Abbildung wird die Größe von zehn

85 Vgl.: MAAGDENBERG (2004a): S. 56.

86 In der Abbildung werden sowohl Informationen zu den Arbeitslosenzahlen als auch zu den Arbeitslosenquoten der Zuwanderergruppen dargestellt. Dementsprechend finden in der Grafik zwei unterschiedliche Größenachsen Verwendung.

Migrantengruppen dargestellt. Im September 2003 stammten durchschnittlich zwei von drei arbeitslosen ausländischen Jugendlichen aus diesen zehn Gruppen.

Abbildung 3.26: Arbeitslose jugendliche Ausländer unter 25 Jahren in Deutschland im September 2003 nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten



Quellen: BA; eigene Darstellung

Am Ende dieses Untersuchungsabschnitts ist erstens festzuhalten, dass zum Teil deutliche Unterschiede zwischen den Strukturen der erwerbslosen Zuwanderer und jenen der Autochthonen bzw. Einheimischen bestehen. Dieser Sachverhalt wurde unter anderem durch die differenzierte Betrachtung der Daten zum Qualifikationsniveau und zur Altersstruktur der Erwerbslosen deutlich. Zweitens führte die Auseinandersetzung mit den Strukturdaten zu dem Ergebnis, dass auch zwischen einzelnen Zuwanderergruppen in mancherlei Hinsicht signifikante Abweichungen zu verzeichnen sind. Vor allem die Beschäftigung mit den entsprechend aufgegliederten Arbeitslosenquoten brachte dies zum Ausdruck. Ein weiteres wichtiges Resultat in Bezug auf die Situation in Deutschland besteht darin, dass es sich bei der Ausländerarbeitslosigkeit vorwiegend um eine westdeutsche Problematik handelt. Es konnten auch verschiedene andere Kenntnisse zur Arbeitslosigkeit von Migranten in Deutschland und in den Niederlanden erarbeitet werden. Zudem wurden erste Hinweise auf die Ursachen der vorhandenen Probleme gewonnen. Auf diese Punkte wird im Rahmen des Kapitels 3.3 nun intensiver eingegangen.

3.3 Erklärungsansätze für die Arbeitsmarktprobleme der Migranten

Durch die vorangegangenen Ausführungen liegt nun ein umfassendes Bild über einige zentrale Entwicklungen und Sachverhalte auf dem deutschen und dem niederländischen Arbeitsmarkt vor. An dieser Stelle soll nun der Versuch unternommen werden, die Ursachen für die dargestellten Arbeitsmarktprobleme von Ausländern in Deutschland bzw. von nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden zu analysieren. Hierbei geht es vor allem um die Beantwortung der Frage, warum Migranten in beiden Ländern wesentlich stärker von Erwerbslosigkeit betroffen sind als die einheimischen Bevölkerungsgruppen. Die Betrachtung verfolgt dabei einerseits das Ziel, ein tiefer gehendes Verständnis für die Arbeitsmarktprobleme der Zuwanderer in den zwei Staaten zu schaffen. Auf der anderen Seite soll sie auch als Grundlage für die Auseinandersetzung mit den möglichen Ansatzpunkten politischen Handelns im weiteren Verlauf der Untersuchung fungieren.

Mit den Hintergründen für die vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit unter den Migranten in Deutschland und in den Niederlanden beschäftigt sich eine Vielzahl an wissenschaftlichen Studien. Die Ausführungen in der Literatur zu diesem Thema lassen sich im Wesentlichen zu vier Aspekten zusammenfassen. Verwiesen wird erstens auf die Qualifikationsdefizite vieler Zuwanderer, zweitens auf den wirtschaftlichen Strukturwandel in beiden Ländern, drittens auf konjunkturelle Aspekte sowie viertens auf die Diskriminierung von Seiten der deutschen und niederländischen Arbeitgeber.⁸⁷ Das weitere Vorgehen im Verlauf dieses Unterkapitels orientiert sich an diesen vier Punkten, die im Folgenden im Rahmen separater Untersuchungsteile näher betrachtet werden. Hierbei werden zum Teil sehr komplexe Themen angesprochen, jedoch nicht erschöpfend behandelt. Zudem ist zu beachten, dass zwischen manchen der relevanten Gesichtspunkte komplexe Querverbindungen bestehen.

3.3.1 Die Qualifikationsdefizite vieler Zuwanderer

Die Qualifikationen eines Menschen entscheiden auf dem deutschen wie auch auf dem niederländischen Arbeitsmarkt im zunehmenden Maße über seine Chancen bei der Suche nach Beschäftigung, seine Arbeitsmodalitäten, seine Aufstiegschancen und die Stabilität seines Erwerbsverlaufes.⁸⁸ Der wohl wichtigste Punkt zur Erklärung der hohen Arbeitslosigkeit von Ausländern in Deutschland und nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden besteht dar-

87 Eine vergleichbare Einteilung der in diesem Zusammenhang relevanten Gesichtspunkte nehmen auch vor: RIJKSCHROEFF (2003a): S. 75 f.; VEENMAN/MARTENS (1995): S. 71; SER (2000a): S. 41; VEENMAN (1998): S. 13 ff. Einen Überblick über die Gründe für die vergleichsweise schlechte Beschäftigungssituation von Migranten in beiden Ländern vermitteln auch: SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 39; BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 1; LBR (2001): S. 1 f.

88 Siehe hierzu: BOSCH (2001): S.23 ff.; SCHAUB (2000): S. 9 f.

in, dass diese in vielen Fällen eine vergleichsweise niedrige Qualifikationsstruktur aufweisen.⁸⁹ Die Wichtigkeit dieses Punktes wird sehr deutlich, wenn man sich die entsprechenden Erkenntnisse aus dem vorangegangenen Unterkapitel nochmals in Erinnerung ruft. Es stellt sich die Frage nach den zugrunde liegenden Ursachen.

In diesem Zusammenhang besitzen unterschiedliche Aspekte eine hervorgehobene Bedeutung. Auf den folgenden Seiten konzentriert sich die Betrachtung auf die Bereiche Schule, Ausbildung und Sprache.⁹⁰ Seifert spricht in diesem Zusammenhang einen wichtigen Aspekt an, indem er darauf hinweist, dass zwischen den Schwierigkeiten vieler Migranten in diesen Bereichen oftmals direkte Verbindungen und Kausalitäten bestehen. Dieser Umstand erhöht seiner Ansicht nach die Gefahr der Reproduktion sozialer und ethnischer Ungleichheit.⁹¹ Mit seinen Ausführungen macht der Autor deutlich, dass man sich bei der Beschäftigung mit dem Thema Arbeitsmarktintegration auch mit Fragen der sprachlichen, vorschulischen, schulischen und beruflichen Bildung auseinandersetzen muss. Gerade für die vorliegende Studie sind diese Aspekte besonders relevant, da in ihr die Arbeitsmarktchancen jugendlicher Zuwanderer eine zentrale Stellung einnehmen.

Ein Grund für die mangelnden Ausbildungserfolge vieler Zuwanderer liegt darin, dass ihre Einreise erst in einem eher fortgeschrittenen Alter erfolgt, was die Chancen auf den Erwerb eines Schulabschlusses oder beruflicher Qualifikationen mindert. Allerdings kommt es auch bei Kindern und Jugendlichen zu Schwierigkeiten, welche den gesamten Bildungsweg in den Niederlanden oder der Bundesrepublik durchlaufen. Um dies zu belegen und einen Eindruck vom Umfang der vorhandenen Probleme zu vermitteln, wird nun zunächst auf einige relevante Fakten aus dem Bereich der schulischen Bildung eingegangen.

In den Niederlanden werden schon in den ersten Schuljahren erste standardisierte Leistungstests durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Tests zeigen, dass in dieser frühen Phase deutliche Leistungsunterschiede zwischen den einzelnen Be-

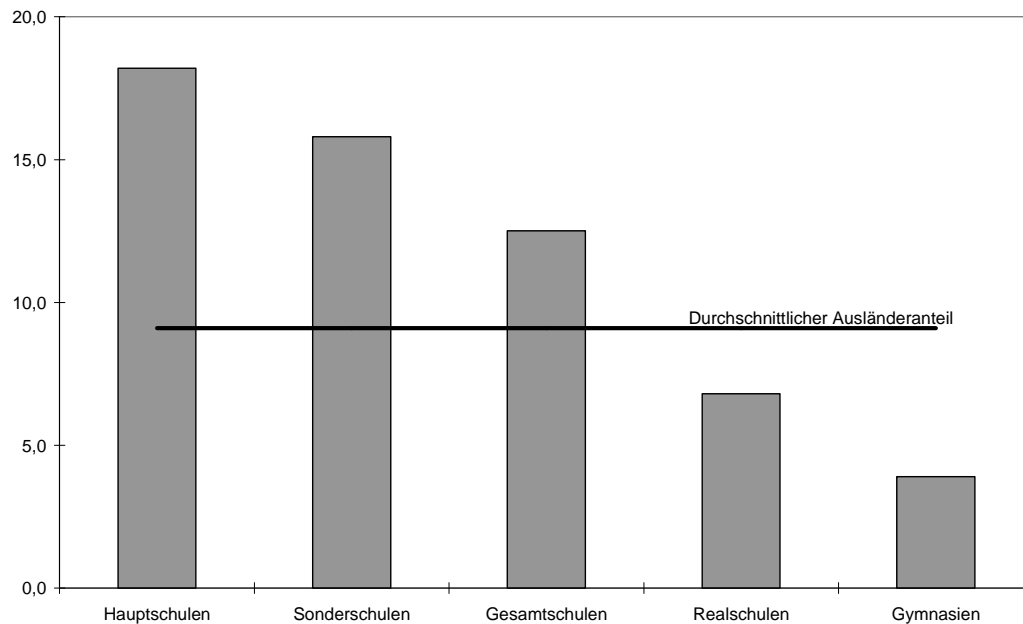
89 Auf den hohen Stellenwert, der diesem Punkt zukommt, weisen unter anderem hin: SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 207; KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 17; ALT/GRANATO (2001): S. 4.; RELL (2002): S. 4; RIJKSCHROEFF (2003a): S. 65; TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 335 ff.

90 Auf die in diesem Zusammenhang ebenfalls relevante Struktur der Zuwanderung in den letzten Jahrzehnten wird im Kapitel 3.3.2 näher eingegangen.

91 Vgl.: SEIFERT (2001): S. 6. Der Autor äußert sich hier folgendermaßen: „Bislang hat Forschung im Bereich der Humankapital- bzw. Ressourcendefizite weitgehend auf einzelne Aspekte z.B. auf Sprachkenntnisse abgehoben. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass Defizite im Verlauf einer Bildungs-, Ausbildungs- und beruflichen Platzierungskarriere kumulativ wirken. Werden bestehende Defizite oder Benachteiligungen in einem Bereich nicht ausgeglichen, kommen andere hinzu. So wirken sich mangelnde Sprachkenntnisse negativ auf den Schulerfolg und interethnische Kontakte aus. Das Fehlen qualifizierter Schulabschlüsse engt das Berufswahlspektrum auf wenig lukrative und kaum zukunftssträchtige Berufe ein. Im Resultat führt dies dann zu einer Reproduktion sozialer und ethnischer Ungleichheit.“

völkerungsgruppen vor allem im sprachlichen Bereich bestehen.⁹² Auch in Deutschland liegen Erkenntnisse vor, welche die Existenz relativ großer Defizite bei vielen Zuwandererkindern belegen.⁹³ Diese Rückstände können in den Folgejahren dann durch Unterricht und Förderung nur bedingt ausgeglichen werden. Insbesondere in Bezug auf das Thema Sprachfertigkeiten bleiben die Migrantenkinder in vielen Fällen deutlich zurück.⁹⁴

Abbildung 3.27: Ausländeranteile an ausgewählten weiterführenden Schulen in Deutschland im Schuljahr 2002/03 (Angaben in Prozent)



Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung

Die Leistungsdefizite der jungen Zuwanderer wirken sich – wie die Abbildung 3.27 zeigt – prägend auf die Wahl der weiterführenden Schulen aus.⁹⁵ In Deutschland sind ausländische Kinder und Jugendliche auf Haupt- und Sonder-

92 Zum Thema siehe: KEUNE (2002): S. 65 f.; MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIEBELEID (1998): S. 15 f.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 267. Eine ausführliche Untersuchung aktueller Zahlen findet sich bei: GIJSBERTS (2003b): S. 69 ff.; TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 211 f.

93 Vgl.: SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 181 f.; KESKIN (2005): S. 96 f.; BÖRNHOFT/KNAUP/MEYER (2004): S. 42. UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDEUNG“ (2001b): S. 211 ff. Die Leistungsdefizite vieler ausländischer Kinder bilden auch eine wichtige Ursache dafür, dass sie besonders häufig vor der Einschulung deshalb noch einmal in Vorklassen oder Schulkindergärten überwiesen werden. Die Ausländeranteile in diesen Einrichtungen lagen im Schuljahr 2002/03 bei jeweils etwa 25 Prozent. Vgl.: STATISTISCHES BUNDESAMT (2004): S. 91.

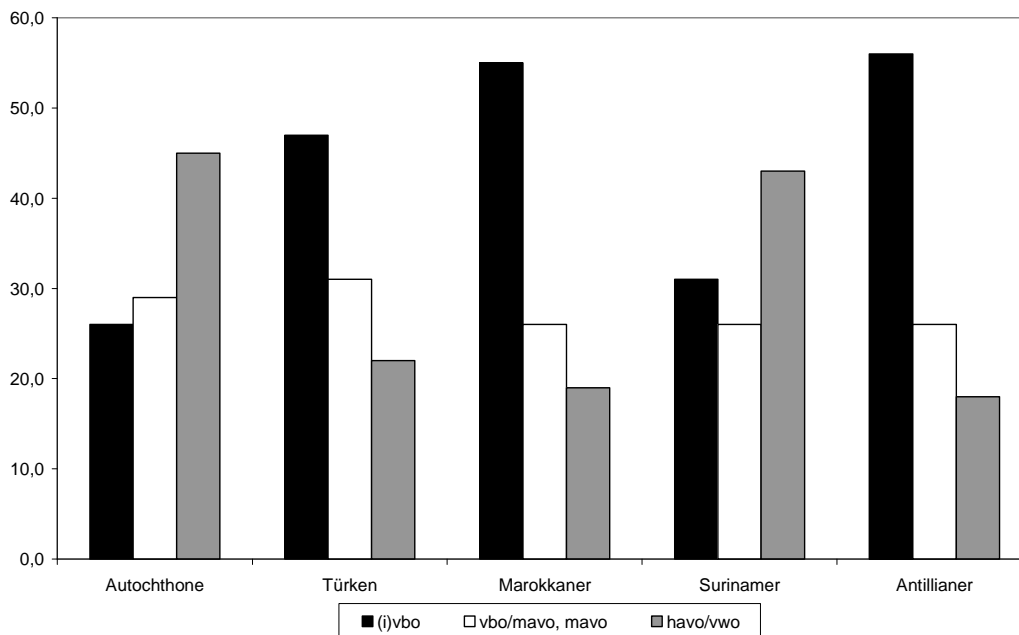
94 Vgl.: GIJSBERTS (2003b): S. 74 ff.; MAAGDENBERG/SCHOLTEN (2004): S. 44 f.; DRIESEN/TESSER (1998): S. 348 ff.; TESSER/IEDEMA (2001): S. 190 f.

95 Nähere Informationen zum Thema finden sich für die Niederlande bei: GIJSBERTS (2003b): S. 84 ff.; TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 162 ff.; MAAGDENBERG/SCHOLTEN (2004): S. 45 ff.

schulen überrepräsentiert. Auf Realschulen und vor allem auf Gymnasien sind sie hingegen deutlich unterproportional vertreten.⁹⁶

In den Niederlanden ergibt sich ein vergleichbares Bild. Die Kinder und Jugendlichen aus der Bevölkerungsgruppe der nichtwestlichen Allochthonen sind hier ebenfalls auf bestimmte Schultypen konzentriert. In der folgenden Grafik wird die Situation der Kinder einiger zentraler Bevölkerungsgruppen im Schuljahr 2001/02 dargestellt. Die Daten beziehen sich auf die Verteilung der Schüler im dritten Jahr der weiterführenden Schule. Aus der Abbildung geht hervor, dass vor allem zwischen den türkischen, marokkanischen und antillianischen Schülern auf der einen und den autochthonen Schülern auf der anderen Seite große Unterschiede bestehen. Die Kinder surinamischer Herkunft nehmen eine Zwischenstellung ein.⁹⁷

Abbildung 3.28: Verteilung der Schüler im dritten Jahr der weiterführenden Schule in den Niederlanden im Schuljahr 2001/02 nach Herkunft (Angaben in Prozent)



Quellen: DAGEVOS/ GIJBERTS/PRAAG; eigene Darstellung⁹⁸

96 Zum Thema siehe auch: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 35 f.

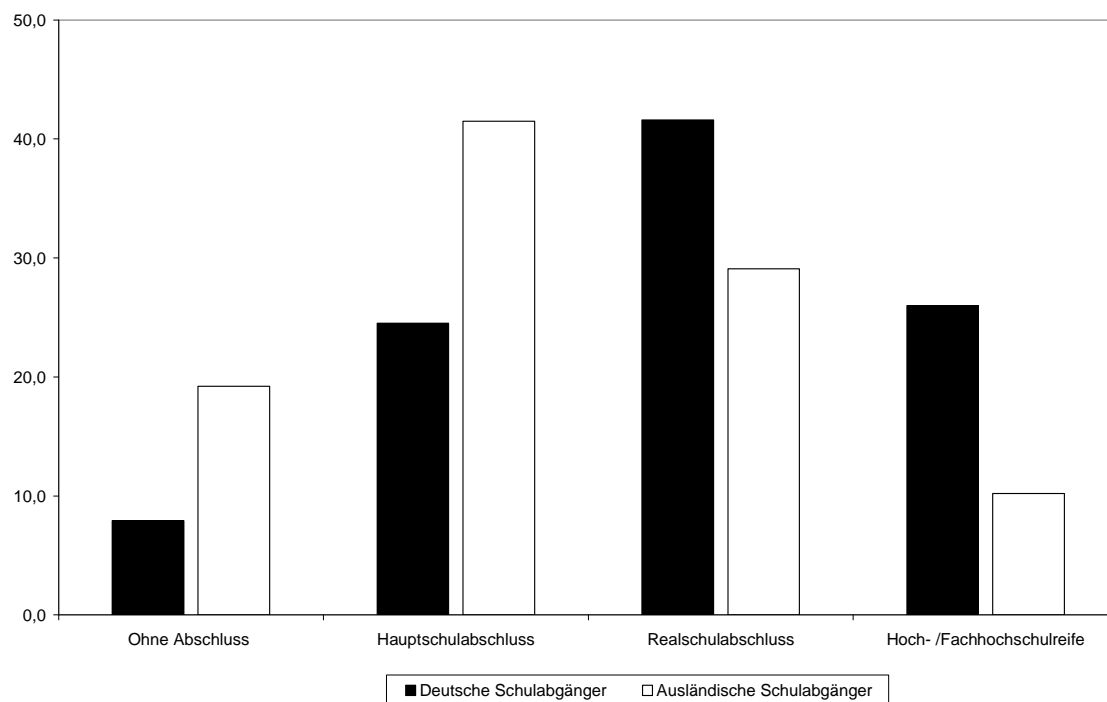
97 Die Angaben wurden entnommen aus: DAGEVOS/GIJBERTS/PRAAG (2003): S. 409. Zum Thema siehe auch: HERWEIJER (2003): S. 113 ff.; CBS (2003d): S. 14; KEUNE (2002): S. 72 ff. Thränhardt weist in diesem Zusammenhang noch auf folgenden Sachverhalt hin: „In der Sekundarstufe besuchte ein großer Teil der Minoritätenkinder Sonderschulen für lernschwache Schüler, aus denen kein Weg in höhere Berufe führt.“ THRÄNHARDT (2002b): S. 241.

98 Die in der Abbildung verwendeten Abkürzungen tragen in der deutschen Übersetzung folgende Bedeutungen: VBO (Voorbereidend Beroepsonderwijs) – Berufsvorbereitender Unterricht; MAVO (Middelbaar Algemeen Voortgezet Onderwijs) – Allgemeinbildender Sekundarunterricht der Mittelstufe; HAVO (Hoger Algemeen Voortgezet Onderwijs) – allgemeinbildender Sekundarunterricht der Oberstufe; VWO (Voorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs) – Vorwissenschaftlicher Unterricht.

Die Wahl der weiterführenden Schule wirkt sich direkt auf die Qualität der Schulabschlüsse aus. In Deutschland verließen 2003 nur etwa zehn Prozent der ausländischen Jugendlichen die Schule mit Hoch- bzw. Fachhochschulreife. Unter den deutschen Schülern lag dieser Anteil bei 26 Prozent und damit deutlich höher. Etwa zwei Fünftel der Ausländer erhielten hingegen lediglich einen Hauptschulabschluss. Ein knappes weiteres Fünftel beendete seine Schullaufbahn ohne Abschluss. Die entsprechenden Anteilswerte betragen bei den deutschen Abgängern etwa 25 und acht Prozent.

In der nachfolgenden Abbildung 3.29 werden die angesprochenen Zahlen grafisch dargestellt. Bei ihrer Betrachtung gilt es zu bedenken, dass in Bezug auf die Bildungserfolge in Deutschland je nach Bundesland und Zuwanderergruppe zum Teil erhebliche Unterschiede existieren.⁹⁹

Abbildung 3.29: Deutsche und ausländische Schulabgänger im Jahr 2003 nach Art des Abschlusses (Angaben in Prozent)



Quellen: STATISTISCHES BUNDESAMT; eigene Darstellung

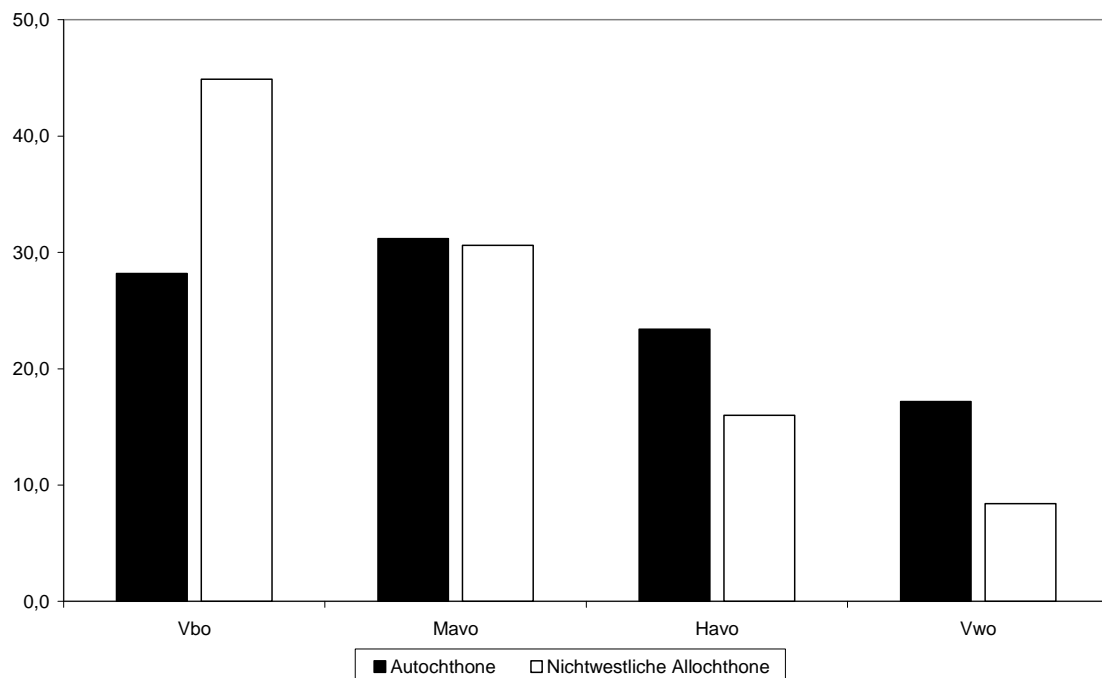
In den Niederlanden haben im Jahr 2002 knapp 21.000 nichtwestliche Allochthone ein Schulexamen absolviert. Nahezu 45 Prozent machte einen VBO-Abschluss. Rund dreißig Prozent von ihnen erhielt ein MAVO-Examen. Die verbleibenden 25 Prozent entfielen somit auf die Abschlüsse HAVO und VWO. Vergleicht man diese Werte mit den Daten für die Autochthonen im Land, stellt man fest, dass die nichtwestlichen Allochthonen vor allem beim VBO-Abschluss deutlich überrepräsentiert sind. Bei den höheren Bildungsabschlüssen liegt hingegen eine klare Unterrepräsentation vor. Auch in den Niederlanden weichen die

99 Siehe hierzu: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 37 ff.; THRÄNHARDT (1999): S. 20ff und S. 32 ff.

Bildungsergebnisse der verschiedenen Zuwanderergruppen teilweise stark voneinander ab.¹⁰⁰

In den Niederlanden stellt die Tatsache, dass viele nichtwestliche Allochthone ihre Schullaufbahn vorzeitig abbrechen, die Abschlussprüfungen nicht bestehen oder nur einen sehr niedrigen Abschluss erwerben, ein großes Problem dar. Insgesamt verlassen etwa zwei von zehn Schülern aus dieser Bevölkerungsgruppe die Schule ohne Diplom. Dieser Wert liegt mehr als doppelt so hoch wie unter den Autochthonen. Nahezu die Hälfte der nichtwestlichen allochthonen Jugendlichen beendet die Schullaufbahn ohne so genannte Startqualifikation. Dieser Wert ist wiederum etwa doppelt so hoch wie unter den Autochthonen.¹⁰¹

Abbildung 3.30: Schulabschlüsse in den Niederlanden im Jahr 2002 nach Abschlussarten und Bevölkerungsgruppen (Angaben in Prozent)



Quellen: CBS; eigene Darstellung

100 Weitere Informationen finden sich bei: HERWEIJER (2003): S. 120 ff.; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 267 ff.

101 In den Niederlanden wird zwischen Schulausfall und vorzeitigem Schulverlassen unterschieden. Der Begriff Schulausfall bezieht sich auf die Personen, welche ihre Schullaufbahn ohne Examen abbrechen. Jugendliche, welche die Schule vorzeitig verlassen, haben zwar einen Abschluss jedoch keine sogenannte Startqualifikation erhalten. Als Startqualifikation gelten Abschlüsse auf dem HAVO- und VWO-Niveau sowie vollwertige MBO-Examen. Weiterführende Informationen zum Thema finden sich bei CBS (2002): S. 48 ff.; GIJSBERTS (2003a): S. 43 ff.; DAGEVOS (2001b): S. 101 f.; TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 177 ff.; CBS (2004): S. 91 f.; LINDSTROM (2001): S. 68; MAAGDENBERG/SCHOLTEN (2004): S. 48 ff.; RIJN (2004): S. 68 ff.; KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 17.

An diesem Punkt drängt sich nun die Frage auf, inwieweit sich der Schulerfolg von Migrantenkindern in den letzten Jahren verbessert und den Durchschnittswerten in Deutschland und den Niederlanden angeglichen hat. Betrachtet man die entsprechenden Daten im Zeitverlauf stellt man fest, dass die Unterschiede zwischen den Bevölkerungsgruppen in Deutschland in den achtziger Jahren geringer wurden. In den letzten Jahren ist dieser positive Trend jedoch weitgehend gestoppt. Die gravierenden Unterschiede zwischen der ausländischen und der deutschen Bevölkerung bewegen sich somit seit einiger Zeit auf einem nahezu konstant hohen Niveau.¹⁰² Dieser Umstand trägt zu folgendem Fazit der Ausländerbeauftragten des Bundes aus dem Jahr 2005 bei: „Seit ausländische Schülerinnen und Schüler Mitte der 1960er Jahre in die allgemeine Schulpflicht einbezogen wurden, sind sie in dieser Hinsicht Deutschen formal gleichgestellt. Dennoch kann von tatsächlicher Chancengleichheit im Bildungssystem nicht die Rede sein.“¹⁰³

Im Nachbarland Niederlande ist in Bezug auf die Bildungserfolge von allochthonen Jugendlichen nichtwestlicher Abstammung eine steigende Tendenz zu konstatieren. Hier schwinden die Unterschiede zur einheimischen Bevölkerung. Allerdings handelt es sich hierbei um einen Prozess, der nur sehr langsam voranschreitet.¹⁰⁴ In der derzeitigen Situation ist nach Gijsberts „the educational disadvantage of ethnic minorities (...) still very considerable.“¹⁰⁵

Die überproportional großen Probleme, welche die Zuwandererkinder in Deutschland und in den Niederlanden im schulischen Bereich haben, sind im Wesentlichen auf eine Kombination aus sprachlichen und sozialen Aspekten zurückzuführen.¹⁰⁶ Viele Kinder mit Migrationshintergrund haben Schwierigkeiten

102 Zum Thema äußern sich unter anderem: GOGOLIN/NEUMANN/ROTH (2003): S. 2 ff.; UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 53; SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 179; ALT/GRANATO (2001): S. 1; BEER-KERN (2000): S. 127 f.; BOZAY (2002): S. 1 f. Zahlen, anhand derer relevante Entwicklungen nachvollzogen werden können, finden sich bei: STATISTISCHES BUNDESAMT (2004): S. 24; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 182.

103 BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 32.

104 Zu diesem Fazit gelangen unter anderem: GIJSBERTS (2003a): S. 59 f.; RIJKSCHROEFF (2003a): S. 107; BRONNEMAN-HELMERS/TURKENBURG (2003): S. 189; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 259 f.; BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 340 f.; DAGEVOS (2001a): S. 93. Als Gründe für die positive Entwicklung führen verschiedene Autoren unter anderem an, dass ein zunehmender Teil der Zuwandererkinder die gesamte Schullaufbahn in den Niederlanden durchläuft, das Ausbildungsniveau der Migranteneltern langsam steigt und spezifische Maßnahmen erste Wirkungen zeigen. Vgl.: GIJSBERTS (2003b): S. 94 ff.; BRONNEMAN-HELMERS/TURKENBURG (2003): S. 189; GIJSBERTS (2004): S. 21.

105 Vgl.: GIJSBERTS (2004): S. 20. Beim Vergleich der beiden Länder gelangt Thränhardt ebenso wie Werf zu dem Ergebnis, dass die Unterschiede zwischen den Bevölkerungsgruppen in den Niederlanden größer als in Deutschland einzuschätzen sind. Vgl.: THRÄNHARDT (2002b): S. 240 f.; WERF (1998): S. 37.

106 Siehe hierzu: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 174; BEER-KERN (2000): S. 127; UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“

beim Erwerb der deutschen bzw. niederländischen Sprache. Ihnen mangelt es oft bereits beim Eintritt in die Schule an entsprechenden Vorkenntnissen. Dieser Rückstand wirkt sich dann nachhaltig negativ auf die Leistungen und die Motivation der Kinder und Jugendlichen im weiteren Bildungsverlauf aus. Eine wesentliche Grundlage für die Sprachprobleme besteht häufig darin, dass in den Familien der Migrantenkinder die Sprache des Herkunftslandes gesprochen wird.¹⁰⁷ Die nachfolgende Tabelle gibt entsprechende Zahlen aus dem Jahr 2002 für verschiedene Bevölkerungsgruppen in den Niederlanden wieder. Die Daten verdeutlichen, dass gerade in den türkischen und marokkanischen Familien die niederländische Sprache eher selten verwendet wird.¹⁰⁸

Tabelle 3.1: Gebrauch der niederländischen Sprache unter Zuwanderern im Jahr 2002 (Angaben in Prozent)

	Türken	Marokkaner	Surinamer	Antillianer
Gespräche mit dem Partner auf niederländisch				
nie	42,3	47,0	2,9	17,8
manchmal	33,8	35,4	14,7	22,0
oft / immer	23,9	17,6	82,4	60,2
Gespräche mit den Kindern auf niederländisch				
nie	30,2	24,8	1,2	6,7
manchmal	50,2	46,6	7,4	28,3
oft / immer	19,6	28,6	91,4	65,0

Quellen: GIJSBERTS; eigene Darstellung

Durch die Verwendung der Herkunftssprache in ihren Familien haben Zuwandererkinder weniger Möglichkeiten, sich im Umgang mit der deutschen bzw. niederländischen Sprache zu üben. Hinzu kommt, dass in vielen Migrantenfamilien die Eltern ihren Kindern beim Erlernen der deutschen bzw. niederländischen Sprache nur wenig Hilfestellung leisten können, weil sie oftmals selbst über nur

(2001a): S. 12. Umfassende Erklärungen zum Thema finden sich bei: DRIESEN/TESSER (1998): S. 354 ff.; GOGOLIN/NEUMANN/ROTH (2003): S. 17 ff.

107 Auf diesen Punkt verweisen: BENDER/SEIFERT (2000): S. 56; SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 181; SEIFERT (2000): S. 206; TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 216 f.; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 343 f.; MAAS/MEHLEM/SCHROEDER (2004): S. 131 f.

108 Die Angaben stammen aus GIJSBERTS (2003a): S. 54. Bei Maagdenberg und Scholten finden sich entsprechende aktuelle Zahlen auch für die Afghanen, Iraker, Iraner, Jugoslawen und Somalier in den Niederlanden. Aus den Daten geht hervor, dass unter diesen Gruppen die niederländische Sprache, auch im Vergleich zu den anderen Zuwanderern, eher selten verwendet wird. MAAGDENBERG/SCHOLTEN (2004): S. 43.

unzureichende Sprachkenntnisse verfügen.¹⁰⁹ Zudem wissen sie in vielen Fällen zu wenig über die Abläufe und die Anforderungen in den deutschen und den niederländischen Schulen. Dies hat zur Folge, dass sie ihre Kinder weniger adäquat beraten können.¹¹⁰

Neben diesen migrationspezifischen Aspekten ist zweitens darauf hinzuweisen, dass in Deutschland und den Niederlanden ein Zusammenhang zwischen dem Bildungserfolg eines Kindes auf der einen und dem Ausbildungsniveau sowie dem sozialen Status seiner Eltern auf der anderen Seite besteht. Die Verbindung zwischen schulischen Leistungen und sozialer Herkunft erläutert die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung mit folgenden Worten: „Der Schulerfolg wird – weit vor der Einschulung – entscheidend beeinflusst durch das Anregungspotential und den Erziehungsstil der Eltern. Im Elternhaus werden die Weichen gestellt für Bildungsmotivation und Lernselbständigkeit. Entsprechende Erziehungsziele sind in der sozialen Mittel- und Oberschicht jedoch weiter verbreitet als in der sozialen Unterschicht.“¹¹¹ Die PISA-Studien der vergangenen Jahre führten zu dem Ergebnis, dass insbesondere in Deutschland eine sehr starke Korrelation zwischen der sozialen Herkunft und dem Leistungsvermögen eines Kindes existiert. Vor diesem Hintergrund kann die Tatsache, dass viele Migrantenkinder in Deutschland aus sozial schwachen Familien stammen, als Erklärung für deren schulische Probleme angeführt werden.¹¹²

109 Entsprechende Zahlen für die Niederlande im Jahr 2002 deuten darauf hin, dass dieses Problem vor allem bei türkischen und marokkanischen Eltern vorliegt. Vgl.: GIJBERTS (2003a): S. 55. Die Gültigkeit dieses Aspektes für Deutschland belegt: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (1997b): S. 43. Hunger betrachtet die Sprachkompetenzen der Zuwanderereltern als einen wichtigen Faktor zur Erklärung der Bildungserfolge ihrer Kinder: „Ist das Sprachniveau der Eltern hoch, haben ihre Kinder mit höherer Wahrscheinlichkeit die Gelegenheit, einen höheren Schulabschluss innerhalb des deutschen Bildungssystems zu erlangen.“ HUNGER (2003): S. 106.

110 Vgl.: BAUMGRATZ-GANGL (2002): S. 3; DOOMERNIK (1998): S. 53; MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIEBELEID (1998): S. 16; TESSER/VEENMAN (1997): S. 155 f. Die Ausländerbeauftragte des Bundes ergänzt hierzu: „Neben diesem Informationsdefizit haben viele ausländische Eltern, die ihre Schulzeit im Herkunftsland erlebt haben, aber auch ein anderes Bildungsverständnis, z.B. bezüglich der Rolle des Lehrers, der Lerninhalte und –methoden und letztlich auch ihrer Rolle als Eltern für den Bildungserfolg und die Bildungslaufbahn ihrer Kinder. Daraus kann resultieren, dass ausländische Eltern ihren Kindern die hier gebotene Aufmerksamkeit und Unterstützung nicht zukommen lassen. Die Kinder müssen selbst oder mit Hilfe ihrer älteren Geschwister über ihren Bildungsweg entscheiden.“ BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (1997a): S. 24.

111 BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 174.

112 In diesem Sinne äußern sich: STATISTISCHES BUNDESAMT (2004): S. 24; SEIFERT (2001): S. 5; MÜNZ (1999): S. 82; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 21; MEIER-BRAUN (2002): S. 114 ff. Die Ergebnisse der PISA-Studien können nachvollzogen werden bei: OECD (2004b): S. 1 ff.; GOGOLIN/NEUMANN/ROTH (2003): S. 12 ff.; KESKIN (2005): S. 109 ff.; MAAS/MEHLEM/SCHROEDER (2004): S. 129 ff.

Auch in den Niederlanden kommt derartigen Aspekten eine hohe Bedeutung zu. In der Literatur zum Thema wird vor allem auf den starken Zusammenhang zwischen den Bildungserfolgen von Kindern und dem Qualifikationsniveau ihrer Eltern hingewiesen. Die Tatsache, dass die Eltern von Zuwandererkindern in den Niederlanden durchschnittlich weniger gut ausgebildet sind, bildet nach einhelliger Auffassung aller Beobachter eine wichtige Ursache für deren schulische Schwierigkeiten.¹¹³

Neben den bisher angeführten Aspekten lassen sich noch weitere Gründe für den mangelnden Schulerfolg von Migrantenkindern finden. In den niederländischen Diskussionen wird in diesem Zusammenhang häufig auf die starke Konzentration der jungen Zuwanderer auf einzelne Schulen hingewiesen. Tatsächlich existieren vor allem in den großen Städten viele Schulen, die einen sehr hohen Migrantenanteil aufweisen.¹¹⁴ Dieser Sachverhalt wird von manchen Kommentatoren als weitere Ursache für die schulischen Probleme von jungen Zuwanderern

113 Vgl. zu diesem Thema: CBS (2002): S. 49 ff.; BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 341. GIJSBERTS (2003a): S. 52 f.; DRIESEN/TESSER (1998): S. 356 f.; GIJSBERTS (2003b): S. 92; RIJKSCHROEFF (2003a): S. 97. RMO (1998): S. 16; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 269 f. Der Hintergrund für den angesprochenen Zusammenhang besteht nach Tesser und Iedema darin, dass höher ausgebildete Eltern erfolgreicher darin sind, ihren Kindern auf eine adäquate Weise Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln, was sich positiv auf deren kognitive Entwicklung auswirkt. Vgl.: TESSER/IEDEMA (2001): S. 188. Über die Situation in Deutschland schreibt Hunger: „Verfügen die Eltern über einen weiterführenden Schulabschluss oder haben sogar ein Hochschulstudium absolviert, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass auch ihre Kinder eine weiterführende Schule besuchen. In Bezug auf Zuwanderer bedeutet dies, dass der geringere Bildungserfolg der ausländischen Schüler heute zum Teil durch das im Vergleich zu Deutschen tiefer liegende Bildungsniveau der Eltern erklärt werden kann.“ HUNGER (2003): S. 105. Die Ausführungen Schröders machen deutlich, dass diese Punkte nicht nur für Deutschland und die Niederlande, sondern auch viele vergleichbare Staaten Gültigkeit besitzen. Vgl.: SCHRÖDER (2001): S. 65. Weitere wichtige familiäre Aspekte, welche sich auf die Bildungserfolge von Zuwandererkindern auswirken, stellen beispielsweise die Größe, der Assimilationsgrad, die Aufenthaltsorientierung und die soziale Einbindung der jeweiligen Familie dar. Vgl.: HUNGER (2003): S. 106; SEIFERT (2000): S. 206 f.

114 Die Konzentration von Zuwanderkindern auf bestimmte Schulen ist vor allem in den vier großen Städten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht zu beobachten. Nach Angabe des CBS stammte dort im Schuljahr 2003/04 an mehr als der Hälfte der Grundschulen die Mehrheit der Schüler aus der Bevölkerungsgruppe der nichtwestlichen Allochthonen. 32 Prozent der Grundschulen wiesen einen Zuwandereranteil von mindestens 80 Prozent auf. In den Niederlanden insgesamt lagen die entsprechenden Werte bei acht und vier Prozent. Vgl.: CBS (2004): S. 100. Die angeführten Zahlen sind vor dem Hintergrund zweier Gesichtspunkte zu betrachten. Erstens sei nochmals an die bereits angesprochene räumliche Konzentration der Zuwanderer in den Niederlanden erinnert. Zweitens gilt in den Niederlanden das Prinzip der freien Schulwahl, das es den Eltern ermöglicht, selbst eine Schule für ihre Kinder auszusuchen. Ausführlich mit dem Thema setzen sich auseinander: DRIESEN/TESSER (1998): S. 343 ff.; KOOPMANS (2005): S. 9 und 17 ff.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 329 ff.

betrachtet. Inwieweit eine derartige Sichtweise den Realitäten entspricht, ist jedoch umstritten.¹¹⁵ Auch die Gegebenheiten und Abläufe in den deutschen und niederländischen Schulen können als eine Basis für die Probleme von Migrantenkindern gesehen werden. In diesem Zusammenhang ist zum Beispiel an die Größe der Lerngruppen in beiden Ländern zu denken, die eine intensive Betreuung einzelner Schüler erschwert.¹¹⁶ Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die spezifischen Belange der Migranten in vielen Fällen nicht ausreichend beachtet werden.¹¹⁷

Es wurde im Vorangegangenen bereits darauf hingewiesen, dass ein wichtiges Problem in den Niederlanden darin besteht, dass viele Jugendliche aus der Gruppe der nichtwestlichen Allochthonen das Bildungssystem ohne Startqualifikation verlassen. Betrachtet man die Qualität der weiterführenden Ausbildungsrichtungen differenziert nach Bevölkerungsgruppen stellt man zudem fest, dass die Zuwanderer in den Niederlanden keinen proportionalen Zugang zu den höheren Bildungswegen finden.¹¹⁸ Überdurchschnittlich häufig nehmen sie hingegen an den unterschiedlichen Formen der mittleren Berufsausbildung (Middelbaar Beroepsonderwijs – MBO) teil. Dieser Umstand ist nach Herweijer einerseits positiv zu beantworten, weil die Teilnahme an den MBO-Ausbildungen den jungen Zuwanderern die Chance auf den Erhalt einer Startqualifikation und auf den Zugang zu höheren Ausbildungsformen gibt. Andererseits ist die hohe Präsenz der Zuwanderer in der mittleren Berufsausbildung seiner Ansicht nach auch darauf zurückzuführen, dass viele Migranten die weiterführende Schule nur mit einem VBO-Examen beenden. Vor diesem Hintergrund bewertet er ihren starken Zustrom in die MBO-Ausbildungen auch als Indikator für die schulischen Probleme vieler junger Zuwanderer.¹¹⁹

Anders als in den Niederlanden besitzt in Deutschland das Duale Ausbildungssystem eine hohe Bedeutung.¹²⁰ Eine abgeschlossene Berufsausbildung

115 Mit dem Gegenstand befassen sich: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 341 ff.; DRIESEN/TESSER (1998): S. 361. GIJSBERTS (2003b): S. 93 f.; DAGEVOS/GIJSBERTS/PRAAG (2003): S. 407; RIJKSCHROEFF (2003b): S. 117 f.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 327 ff.

116 Vgl.: BRONNEMAN-HELMERS/TURKENBURG (2003): S. 148 f.

117 Die Integrationsbeauftragte des Bundes äußert in diesem Zusammenhang: „Unterrichtsinhalte, Didaktik und Methodik beziehen kulturelle Voraussetzungen und die besondere Migrationssituation von Schülern nur bedingt und am Rande ein.“ BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (1997a): S. 17 f. Diese und weitere Aspekte, wie etwa das Problem der Diskriminierung von Zuwandererkindern, sprechen an: SEIFERT (2000): S. 205 f.; RIJKSCHROEFF (2003a): S. 110 f.; DRIESEN/TESSER (1998): S. 358 f.; GOGOLIN/NEUMANN/ROTH (2003): S. 63 f.; KESKIN (2005): S. 92 f.

118 Siehe hierzu: CBS (2003d): S. 65 ff.; CBS (2004): S. 39 ff.; TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 192 ff.; HERWEIJER (2003): S. 132 ff.; TESSER/IEDEMA (2001): S. 190 f.

119 Vgl.: HERWEIJER (2003): S.31.

120 Im Rahmen dieser Arbeit wird nicht näher auf die Situation der Ausländer an Hochschulen eingegangen. Zu diesem Thema siehe: STATISTISCHES BUNDESAMT (2004):

stellt in der Bundesrepublik eine wichtige Voraussetzung für die Arbeit in vielen Berufen dar.¹²¹ Im Jahr 2002 waren von den rund 1,6 Mio. Auszubildenden in Deutschland 85.200 Ausländer. Dies entspricht einem Anteilswert von 5,3 Prozent. Die Betrachtung relevanter Zahlen im Zeitverlauf führt zu dem Ergebnis, dass die Ausbildungsbeteiligung junger Zuwanderer seit Jahren rückläufig ist. Beispielsweise verringerte sich die Zahl der ausländischen Auszubildenden im Zeitraum von 1993 bis 2002 um etwa ein Drittel, während die Zahl der deutschen Auszubildenden in diesen Jahren leicht stieg. Auch die Ausbildungsquote unter den jugendlichen Migranten ging erheblich zurück und liegt heute weit unter dem Niveau der deutschen Jugendlichen.¹²² Die Ausländerbeauftragte des Bundes hält daher fest: „Trotz einer positiven Entwicklung vorrangig in den 1980er Jahren ist die Beteiligung ausländischer Jugendlicher an der Berufsausbildung weiterhin unbefriedigend bzw. angesichts der neuesten Entwicklungen sogar besorgniserregend.“¹²³

In einer Umfrage wurden ausländische Jugendliche nach den Gründen für ihren mangelnden Erfolg bei der Suche nach Ausbildungsplätzen befragt. An erster Stelle wurde hierbei ein zu geringes Angebot an Lehrstellen genannt. Viele der Befragten gaben auch an, dass ihnen die verlangten Qualifikationen zum Erhalt einer Ausbildungsstelle, wie etwa erforderliche Schulabschlüsse oder Sprachkompetenzen, fehlen würden.¹²⁴ Diese Einschätzungen entsprechen im Wesentlichen den Aspekten, welche in der Literatur zu diesem Thema zu finden sind. Es ist davon auszugehen, dass sich in der Bundesrepublik in den letzten Jahren die Konkurrenz um Ausbildungsplätze im Rahmen einer schwierigen wirtschaftlichen Gesamtentwicklung verschärft hat. Aufgrund ihrer durchschnittlich schwächeren Qualifikationsstruktur und der Tatsache, dass in vielen Betrieben noch gewisse Vorbehalte bestehen, wirkt sich diese Entwicklung auf die jugendlichen Zuwanderer besonders negativ aus.¹²⁵

S. 97 ff.; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 184 ff.

121 Auf die Bedeutung des Themas verweist unter anderem: BULMAHN (2003): S. 7.

122 Umfassende Zahlen zum Thema finden sich bei: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 43 ff. und S. 598 f.; STATISTISCHES BUNDESAMT (2004): S. 94 f.; BMBF (2004): S. 79 ff.; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 385 ff. Die Entwicklungen im Bereich der beruflichen Ausbildung werden unter anderem thematisiert von: SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 180; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2000a): S. 7; ALT/GRANATO (2001): S. 1 f.; GOGOLIN/NEUMANN/ROTH (2003): S. 7 ff.

123 BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 193.

124 Vgl.: VENEMA/GRIMM (2001): S. 27.

125 Diesen Sachverhalt dokumentieren unter anderem: BEER-KERN (2000): S. 130; ALT/GRANATO (2001): S. 6; UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 222; BENDER/SEIFERT (1999): S. 22; BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (2000): S. 28 f.; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 197; HERRMANN (1998b): S. 10; BOOS-NÜNNING (1999): S. 25 ff.; HERNOLD/LOEFFELHOLZ (2001): S. 67.

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen, dass sowohl in den Niederlanden wie auch in Deutschland junge Migranten überproportional häufig ihre Bildungslaufbahn ohne qualifizierte Abschlüsse beenden.¹²⁶ Die betroffenen Jugendlichen müssen unter erheblich schwereren Bedingungen versuchen, einen Einstieg in das Berufsleben zu finden. Viele von ihnen werden arbeitslos, ziehen sich aus dem Erwerbsleben zurück oder sichern ihren Lebensunterhalt durch Gelegenheitsarbeiten. Diejenigen, denen der Anschluss an das Berufsleben gelingt, besetzen häufig wenig attraktive und unsichere Arbeitsstellen.¹²⁷

In den politischen, wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussionen über die Integration von Migranten nimmt das Thema Sprache stets einen wichtigen Platz ein. Es ist davon auszugehen, dass umfassende Kenntnisse der deutschen bzw. niederländischen Sprache für die Zuwanderer nicht nur aufgrund der bereits genannten Bedeutung des Themas für den Bildungsbereich wichtig sind, sondern beispielsweise auch um interethnische Kontakte zu gewinnen und zu pflegen. Die Position der Migranten auf den Arbeitsmärkten in beiden Ländern wird ebenfalls zu einem wichtigen Teil durch die jeweils vorhandenen sprachlichen Fertigkeiten bestimmt. Zuwanderer besitzen in den meisten Fällen nur dann einen Zugang zum Erwerbsleben und vor allem zu qualifizierten Tätigkeiten, wenn sie ein bestimmtes Sprachniveau aufweisen.¹²⁸

Im vorangegangenen Kapitel wurde darauf hingewiesen, dass ein großer Teil der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden und der Ausländer in Deutschland im Aufnahmeland geboren wurde oder bereits seit vielen Jahren dort lebt. Trotz der in vielen Fällen langen Aufenthaltsdauer haben weite Teile der Zuwanderer in beiden Ländern noch Schwierigkeiten mit der deutschen bzw. niederländischen Sprache. Um dies zu veranschaulichen, werden in der folgenden Tabelle einige Daten aus den Niederlanden angeführt, welche im Jahr 2002

126 In Bezug auf die Niederlande wurde dieser Sachverhalt bereits durch die Heranziehung entsprechender Zahlen belegt. In Deutschland bleiben nach Angabe des Berufsbildungsberichts 2003 derzeit rund 14 Prozent der 20- bis 29-Jährigen ohne beruflichen Abschluss. Unter den Ausländern liegt der entsprechende Anteil laut dieser Quelle bei 38 Prozent. Vgl.: BMBF (2003a): S. 17. Vergleichbare Zahlen und weitergehende Erläuterungen finden sich auch bei: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 194; TROLTSCH (1999): S. 9 f.; TROLTSCH (2002): S. 3;

127 Mit dieser Problematik setzen sich unter anderem auseinander: TROLTSCH (2002): S. 6; LOEFFELHOLZ (2002): S. 640; BOZAY (2002): S. 6; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (1997b): S. 34.

128 Den zentralen Stellenwert, welcher dem Thema Sprache für die Integration von Migranten im Allgemeinen und in Bezug auf die Einbindung in das Erwerbsleben im Besonderen zukommt, dokumentieren: MAAGDENBERG/SCHOLTEN (2004): S. 42; RIJN (2004): S. 12; GIJSBERTS (2003a): S. 53; BEER-KERN (2001b): S. 1; SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 212; MAAGDENBERG (2004b): S. 111; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (1997b): S. 42 f.; SEIFERT (2001): S. 5. Daten, welche die Bedeutung sprachlicher Kenntnisse für die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern belegen, finden sich bei: BENDER/SEIFERT (2000): S. 83 ff.; MÜNZ (1999): S. 118 f.

erhoben wurden.¹²⁹ Die Zahlen machen sehr deutlich, dass vor allem viele der befragten Türken und Marokkaner noch erhebliche sprachliche Defizite aufweisen.¹³⁰

Tabelle 3.2: Sprachkompetenzen ausgewählter Zuwanderergruppen in den Niederlanden im Jahr 2002 (Angaben in Prozent)

	Türken	Marokkaner	Surinamer	Antillianer
Probleme mit der niederländischen Sprache im Gespräch				
oft / immer	32,7	15,6	4,5	4,2
manchmal	39,8	38,0	10,2	24,1
nie	27,5	46,5	85,3	71,6
Probleme mit der niederländischen Sprache beim Lesen				
oft / immer	46,8	47,1	17,3	7,1
manchmal	45,4	41,1	34,0	42,9
nie	7,8	11,8	48,7	50,0

Quellen: GIJSBERTS; eigene Darstellung.

Aus der angeführten Untersuchung geht ebenfalls hervor, dass die nichtwestlichen Allochthonen hinsichtlich ihrer Sprachkompetenzen nicht nur in Bezug auf die Herkunft eine sehr heterogene Gruppe darstellen. Unterschiede bestehen unter anderem ebenfalls zwischen den Altersgruppen. Die jugendlichen Migranten weisen durchschnittlich bessere Sprachkompetenzen auf, als dies bei den älteren Zuwanderern der Fall ist. Allerdings liegen auch bei ihnen noch Defizite vor.¹³¹

Verschiedene in Deutschland durchgeführte Studien zeigen, dass auch hier viele Zuwanderer Schwierigkeiten im Umgang mit der deutschen Sprache haben. In einer Untersuchung aus dem Jahr 1999 gab beispielsweise nur rund die Hälfte der befragten Ausländer an, dass sie über gute Sprachkenntnisse verfüge.¹³² Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine ein Jahr später unternommene empirische Nachforschung, aus welcher zudem hervorgeht, dass auch in der Bundesrepublik

129 Vgl.: GIJSBERTS (2003a): S. 54.

130 Siehe hierzu auch: ROODENBURG/EUWALS/RELE (2003): S. 32; KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 17 f.

131 Die relevanten Erkenntnisse sind aufgeführt bei: GIJSBERTS (2003a): S. 56.

132 Vgl.: SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 181. Die Autoren schreiben hier: „Bezüglich der Sprachkenntnisse existiert keine umfassende Untersuchung für Deutschland. Laut Selbsteinstufung beherrschten nicht viel mehr als die Hälfte der Ausländer die deutsche Sprache gut, nämlich 57 Prozent 1999 gegenüber 42 Prozent 1984, wobei gravierende Unterschiede zwischen den Generationen bestehen. Bei der für die Arbeitsmarktintegration immer bedeutenderen Schriftsprache sieht das Bild noch schlechter aus.“ Eine ausführliche Analyse der sprachlichen Kompetenzen von Menschen türkischer Herkunft findet sich bei: BEER-KERN (2001b): S. 1 ff.

die jugendlichen Migranten im Durchschnitt bessere sprachliche Kompetenzen aufweisen als die älteren Untersuchungsteilnehmer.¹³³

3.3.2 Der wirtschaftliche Strukturwandel

Die Ausbildungsdefizite vieler Zuwanderer werden im Rahmen der vorliegenden Studie als zentrale Ursache dafür angesehen, dass Ausländer in Deutschland und nichtwestliche Allochthone in den Niederlanden überproportional stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Im vorangegangenen Teil der Untersuchung wurden Entwicklungen im Bereich der schulischen, beruflichen und sprachlichen Bildung als Erklärungsansätze für die vergleichsweise niedrige Qualifikationsstruktur der Migranten herangezogen und erörtert. Im Weiteren wird nun auf die Struktur der Zuwanderer eingegangen, welche in den letzten Jahrzehnten in die Bundesrepublik bzw. die Niederlande immigrierten. Die Beschäftigung mit diesem Gegenstand zielt darauf ab, weitere Gründe für die Arbeitsmarktprobleme von Migranten in beiden Ländern zu finden.

Die Anwerbung von Arbeitskräften in den fünfziger, sechziger und siebziger Jahren bildet einen wichtigen Bestandteil der niederländischen und vor allem der deutschen Zuwanderungsgeschichte seit dem Zweiten Weltkrieg. Sie erfolgte im Wesentlichen zur Besetzung von Stellen im Bereich der industriellen Massenproduktion, der Schwerindustrie oder des Bergbaus.¹³⁴ Die Berufstätigkeiten waren in vielen Fällen durch ein niedriges Anforderungsniveau gekennzeichnet. Dieser Umstand ermöglichte es auch schlecht ausgebildeten Interessenten aus dem Ausland, eine Beschäftigung in Deutschland bzw. in den Niederlanden aufzunehmen. Tatsächlich wies die große Mehrzahl der angeworbenen Arbeitskräfte nur geringe Ausbildungskennnisse auf.¹³⁵

Im Verlauf der vorliegenden Arbeit wurde bereits darauf hingewiesen, dass viele der auswärtigen Erwerbstätigen ihren Lebensmittelpunkt dauerhaft in das Aufnahmeland verlagerten. Auch das Bildungsniveau der Folgemigranten, die

133 VENEMA/GRIMM (2001): S. 53. Zum Thema siehe auch: BENDER/SEIFERT (2000): S. 81.

134 Vgl.: BENDER/SEIFERT (2000): S. 55; SEIFERT (2000): S. 197.

135 Vgl.: HERBERT (2003): S. 213 f.; BOMMES (1999): S. 96; HERRMANN (1998a): S. 40. Seifert äußert in diesem Zusammenhang: „Insgesamt hatte die Anwerbung der 60er und frühen 70er Jahre zu einer Unterschichtung des westdeutschen Arbeitsmarktes geführt: Ausländische Arbeitskräfte gliederten sich unterhalb der untersten deutschen Schicht in den Arbeitsmarkt ein. In die Fort- und Weiterbildung dieser Gruppen investierte weder der Staat noch die Industrie, da aufgrund der befristet angelegten Ausländerbeschäftigung entsprechende Investitionen nicht als lohnend erachtet wurden.“ SEIFERT (2001): S. 3. In Bezug auf die Arbeitsmigranten, welche in die Niederlande kamen, schreiben Böcker und Groenendijk: „Das Bildungsniveau der hauptsächlich türkischen und marokkanischen Gastarbeiter war niedrig: Die meisten besaßen höchstens den Volksschulabschluss.“ BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 313. Auf diesen Sachverhalt verweisen auch: LINDO/DE VRIES (1998): S. 535; TESSER/VAN DUGTEREN/MERENS (1998): S. 333 f.

im Rahmen der primären und sekundären Familienzusammenführung in die Bundesrepublik bzw. in die Niederlande einreisen, war in den meisten Fällen eher niedrig.¹³⁶ In Bezug auf die Niederlande ist auch die Struktur der Zuwanderer aus dem Surinam sowie von den Niederländischen Antillen und Aruba von Interesse. Diese hat sich im Lauf der Zeit erheblich gewandelt. Lange Zeit kamen aus diesen Regionen vor allem junge Menschen aus den höheren sozialen Schichten in die Niederlande, um dort ihre Ausbildung zu verbessern. Die Einwanderung entwickelte sich dann jedoch von einem Elite- zu einem Massenphänomen. Im Zuge dieser Entwicklung immigrierten auch vermehrt schlecht ausgebildete Personen in die Niederlande.¹³⁷

Sowohl in den Niederlanden als auch in Deutschland findet seit einiger Zeit ein wirtschaftlicher Strukturwandel statt, der durch eine sinkende Bedeutung industrieller Produktion sowie durch die Automatisierung einfacher Arbeitsvorgänge und ihrer Verlagerung in das Ausland geprägt ist. Die Zahl der Arbeitsplätze mit einem niedrigen Qualifikationsbedarf geht durch diese Entwicklung stark zurück. An Bedeutung gewinnen in beiden Ländern hingegen Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungsbereich, die in den meisten Fällen hohe Ausbildungskennntnisse voraussetzen.¹³⁸ Die Arbeitsmarktchancen von ungelerten oder angelernten Arbeitskräften sind in diesem Sektor dementsprechend gering. Für die nächsten Jahre ist zu erwarten, dass sich die skizzierte Entwicklung weiter fortsetzen wird.¹³⁹

Der Strukturwandel wirkt sich in zweifacher Hinsicht negativ auf die Arbeitsmarktposition von Migranten in Deutschland und den Niederlanden aus. Erstens waren sie überproportional stark gerade in den Wirtschaftsbereichen vertreten, die im Zuge des Strukturwandels erheblich an Bedeutung eingebüßt haben. Noch heute sind sie in vielen Fällen in den Branchen tätig, die aufgrund der Globalisierung besonders schlechte Zukunftsaussichten aufweisen.¹⁴⁰ Konkret

136 Vgl.: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 313.

137 Vgl.: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 311; AMERSFOORT/NIEKERK (2003): S. 149 ff.; WERF (1998): S. 26; NUGTER (2004): S. 30 und S. 33.

138 Zur Entwicklung in Deutschland hält die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ fest: „Von 1978 bis 1999 gingen in Westdeutschland allein in den produzierenden und den instandhaltenden Berufen 1,4 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verloren, also fast jeder fünfte Arbeitsplatz. Im gleichen Zeitraum wurden in Dienstleistungs- und Infrastrukturberufen 3,7 Millionen neue Stellen geschaffen, was einen Zuwachs von 30 Prozent bedeutete.“ UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 38

139 Informationen zu den Hintergründen, Erscheinungsformen und Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels in Deutschland und den Niederlanden finden sich unter anderem bei: REINBERG (1999): S. 434 ff.; BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 352; DAGEVOS (2001a): S. 41; SCHIERHOLZ (2001): S. A 2 ff.; SEIFERT (2001): S. 38; SER (2000a): S. 108; RAU (2001): S. 500; VERMEULEN/PENNINX (2000a): S. 10 f.; RIJKSCHROEFF (2003a): S. 64.

140 Hierauf verweist: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 77 f. Auf dieses Thema wird im Rahmen des Kapitels 3.3.3 noch näher eingegangen.

bedeutet dies, dass viele Ausländer und nichtwestliche Allochthone ihren Arbeitsplatz verloren haben bzw. von einem Arbeitsplatzverlust bedroht sind. Das durchschnittlich niedrigere Ausbildungsniveau der Zuwanderer in beiden Ländern trägt zweitens dazu bei, dass sie von wachsenden Beschäftigungschancen in bestimmten Wirtschaftszweigen weniger stark profitieren. Die steigende Zahl an Arbeitsplätzen im Dienstleistungsgewerbe ist daher in ihrem Fall nicht ausreichend, um den Stellenrückgang im industriellen Sektor zu kompensieren.

Aus den zwei genannten Gründen verschlechtert sich durch die Veränderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen die Arbeitsmarktposition der Migranten in Deutschland und den Niederlanden im Vergleich zur jeweiligen einheimischen Bevölkerung. Der wirtschaftliche Strukturwandel kann somit als ein bedeutsamer Aspekt zur Erklärung der überproportional hohen Arbeitslosigkeit von Zuwanderern in den beiden Staaten angeführt werden.¹⁴¹

3.3.3 Konjunkturelle Aspekte

Die im Kapitel 3.2 unternommene Betrachtung der Arbeitsmarktentwicklungen in Deutschland und den Niederlanden hat unter anderem zu der Erkenntnis geführt, dass in beiden Ländern eine deutliche Korrelation zwischen den Arbeitslosenzahlen und -quoten von Zuwanderern auf der einen und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auf der anderen Seite besteht. Im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung waren die Migranten von ökonomischen Abschwüngen im jeweiligen Land besonders früh und stark betroffen. Von einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung profitierten sie hingegen zumeist unterproportional. Diese Ergebnisse stimmen mit den Erkenntnissen überein, die sich an manchen Stellen in der Literatur zum Thema finden.¹⁴² Die hohe Abhängigkeit der Zuwandererbeschäftigung von konjunkturellen Rahmenbedingungen kann als weiterer Faktor zur Erklärung der überdurchschnittlich großen Arbeitsmarktprobleme der Ausländer bzw. nichtwestlichen Allochthonen gesehen werden. Es stellt sich hier nun die Frage, welche Gründe diesem Zusammenhang zugrunde liegen.

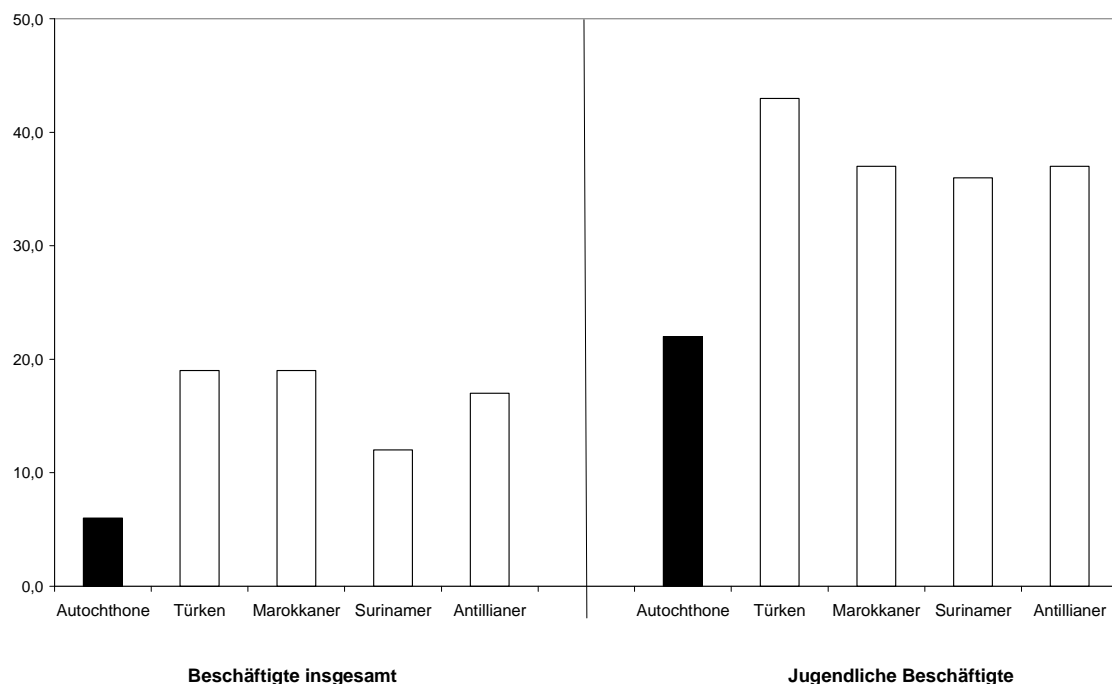
Die Migranten in Deutschland und den Niederlanden arbeiten im Vergleich zu den deutschen bzw. autochthonen Beschäftigten häufiger auf der Grundlage befristeter Arbeitsverträge. In den Niederlanden lag der Anteil der Erwerbstätigen mit einem derartigen Beschäftigungsverhältnis im Jahr 2002 bei sechs Prozent.

141 In diesem Sinne äußern sich unter anderem: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 312 f.; SEIFERT (2001): S. 4; SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 176 f.; BENDER/SEIFERT (1999): S. 22; FIJALKOWSKI (1997): S. 158; LUFT (2002): S. 161; DAGEVOS (2001a): S. 41; ENTZINGER (1997): S. 173 f.; FIRLEY (1997): S. 114; MÜNZ (1999): S. 197; PENNINX (1998b): S. 263; SCHELLEKENS (2000): S. 8 f.; WERNER (2003): S. 9 f.; HÖNEKOPP (2003): S. 17 ff.

142 Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 75; RIJKSCHROEFF (2003a): S. 65; GIJSBERTS (2004): S. 23. Koolen spricht in diesem Zusammenhang vom Mechanismus „last in, first out“. KOOLEN (2000): S. 50.

Die entsprechenden Quoten lagen bei den Türken, Marokkanern, Surinamern sowie den Antillianern und Arubanern zu dieser Zeit zwischen 12 und 19 Prozent. Bei den Jugendlichen waren die entsprechenden Anteilswerte für alle Bevölkerungsgruppen deutlich höher. Über ein Fünftel der jungen Autochthonen besaß 2002 einen befristeten Vertrag. Bei den einzelnen Zuwanderergruppen betragen die Zahlen zwischen 36 und 43 Prozent.¹⁴³

Abbildung 3.31: Arbeitnehmer mit einem befristeten Beschäftigungsverhältnis in den Niederlanden im Jahr 2002 nach Bevölkerungsgruppen (Angaben in Prozent)



Quellen: DAGEVOS; eigene Darstellung

In schwierigen wirtschaftlichen Zeiten wird von Seiten der Arbeitgeber oftmals versucht, die Kosten für das Unternehmen durch Personalkürzungen zu reduzieren. Es ist davon auszugehen, dass hierzu in vielen Fällen eher auslaufende Verträge nicht verlängert als Kündigungen ausgesprochen werden. Vor diesem Hintergrund ist die Tatsache, dass Migranten überdurchschnittlich häufig nur befristete Arbeitsplätze besitzen, als ein zentraler Grund für die starke Konjunkturanfälligkeit der Zuwandererbeschäftigung zu bewerten.¹⁴⁴

143 Vgl.: DAGEVOS (2003b): S. 243.

144 Böcker und Groenendijk schreiben zum Thema: „Im Übrigen ist der Anteil der Arbeitnehmer in einem ‚flexiblen‘ Arbeitsverhältnis bei den Zielgruppen der Integrationspolitik relativ hoch. Das bedeutet, dass diese Gruppen anfälliger für Konjunkturschwankungen sind: Im Falle einer Rezession werden sie wahrscheinlich als Erste ihre Arbeit verlieren.“ BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 343. Vergleichbare Ausführungen finden sich bei: BÖCKER/THRÄNHARDT (2003b): S. 35; DAGEVOS (2001a): S. 68; DAGEVOS/GIJSBERTS/PRAAG (2003): S. 420.; ENGELEN (2004): S. 464 f.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2001a): S. 10.

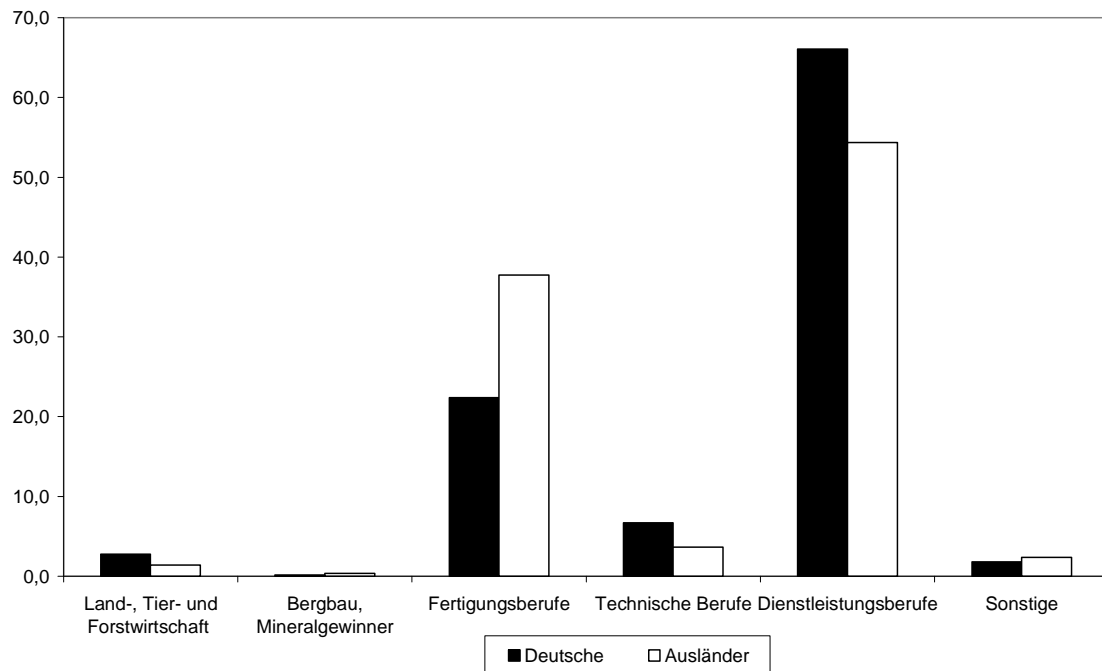
Vergleicht man die Daten zur Verteilung der erwerbstätigen Migranten auf die einzelnen Berufsbereiche und zur beruflichen Stellung mit den entsprechenden Zahlen der einheimischen Beschäftigten, stellt man deutliche Unterschiede fest.¹⁴⁵ Um diese Aussage zu belegen, werden als nächstes einige relevante Daten aus dem Jahr 2002 präsentiert. Zu dieser Zeit waren knapp 38 Prozent der ausländischen Beschäftigten in Deutschland in Fertigungsberufen und rund 54 Prozent in Dienstleistungsberufen tätig. Unter den Deutschen waren mit 22 und 66 Prozent stark abweichende Anteilswerte festzustellen. In technischen Berufen arbeiteten nur 3,7 Prozent der Ausländer, jedoch 6,7 Prozent der Deutschen. Die Daten werden in der Abbildung 3.32 grafisch dargestellt. Ähnliche Unterschiede existierten 2002 auch in Bezug auf die Stellung im Beruf. Als Angestellte waren zu dieser Zeit 30 Prozent der ausländischen und 48 Prozent der deutschen Erwerbstätigen beschäftigt. Bei den Arbeitern ergab sich mit 46 Prozent und 27 Prozent ein beinahe umgekehrtes Verhältnis.¹⁴⁶ Die Abweichungen zwischen den Bevölkerungsgruppen erklären sich vornehmlich durch deren unterschiedliche Qualifikationsstrukturen.¹⁴⁷

145 Nähere Informationen zu diesen Themen für beide Länder finden sich bei: SEIFERT (2001): S. 17 ff.; SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 125 f. und 174 ff.; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 403; BENDER (2000): S. 68 ff.; DAGEVOS (2001b): S. 112 ff.; DOOMERNIK (1998): S. 46 ff.; HERNOLD/LOEFFELHOLZ (2001): S. 50 ff.; KEUNE (2002): S. 121 ff.; LOEFFELHOLZ (2001): S. 104 ff.; TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 309 ff.

146 Vgl.: STATISTISCHES BUNDESAMT (2004): S. 28.

147 Die Integrationsbeauftragte des Bundes äußert hierzu: „Diese Unterschiede in der beruflichen Stellung korrespondieren mit der im Verhältnis zu deutschen Erwerbstätigen ungünstigeren Qualifikationsstruktur ausländischer Erwerbstätiger. Insgesamt liegt ihr berufliches Bildungsniveau nach wie vor unter dem der deutschen; insbesondere der Anteil der Erwerbstätigen ohne beruflichen Abschluss ist bei den ausländischen Erwerbstätigen wesentlich höher als bei den deutschen, wobei der Anteil der ausländischen Frauen, die ohne beruflichen Abschluss arbeiten, noch höher ausfällt als der der ausländischen Männer.“ BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 70.

Abbildung 3.32: Erwerbstätige in Deutschland im Jahr 2002 nach Berufsbereichen und Staatsangehörigkeit (Angaben in Prozent)



Quellen: STATISTISCHES BUNDESAMT; eigene Berechnung und Darstellung

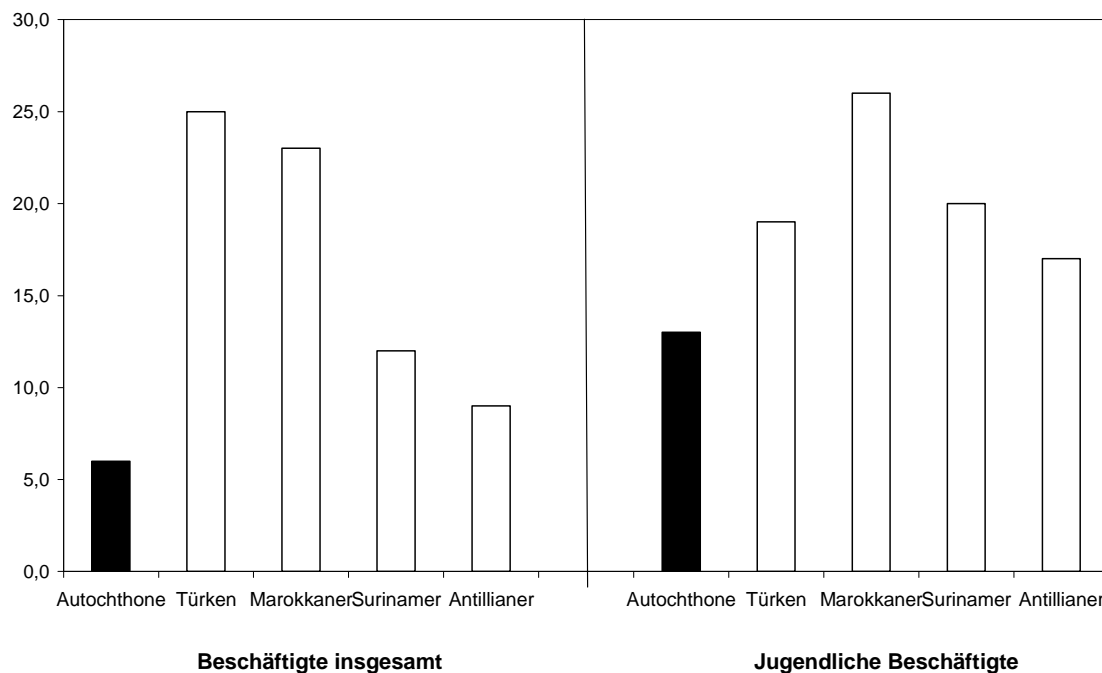
In Bezug auf die Verteilung nach Wirtschaftsbereichen ergab sich in den Niederlanden im Oktober 2002 bei den Zuwanderern und Autochthonen ein ähnliches Bild. Die nichtwestlichen Allochthonen arbeiteten zu diesem Zeitpunkt etwas häufiger als die Autochthonen in Dienstleistungsbereichen. Dieser Umstand erklärt sich vor allem daraus, dass sie besonders oft bei Zeitarbeitsfirmen beschäftigt waren.¹⁴⁸

In den Niederlanden besetzen die nichtwestlichen Allochthonen überproportional häufig Stellen, die durch ein sehr niedriges Anforderungsniveau gekennzeichnet sind. Im Jahr 2002 übten nur sechs Prozent der autochthonen Erwerbstätigen eine derartige Tätigkeit aus. Unter den Zuwanderern lagen die Anteilsquoten je nach Herkunftsgruppe zwischen neun und fünfundzwanzig Prozent. In Bezug auf die Gruppe der Jugendlichen ist festzuhalten, dass diese insgesamt häufiger eine Stelle mit einem geringen Berufsniveau besaßen. Von den autochthonen Jugendlichen übten 13 Prozent entsprechende Tätigkeiten aus. Auch in dieser Altersgruppe waren die Werte für die Migranten mit 17 bis 26 Prozent wesentlich höher.¹⁴⁹

148 Vgl.: CBS (2004): S. 112. Laut dieser Quelle arbeiteten im Oktober 2002 etwa 82 Prozent der nichtwestlichen Allochthonen und rund 78 Prozent der Autochthonen im Dienstleistungsgewerbe. Der Anteil der Zuwanderer an den Beschäftigten in Zeitarbeitsfirmen lag bei knapp 23 Prozent und war damit weit überdurchschnittlich.

149 Vgl.: DAGEVOS (2003b): S. 240. Weitere Informationen zum Thema finden sich bei: MAAGDENBERG (2004a): S. 61 f.; KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 11 f.

Abbildung 3.33: Erwerbstätige in den Niederlanden im Jahr 2002 in Berufen mit einem sehr niedrigen Anforderungsniveau nach Bevölkerungsgruppen (Angaben in Prozent)



Quellen: DAGEVOS; eigene Darstellung

Die Ausführungen zur beruflichen Stellung der Zuwanderer und zu ihrer Verteilung nach Wirtschaftsbereichen legen dar, dass die Beschäftigungsverhältnisse der Migranten in Deutschland und in den Niederlanden durchschnittlich weniger stabil sind als unter den einheimischen Erwerbstätigen. Zudem arbeiten sie überproportional oft in besonders konjunkturanfälligen Branchen.¹⁵⁰ Diese Faktoren tragen zur Konjunkturanfälligkeit der Zuwandererbeschäftigung in beiden Ländern bei.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass sich in schwierigen ökonomischen Zeiten die Konkurrenz um freie Arbeitsplätze verschärft. Die Arbeitsmarktchancen von Zuwanderern sind aufgrund ihrer durchschnittlich schlechteren Zugangsvoraussetzungen hiervon oftmals negativ betroffen. Werner konstatiert in diesem Zusammenhang: „The labour market problems experienced by foreign workers are greater during economic recession. Less qualified persons (among them many foreigners) are affected disproportionately by redundancies. For new recruits, companies can select from a larger pool of applicants, which consists

150 Diesen Sachverhalt dokumentieren auch: HERNOLD/LOEFFELHOLZ (2001): S. 45 f.; KÖRNER (1997): S. 86; LOEFFELHOLZ (1994): S. 49; SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 178 f. Boos-Nünning hält über die Situation in Deutschland resümierend fest: „Ausländische Arbeitskräfte und auch Jugendliche ausländischer Herkunft sind weit- aus häufiger als deutsche in einem Arbeitsmarktsegment tätig, das schlechtere Arbeitsbedingungen, geringere Einkommen und größere Beschäftigungsrisiken aufweist als ein Großteil der sonstigen Tätigkeiten.“ BOOS-NÜNNING (1999): S. 39. In Bezug auf die Niederlande siehe: ENGELEN (2004): S. 464.

not only of workers who have been made redundant, but also of new additions to the labour market, such as young people who have completed training or women, who want to take up employment after a period of occupational inactivity. When they have a greater choice, and all other conditions being equal, companies prefer to take on nationals or experienced workers (rather than school-leavers).“¹⁵¹

3.3.4 Diskriminierung

Die überdurchschnittlich hohe Erwerbslosigkeit von Migranten kann zu einem wichtigen Teil, aber nicht ausschließlich durch ihre mangelnden Qualifikationen, den wirtschaftlichen Strukturwandel und konjunkturelle Aspekte erklärt werden. Aus Berechnungen geht hervor, dass Zuwanderer selbst dann häufiger als Einheimische keinen Einstieg in das Erwerbsleben finden, wenn sie gleiche Zugangsvoraussetzungen aufweisen.¹⁵² Mögliche Ursachen hierfür können unter anderem darin bestehen, dass die Ausländer bzw. nichtwestlichen Allochthonen ein weniger effektives Verhalten bei der Arbeitssuche aufweisen oder es ihnen an nützlichen sozialen Netzwerken mangelt. Zudem geht aus den entsprechenden Daten hervor, dass die Migranten nicht genügend von den Angeboten und Fördermöglichkeiten der Arbeitsverwaltungen in beiden Ländern profitieren.¹⁵³

In der Literatur zum Thema steht neben diesen Aspekten vor allem ein anderer Gesichtspunkt im Vordergrund. Man geht davon aus, dass die Arbeitgeber in den Niederlanden und in Deutschland sich bei ihrer Personalauswahl nicht ausschließlich von sachlichen Aspekten leiten lassen, sondern zum Teil auch Entscheidungen auf der Basis bewusster oder auch unbewusster Unsicherheiten und Vorbehalte gegenüber Migranten treffen.¹⁵⁴ In zwei Parallelstudien wurde Mitte der neunziger Jahre die Existenz diskriminierender Einstellungspraktiken in den beiden Staaten untersucht. Die Betrachtung der Situation in den Niederlanden

151 WERNER (2003): S. 9 f.

152 Vgl.: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 15; DAGEVOS (2003a): S. 219 f.; GRANATO (1997): S. 64 f.; BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 9 f.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 158 f. Werner dokumentiert diesen Sachverhalt mit folgenden Worten: „But even if one compares nationals and non-nationals with the same skills, qualifications, age, and sex, the unemployment rates for foreigners is still higher than that for nationals. A ‘residue’ of unemployment remains which can only be attributed to nationality directly.“ WERNER (2003): S. 9.

153 Auf diese Gesichtspunkte, welche im weiteren Verlauf der Untersuchung zum Teil noch näher betrachtet werden, gehen ein: DAGEVOS (2003a): S. 219; SEIFERT (2001): S. 6; SER (2000a): S. 113; BEER-KERN (2000): S. 131; KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 20 ff.; SCHRÖDER (2001): S. 65; BENDER/SEIFERT (2000): S. 56; BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 1; BOOS-NÜNNING (1999): S. 42; TESSER/VEENMAN (1997): S. 128 ff.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 153 f.; MAAGDENBERG (2004a): S. 57 f.; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2004b): S. 2 ff.

154 Zu den Grundlagen der Thematik siehe: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 25 ff.; EDERVEEN (2004): S. 73 ff.

fürhte Bovenkerk zu folgendem Ergebnis: „The conclusion can be drawn that the unfavourable position of ethnic minorities on the Dutch labour market is not only due to their low educational level and language problems, but is, for a substantial part, caused by discriminatory behaviour on the part of employers in hiring procedures.“¹⁵⁵ Auch die Untersuchung für Deutschland wies diskriminierende Einstellungspraktiken in bestimmten Bereichen nach.¹⁵⁶ Allerdings waren diese im Vergleich zu den Niederlanden weniger weit verbreitet.¹⁵⁷

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die beiden Untersuchungen nicht gleich aufgebaut waren. Dementsprechend sind auch ihre Ergebnisse nur bedingt miteinander vergleichbar. Die Ergebnisse der Studien werden jedoch auch durch aktuellere Nachforschungen bestätigt. „The ILO (...) recently conducted a comparative survey into discrimination on the shop floor in four European countries (the Netherlands, Germany, France and the UK). This indicates that the employment opportunities for minorities do indeed suffer appreciably from discrimination: applicants from minority groups are discriminated against in approximately one in three cases. The measured level of discrimination was highest in the Netherlands and lowest in Germany.“¹⁵⁸

Um die Bedeutung der Problematik zu verdeutlichen sei an dieser Stelle auch auf Dagevos und Turkenburg hingewiesen. Die beiden Autoren verweisen auf eine aktuelle Untersuchung aus den Niederlanden, bei der nicht weniger als ein Viertel der teilnehmenden Arbeitgeber angab, dass sie nicht oder nur unter bestimmten Umständen einen Zuwanderer einstellen würde. Als Gründe hierfür wurden vor allem vermeintliche Qualifikations- bzw. Leistungsdefizite und die Sorge vor Konflikten mit Mitarbeitern oder Kunden angegeben.¹⁵⁹ Entsprechend berichten auch viele Zuwanderer davon, dass sie bereits Erfahrungen mit Benachteiligungen bei der Arbeitssuche machen mussten.¹⁶⁰

Die angesprochenen Studien bilden eine der Grundlagen dafür, dass Diskriminierung in der Literatur als eine wichtige Grundlage für die Arbeitsmarktprobleme von Migranten in Deutschland und vor allem in den Niederlanden beurteilt wird.¹⁶¹ Die Problematik erstreckt sich natürlich auch auf die Gruppe der jugendlichen Zuwanderer in Deutschland und den Niederlanden. Boos-Nünning äußert

155 BOVENKERK (1995): S. 55. Eine ähnliche Einschätzung findet sich auch bei: SACKMANN (2004): S. 115.

156 Vgl.: GOLDBERG/MOURINHO/KULKE (1995): S. 56 ff.

157 Vgl.: BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 346; THRÄNHARDT (2001): S. 59.

158 EDERVEEN (2004): S. 70 f.

159 Vgl.: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 260. Auf die Ergebnisse der Untersuchung verweisen auch: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 25.

160 Vgl.: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 72; NUGTER (2004): S. 63 f.

161 In diesem Sinne äußern sich: DAGEVOS (2001a): S. 39 f.; PENNINX (1998b): S. 263 f.; SEIFERT (2001): S. 7 f.; SCHILD (2000): S. 140; BOOS-NÜNNING (1999): S. 27 ff.; TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 302 ff.; TASKFORCE MINDERHEDEN EN ARBEIDSMARKT (2000): S. 8; EDERVEEN (2004): S. 71; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 237 ff.

hierzu: „Das Bild vom Jugendlichen ausländischer Herkunft als mit Defiziten behaftet und fremd (und damit unberechenbar) ist weit verbreitet.“¹⁶²

Abschließend ist es wichtig, sich bezüglich des Themas Diskriminierung von Migranten zwei Punkte zu vergegenwärtigen. Erstens kann diese von Seiten der Arbeitgeber auf sehr unterschiedliche Weisen und sowohl bewusst als auch unbewusst stattfinden. Zweitens sind aus diesem Grund diskriminierende Verhaltensweisen nur sehr schwer eindeutig zu definieren und zu belegen. Dementsprechend fällt es auch schwer, die Folgen ihrer Anwendung zu quantifizieren.¹⁶³

162 BOOS-NÜNNING (1999): S. 42. Beer-Kern schreibt hierzu: „Die Jugendlichen werden in der Regel als defizitär wahrgenommen. Es besteht Einigkeit darüber, was sie nicht können oder über welche Fähigkeiten sie nicht verfügen. Betriebe sind interessiert, homogene Arbeitsgruppen zu bilden, damit Reibungsverluste gering bleiben. Ausländischen und insbesondere türkischen Jugendlichen werden störende Verhaltensweisen, unzureichende Kenntnisse der deutschen (Betriebs-)Kultur, aber auch spezifische Schwierigkeiten aufgrund einer anderen Kultur unterstellt. Hinzu kommt die vermutete mangelnde Kundenakzeptanz, insbesondere bei Klein- und Mittelbetrieben.“ BEER-KERN (2001): S. 1 f. Zum Thema siehe auch: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 48 f.; SCHRÖDER (2001): S. 66.

163 Vgl.: VERMEULEN/PENNINX (1994b): S. 219; KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 26; SEIFERT (2001): S. 7 f.; SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 213.

4 Entwicklung eines Analyseschemas

Durch die vorangegangenen Ausführungen liegt nun ein umfassendes Bild über den Umfang und die Ursachen der Arbeitsmarktprobleme von Zuwanderern in Deutschland und in den Niederlanden vor. Es wurde vor allem deutlich, dass in beiden Ländern noch erhebliche Integrationsdefizite bestehen. Die im Rahmen der Betrachtung angesprochenen sprachlichen Schwierigkeiten, Bildungsdefizite und Erwerbsprobleme vieler Zuwanderer sind zweifelsohne als zentrale Ursachen für ihre mangelnden Chancen auf eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben anzusehen.

Eine wichtige Erkenntnis des dritten Kapitels besteht darin, dass es sich bei der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland und in den Niederlanden um ein Thema von hoher gesellschaftlicher und ökonomischer Relevanz handelt. Die Betrachtung der Arbeitsmarktdaten führte zu dem Ergebnis, dass Migranten in beiden Ländern überproportional stark von Erwerbslosigkeit betroffen sind. Die hohe Bedeutung des Gegenstandes und der vorhandene Problemdruck begründen in den zwei Staaten die Notwendigkeit für politisches Handeln.

Auf der Grundlage aller bisherigen Erfahrungen und der in dieser Studie gewonnenen Erkenntnisse ist davon auszugehen, dass Integration in vielen Fällen nicht als automatisch ablaufender, allein von der Aufenthaltsdauer der Zuwanderer abhängiger Prozess zu begreifen ist, sondern vielmehr politische Unterstützung benötigt.¹ Der vorhandene Handlungsbedarf erstreckt sich auch und vor allem auf die jugendlichen Migranten. Beer-Kern äußert in diesem Zusammenhang: „Die Annahme, dass sich schulische, sprachliche und berufliche Probleme der jungen Zuwanderer mit steigender Aufenthaltsdauer quasi von selbst lösen, ist durch die Realität mittlerweile klar widerlegt worden.“² Gemäß dieser Aussage sind die politischen Entscheidungsträger in Deutschland und in den Niederlanden aufgefordert, adäquate Lösungsansätze zu erarbeiten und effektive Förderinstrumente einzusetzen, um mittel- und langfristig die Integrationsergebnisse in den zwei Staaten zu verbessern.

In der vorliegenden Untersuchung geht es nicht ausschließlich darum, Erkenntnisse über die Hintergründe der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern zu sammeln und relevante Entwicklungen zu erläutern. Vielmehr sollen auch die politischen Möglichkeiten zur Lösung der vorhandenen Probleme Berücksichtigung finden. Daher werden im fünften und sechsten Kapitel einige der in

1 Hierauf verweisen unter anderem: HERRMANN (1998b): S. 29; SCHULTE (2002): S. 30. Der ehemalige Bundespräsident Rau sagte zu diesem Thema in seiner Berliner Rede: „Integration kommt nicht von allein. Man muss etwas dafür tun. Das ist oft anstrengend. Wir dürfen diese neue Anstrengung nicht missverstehen als einen mildtätigen Akt, mit dem wir Ausländern einen Gefallen tun. Wenn wir etwas für bessere Integration tun, dann tun wir das nicht nur aus Mitmenschlichkeit oder christlicher Nächstenliebe, sondern in unserem aufgeklärten Eigeninteresse.“ RAU (2000): S. 6.

2 BEER-KERN (2000): S. 128. Eine vergleichbare Haltung findet sich bei: KIRCHBACH/PETLAN (2001): S. 26.

Deutschland und in den Niederlanden angewandten Strategien und Programme erörtert. Das Interesse richtet sich hierbei sowohl auf qualifizierende als auch auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.³

Um bei der Betrachtung der einzelnen politischen Programme zu einer sinnvollen Vorgehensweise und zu aussagekräftigen Ergebnissen zu gelangen, ist die Verwendung eines Analyseschemas erforderlich. Dessen Entwicklung steht im Mittelpunkt des nun folgenden vierten Kapitels. Innerhalb der Politikwissenschaft existieren verschiedene Forschungsrichtungen, die sich mit jeweils sehr unterschiedlichen Fragestellungen beschäftigen. Die Untersuchung politischen Handelns bildet den zentralen Inhaltspunkt der Politikfeldforschung. Im einem ersten Schritt werden daher deren Grundlagen und vor allem ihr spezifisches Erkenntnisinteresse vorgestellt und erläutert. Wegen des komparativen Aufbaus der vorliegenden Untersuchung widmet sich ein gesondertes Unterkapitel den Kernaspekten der Vergleichenden Politikfeldforschung. Um die einzelnen politischen Programme im fünften und sechsten Kapitel sinnvoll untersuchen und bewerten zu können, folgt in einem zweiten Schritt eine Auseinandersetzung mit der politikwissenschaftlichen Evaluationsforschung. In diesem Absatz geht es darum, die zentralen Ansätze zur Beurteilung einer politischen Maßnahme zu erschließen. Darüber hinaus sollen Erkenntnisse über das konkrete Vorgehen bei der Schaffung einer Evaluation gewonnen werden.

Auf der Grundlage der angesprochenen Inhaltspunkte findet anschließend die Erstellung des Analyseschemas statt. Zentrale Aspekte der Politikfeldforschung und der Evaluationsforschung werden im Kapitel 4.3 auf den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung übertragen. Im Ergebnis soll ein Katalog an Fragestellungen entstehen, auf die bei der Beschäftigung mit den einzelnen politischen Programmen einzugehen ist. Auf diese Weise strukturiert das Analyseschema die jeweiligen Betrachtungen und es gewährleistet ein weitgehend einheitliches Vorgehen.

3 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind nach Bosch definiert als „Interventionen in Marktprozesse mit dem Ziel, das Beschäftigungsniveau bestimmter Personengruppen zu erhöhen.“ BOSCH (2001): S. 21. In der Literatur wird zwischen aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik unterschieden. Bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die im Vordergrund der vorliegenden Untersuchung steht, geht es um den Auf- und Ausbau von Maßnahmen, welche Qualifikations- und Mobilitätsengpässe beseitigen und neue Arbeitsplätze schaffen sollen. Unter passiver Arbeitsmarktpolitik sind hingegen kompensatorisch-reaktive Aktivitäten wie zum Beispiel die Auszahlung von Lohnersatzleistungen zu verstehen. Vgl.: SCHUBERT/KLEIN (1997): S. 25. Bosch thematisiert die spezifischen Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche. Da die jungen Menschen am Beginn ihres Berufslebens stehen, muss das Ziel der Fördermaßnahmen vor allem ihre nachhaltige Integration in die Erwerbstätigkeit sein. Hierbei nimmt die Entwicklung wichtiger Fähigkeiten sowie die Bildung und Stabilisierung der Arbeitsmotivation eine wichtige Rolle ein. Vgl.: BOSCH (2001): S. 21.

4.1 Zur Untersuchung politischen Handelns

Im englischen Sprachgebrauch werden mit den Begriffen Polity, Politics und Policy die strukturelle, prozessuale und inhaltliche Dimension von Politik semantisch voneinander unterschieden.⁴ Wie die Abbildung 4.1 verdeutlicht, wirkt sich die Orientierung an einer dieser drei Dimensionen bestimmend auf das Erkenntnisinteresse einer politikwissenschaftlichen Studie aus. Die Erkundung der Polity-Dimension beschäftigt sich im Wesentlichen mit politischen Strukturen, also den formalen und informellen Rahmenbedingungen von Politik. Damit steht unter anderem die Auseinandersetzung mit Regierungs- und Staatsformen im Vordergrund dieser Forschungsrichtung. Die wissenschaftliche Beschäftigung mit der prozessualen Dimension von Politik, der Politics-Dimension, dient hingegen vor allem der Untersuchung der politischen Willensbildung und Interessenvermittlung. Zu diesem Zweck richtet sich das Augenmerk dieser Forschungsrichtung vorwiegend auf die Motive, Handlungspotentiale und Interaktionen politischer Akteure. Die Policy-Forschung bzw. Politikfeldforschung widmet sich schließlich der inhaltlichen Dimension von Politik. Das regierungsamtliche Handeln auf bestimmten Sachgebieten, den Politikfeldern, steht im Zentrum des Interesses dieser Forschungsrichtung.⁵

Abbildung 4.1: Politikdimensionen

Dimension	Polity	Politics	Policy
Erkenntnisinteresse	Rahmenbedingungen von Politik	Ausgestaltung politischer Prozesse	Inhalte von Politik
Ausrichtung	Institutionenorientiert	Inputorientiert	Outputorientiert
Erscheinungsformen	Verfassungen, Gesetze, Normen, formale und informale "Spielregeln"	Einstellungen, Interessen, Verhalten, Konflikte, Handlungspotentiale, Entscheidungsfindung- und durchsetzung	Ziele, Aufgaben, Einflussfaktoren auf Politikfelder, Tun und Lassen von Regierungen und anderen Akteuren, politische Steuerung, Ergebnisse
Untersuchungsgegenstände	Verfassungsrecht, Staats- und Herrschaftsformen, Regimetypen, Regierungssysteme, formale und informelle Institutionen	Parteien, Interessengruppen, Verbände, Wahlen, politische Kultur, politische Prozesse	Politikfelder (z. B. Wirtschafts-, Bildungs-, Umwelt-, Einwanderungspolitik); Staatstätigkeit

Quelle: LAUTH/WAGNER

In der Realität besteht zwischen den einzelnen Politikdimensionen eine große Zahl an komplexen Verbindungen. Politische Phänomene können aus diesem

4 Mit der Herkunft der drei Politikbegriffe beschäftigen sich: BEYME (2003): S. 25 ff.; SCHUBERT (2003): S. 25 f.

5 Für detailliertere Informationen über die Unterscheidung der drei Dimensionen von Politik siehe: SCHUBERT/BANDELOW (2003): S. 4 ff.; SCHUBERT (1991): S. 26 f.; LAUTH/WAGNER (2002): S. 18. Ein Politikfeld ist nach Pappi und König zu definieren als „ein einheitlich abgegrenzter Bereich von Regelungen und Programmen, also von policies, wie sie normalerweise organisatorisch im Zuständigkeitsbereich von Ministerien oder Parlamentsausschüssen zusammengefasst sind.“ PAPPI/KÖNIG (1995): S. 111.

Grund in fast allen Fällen nicht eindeutig einer der drei vorgestellten Dimensionen zugeordnet werden. Die soeben beschriebene Form der Unterteilung trägt daher vornehmlich einen analytischen Charakter.⁶

Unter Berücksichtigung dieses Aspektes konzentriert sich die vorliegende Studie im Folgenden auf die inhaltliche Dimension der Politik. Aus diesem Grund werden im nächsten Unterkapitel die kennzeichnenden Merkmale der Policy-Forschung erläutert. In einem ersten Schritt findet hierzu eine Auseinandersetzung mit den begrifflichen, geschichtlichen und vor allem erkenntnistheoretischen Grundlagen dieser Forschungsrichtung statt. Anschließend richtet sich das Augenmerk dann auf die thematische Ausrichtung und die Bedeutung der Vergleichenden Politikfeldforschung.

4.1.1 Grundlagen der Politikfeldforschung

Der nun folgende Teil der Untersuchung dient dazu, die Fundamente der wissenschaftlichen Beschäftigung mit der inhaltlichen Dimension von Politik zu erläutern und damit eine Grundlage für den weiteren Verlauf der Arbeit zu schaffen. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, zunächst einige semantische Klärungen vorzunehmen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass der Terminus *policy* die inhaltliche Dimension von Politik bezeichnet. Für ihn existiert nach Schmidt bisher keine einheitliche Übersetzung. Er schreibt hierzu: „Man spricht bisweilen von ‚materieller Politik‘, ‚Inhalt‘ bzw. ‚Produkt‘ der Regierungspolitik, ‚Staats-tätigkeit‘, ‚Regierungspraxis‘ oder von einzelnen ‚Politiken‘ in verschiedenen ‚Politikfeldern‘ (...).“⁷ Auch im angloamerikanischen Sprachgebrauch bestehen in Bezug auf die in der Politikfeldforschung verwendeten Ausdrücke keine verbindlichen Begriffsbestimmungen.⁸ An dieser Stelle sollen daher die beiden wichtigsten Ausdrücke, *policy* und *public policy*, kurz erläutert werden. Für den Begriff *policy* stellt Hecló eine allgemeine und eingängige Definition bereit. Er schreibt: „a policy is a course of action, designed to accomplish some end.“⁹ Einen Weg aus der begrifflichen Unklarheit bezüglich des Ausdrucks *public policy* weist Dye: „Public policy is whatever government agents do or choose not to

6 Hierauf verweisen unter anderem: FAUST/VOGT (2002): S. 419; LAUTH/WAGNER (2002): S. 18.

7 SCHMIDT (1997): S. 207.

8 Vgl.: SCHUBERT (1991): S. 12; IMBEAU (1996): S. 1 f.

9 Zitiert nach: HARROP (1993b): S. 2. Der Autor diskutiert an dieser Stelle auch weitere Verwendungen des Terminus *policy*. Eine ausführlichere Begriffsbestimmung findet sich bei Hague, Harrop und Breslin: „A policy is a more general notion than a decision. A policy covers a bundle of decisions, and it involves a predisposition to respond in a specific way. When a government says ‚our policy favours public transport‘, it is merely stating an intention to make specific decisions with this attitude in mind. In fact, the practical ‚decisions‘ may never arrive at all; some policies are just window-dressing.“ HAGUE (1998): S. 256. Weitere Ausführungen zum Thema finden sich bei: IMBEAU (1996): S. 1 ff.; SCHUBERT/BANDELOW (2003): S. 4.

do.“¹⁰ Nach Howlett und Ramesh birgt diese eingängige Definition zwei zentrale Vorzüge.¹¹ Einerseits macht sie deutlich, dass sich die Policy-Forschung zumeist mit regierungsamtlichen Handeln beschäftigt. Hierzu schreiben die beiden Autoren: „Although the activities of non-governmental actors may and certainly do influence what governments do, the decisions and activities of such groups do not themselves constitute public policy.“¹² Das obige Zitat von Dye zeigt andererseits, dass die Politikfeldanalyse sich mit staatlichen Entscheidungen bzw. non-decisions befasst. Die konkrete Politik wird folglich als Ergebnis von Auswahlprozessen interpretiert.¹³

Die Wurzeln der Beschäftigung mit der inhaltlichen Dimension von Politik liegen im Wesentlichen in den USA.¹⁴ Autoren, welche die Entwicklung der neuen Forschungsrichtung entscheidend vorantrieben, waren dort unter anderem Merriam, Lasswell und Lerner. Ihre Forschungstätigkeit beruhte vor allem auf den philosophischen Lehren des Pragmatismus, welche unter anderem von James, Dewey und Mead bearbeitet wurden.¹⁵ Die Politikfeldforschung erfuhr in Amerika bereits in den dreißiger Jahren einen Aufschwung. In den fünfziger Jah-

10 DYE (2002): S. 1. Der Autor fährt mit folgenden Ausführungen fort: „Governments do many things. They regulate conflict within society; they organise society to carry on conflict with other societies; they distribute a great variety of symbolic rewards and material services to members of the society; and they extract money from society most often in the form of taxes. Thus public policies may regulate behaviour, organise bureaucracies, distribute benefits, or extract taxes – or all these things at once.“ Knoepfel und Bussmann formulieren eine alternative Bestimmung des Begriffes: „Unter einer öffentlichen Politik (public policy; politique publique) verstehen wir ein Ensemble kohärenter und zielgerichteter Handlungen und Entscheidungen unterschiedlicher Rechtsqualität.“ KNOEPFEL/BUSSMANN (1997): S. 62. Weitere Definitionsvorschläge finden sich bei: HARROP (1993b): S. 2; HOWLETT/RAMESH (1995): S. 4 ff.; COCHRAN/MALONE (1999): S. 1.

11 Vgl.: HOWLETT/RAMESH (1995): S. 5.

12 HOWLETT/RAMESH (1995): S. 5. Blondel begründet die Konzentration auf staatliches Handeln, indem er auf die besondere Akteursqualität von Regierungen hinweist: „They have great financial resources, their decisions have the authority of law, and the coercion of physical punishment is at their disposal.“ BLONDEL (1995): S. 3. Auf diese Punkte verweist auch: ALMOND (2000): S. 36. Schubert und Bandelow erweitern die Ausrichtung der Politikfeldanalyse auf alle politischen Akteure. Auf dieser Grundlage plädieren sie dafür, das konkrete Akteursverständnis der jeweiligen Studie anzupassen. Vgl.: SCHUBERT/BANDELOW (2003): S. 4. Schmidt unterscheidet schließlich zwischen policy im engeren und im weiteren Sinn. Während policy im engeren Sinn regierungsamtliches Handeln umfasst, schließt sein Verständnis von policy im weiteren Sinn ein erweitertes Akteursverständnis ein. Vgl.: SCHMIDT (1997): S. 207.

13 Vgl. hierzu: HEIDENHEIMER (1990): S. 12 ff. Der Autor setzt sich hier intensiv mit dem bekannten Satz „to govern is to choose“ auseinander.

14 Die geschichtlichen Grundlagen der Politikfeldforschung werden im Rahmen der vorliegenden Arbeit nur knapp skizziert. Für nähere Informationen sei verwiesen auf: BLEEK (2001): S. 382 ff.; BEYME (1988): S. 330 f.; HOWLETT/RAMESH (1995): S. 2 ff.; JOHN (1998): S. 3 ff.; SCHUBERT (1991): S. 21 ff.

15 Bezüglich der theoretischen Fundamente der Politikfeldforschung sei verwiesen auf: SCHUBERT (2003): S. 39 ff.; BLEEK (2001): S. 383.

ren wurde das vorhandene Wissen von verschiedenen Autoren aufgegriffen und erweitert. Auf dieser Grundlage erlangte die Forschungsrichtung in den Vereinigten Staaten vor allem in den sechziger Jahren eine große Bedeutung, als Kritik an der bestehenden Politik und der Ruf nach einer Verwissenschaftlichung regierungsamtlichen Handelns laut wurde. Bis heute gewinnt die Policy-Forschung an Stellenwert und bildet somit eine im zunehmenden Maße bedeutende Grundlage für die wissenschaftliche Beschäftigung mit Politik.¹⁶

In Deutschland erfolgte der Aufstieg der Politikfeldforschung erst mit zeitlicher Verzögerung. Nach dem Regierungswechsel im Jahr 1969 bestimmten Debatten über politische Reformen sowie Fragen ihrer Umsetzung die öffentlichen Diskussionen. Im Zuge dieser Entwicklung gewann die Policy-Forschung in Deutschland in den siebziger Jahren an Relevanz. Die Forschungstätigkeit wurde in den achtziger Jahren auf eine stetig höhere Zahl an Politikfeldern ausgeweitet. Heute liegen auch in der Bundesrepublik zu nahezu allen Bereichen staatlichen Handelns Untersuchungen vor.¹⁷ Es ist auch für Deutschland davon auszugehen, dass sich der Bedeutungszuwachs der Politikfeldforschung sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik in Zukunft fortsetzen wird.

Die Policy-Forschung versteht sich in Bezug auf ihr Erkenntnisinteresse sowohl als eine wissenschaftlich-theoretische als auch als eine praktisch-beratende Wissenschaft.¹⁸ An dieser Stelle findet zunächst eine Auseinandersetzung mit dem wissenschaftlich-theoretischen bzw. beschreibend-erklärenden Ansatz statt. Dieser gelangt durch die Analyse politischen Handelns zur Geltung. Im Rahmen der Forschungstätigkeit auf diesem Gebiet wird die Lösung von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fragestellungen als Hauptaufgabe von Politik verstanden. Der Fokus richtet sich somit auf die Inhalte und Ergebnisse staatlichen Handelns. John belegt diese Schwerpunktsetzung, indem er schreibt: „Research on policy seeks to understand how the machinery of the state and political actors interacts to produce public action.“¹⁹ Konkret stehen hierbei drei Gesichtspunkte im Vordergrund. Erstens findet eine Beschäftigung mit den konkreten regierungsamtlichen Handlungen zur Lösung politischer Probleme sowie zur Verteilung von Gütern und Normen statt. Es wird dazu untersucht, auf welche Weise die politischen Entscheidungsträger die jeweiligen Herausforderungen handhaben. Neben den Inhalten richtet sich der Blick zweitens auf die Determinanten staatlicher Maßnahmen. In diesem Rahmen werden die äußeren Einflüsse auf das politisch-

16 Diese Tatsache ist unter anderem an der Vielzahl an Publikationen ablesbar, welche in den letzten Jahren den Erkenntnisstand der Politikfeldforschung in den USA bereichern.

17 Siehe hierzu: BLEEK (2001): S. 384 ff.

18 Vgl.: Schubert (1991): S.12; HERITIER (1993): S. 9. Dye verwendet analog hierzu die beiden Kategorien „Scientific Understanding“ und „Professional advice“. DYE (2002): S. 4. Schubert schreibt zum Thema: „Die Politikfeldanalyse will beides, Wissenschaft und Problemlösung, Analyse (des Gegebenen) und konstruktive Mitarbeit an ‚in die Zukunft gerichteten und die Zukunft gestaltenden politischen Entscheidungen‘.“ SCHUBERT (2003): S. 38.

19 JOHN (1998): S. 1.

administrative System ebenso betrachtet wie die Aufnahme und die Verarbeitung dieser Eingaben im Inneren des Systems. Die Ergebnisse politischen Handelns werden drittens so weit als möglich in die Analyse einbezogen. Hierbei wird die Frage beantwortet, inwieweit die in einem bestimmten Politikfeld eingesetzten Maßnahmen die gewünschten oder auch ungewollte Effekte herbeiführen.

Die drei skizzierten Aspekte prägen das wissenschaftlich-theoretische Erkenntnisinteresse der Policy-Forschung. Es besteht nach einem bekannten Zitat von Dye darin zu ergründen, „what governments do, why they do it and what difference, if any, it makes.“²⁰ Die Politikfeldforschung verhilft auf diese Weise zu einem tieferen Verständnis über politische Zusammenhänge, Kausalitäten und Handlungspotentiale.²¹ Allerdings ist zu beachten, dass politische Entscheidungen zumeist auf äußerst komplizierten Willensbildungs- und Verhandlungsprozessen beruhen. An diesen beteiligt sich eine jeweils unterschiedlich große Zahl an Akteuren mit differierenden Einflussmöglichkeiten und Interessen. Darüber hinaus gilt es die historischen, situativen, komparativen, normativen, rechtlichen und technischen Entstehungsbedingungen sowie die komplexen Wirkungsweisen politischen Handelns zu beachten.²² Die große Menge an für die Politikfeldforschung relevanten Gesichtspunkten erschwert die Erkennung von zentralen Aspekten, die Verständigung über politische Sachverhalte und die Entwicklung von Theorien. Um sie zu bewältigen, werden in der Policy-Forschung verschiedene Instrumente verwendet, die im Folgenden kurz vorgestellt werden.²³

Der erste Ansatzpunkt zur Reduzierung der Komplexität politischer Problemlösungsprozesse besteht in der Verwendung von theoretischen Modellen.²⁴ Diese erklären den Verlauf und die Ergebnisse des politischen Geschehens, indem sie

20 DYE (2002): S. 4.

21 Zu diesem Punkt siehe: DYE (2002): S. 4 ff.; LAUTH/WAGNER (2002): S. 18; SCHUBERT (1991): S. 18. Die Notwendigkeit für eine Forschungsrichtung mit einer derartigen inhaltlichen Ausrichtung begründet Hague mit folgender Metapher: „Most political science (...) discusses the framework of political institutions and processes within which government policies are formed. Little attention is given to the substance of these policies – their ideological flavour, their impact on society, their success or failure. Yet this is like describing a factory without mentioning the products it makes. Just as the purpose of a factory is to manufacture goods, so the development and implementation of policy is central to government activity.“ HAGUE (1993): S. 397.

22 Bezüglich der Komplexität politischer Problemlösungsprozesse sei verwiesen auf: SCHUBERT/BANDELOW (2003): 1 ff.; HOWLETT/RAMESH (1995): S. 6; BEYME (1988): S. 336; JOHN (1998): S. 9.

23 John äußert in diesem Zusammenhang: „Because the policy process is complex and apparently chaotic, there is a need to impose some conceptual order on the policy process to comprehend it.“ JOHN (1998): S. 22.

24 Der Begriff Modell bezeichnet in diesem Zusammenhang im Sinne von Nassmacher „eine abstrahierendere Abbildung der Realität unter Betonung einzelner Elemente oder Variablen.“ NASSMACHER (1991): S. 19. In der Literatur finden sich eine Vielzahl an Informationen über die einzelnen Modelle. Da diese im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nur kurz beleuchtet werden, sei auf folgende Literatur verwiesen: DYE (2002): S. 11 ff.; HERITIER (1993): S. 15 ff.; HOWLETT/RAMESH (1995): S. 19 ff.; JOHN (1998): S. 38 ff.

bestimmten Aspekten der Politik entscheidenden Einfluss attestieren. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Ansätzen erklären sich daraus, dass sie jeweils andere Gesichtspunkte in den Vordergrund stellen. Im Lauf der letzten Jahre erlangten für die Politikfeldforschung vor allem drei Modelle eine besondere Bedeutung. Zunächst ist hier der strukturalistische Ansatz zu nennen. Er hat zum Inhalt, dass soziostrukturelle und insbesondere ökonomische Strukturen sowie der Modernisierungsgrad einer Gesellschaft die entscheidenden Parameter zur Erklärung politischen Handelns darstellen. Diese Anschauung verlor jedoch an Stellenwert, da auch in Ländern, die sich in Bezug auf diese Aspekte ähneln, sehr unterschiedliche Politikergebnisse festgestellt wurden.²⁵ Nach dem strukturalistischen gewann das akteurszentrierte Modell an Bedeutung. Es stellt die politischen Akteure wie etwa Parteien und Interessenverbände in den Mittelpunkt der Betrachtung. Sein Bedeutungsverlust erklärt sich im Wesentlichen dadurch, dass das Modell die diversen Grenzen des politischen Gestaltungsspielraums nicht angemessen berücksichtigt.²⁶ Der politisch-institutionelle Theorieansatz konzentriert sich auf die Schwachstellen der beiden vorherigen Modelle. Er erklärt Staatstätigkeit vor allem durch institutionelle Bedingungen, welche die Handlungskorridore politischer Akteure begrenzen.²⁷

Die inhaltlichen Unterschiede zwischen den einzelnen Modellen spiegeln die Komplexität der politischen Realität wider und sind daher positiv zu beurteilen. Dye schreibt hierzu: „Each one provides a separate focus on political life, and each can help us to understand different things about public policy.“²⁸ Keiner der bisher erarbeiteten Ansätze genügt, um die Vielschichtigkeit politischer Entwicklungen zu deuten. Daher werden in vielen Untersuchungen verschiedene theoretische Modelle miteinander kombiniert.²⁹ John fasst zusammen: „The approaches or theories are not rivals; they can complement each other, and be part of an overall explanation.“³⁰

Ein weiteres wichtiges Instrument zur Verringerung der Komplexität des politischen Problemlösungsprozesses besteht darin, diesen in idealtypische Phasen zu unterteilen. Als Ergebnis entsteht der so genannte Policy-Cycle bzw. Politikzyklus, dessen erste Fassung von Lasswell bereits in den fünfziger Jahren erar-

25 Vgl.: FAUST/VOGT (2002): S. 423 f.; FAUST/LAUTH (2001): S. 293 f.; JOHN (1998): S. 92 ff.; SCHMIDT (1993): S. 372 ff. Der strukturalistische Ansatz knüpft unter anderem an die Überlegungen von Marx, Wagner und Durkheim an.

26 Zum Thema siehe: FAUST/LAUTH (2001): S. 294 ff.; SCHMIDT (1993): S. 374 ff.

27 Vgl.: JOHN (1998): S. 38 ff.; FAUST/VOGT (2002): S. 424 ff.; HOWLETT/RAMESH (1995): S. 26 ff.; FAUST/LAUTH (2001): S. 297 ff.; SCHMIDT (1993): S. 378 ff. Als institutionelle Bedingungen sind zu verstehen: „interpersonale, formelle oder informelle Regeln und Normen, die historisch-kulturell kontingent und variabel sind und aufgrund ihrer Dinglichkeit nur in begrenztem Maße zur Disposition zweckrationalen Handelns stehen.“ SCHMIDT (1993): S. 378 f.

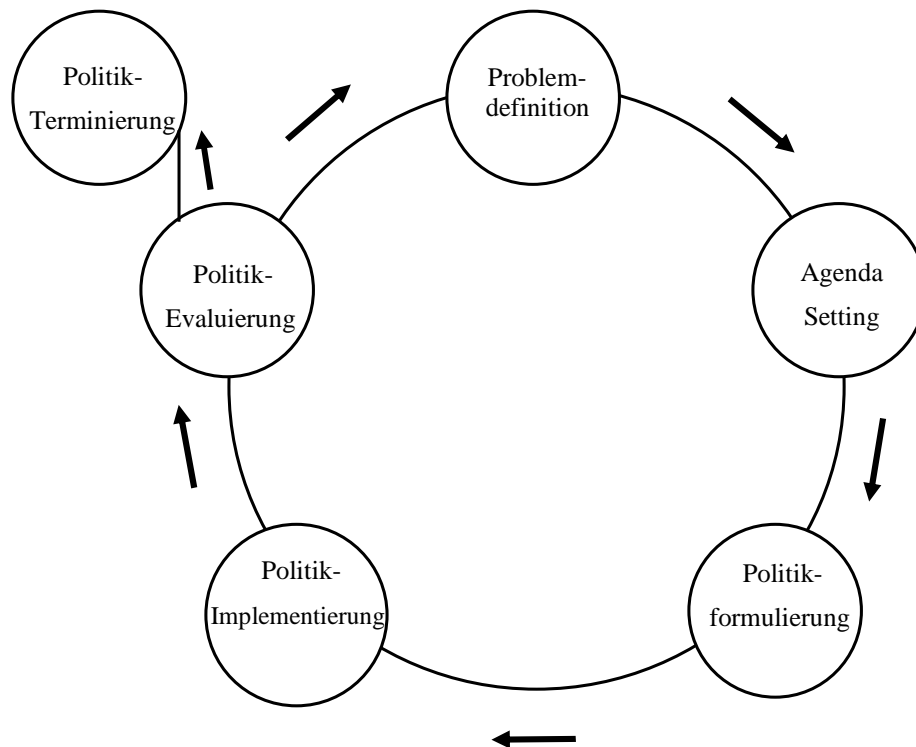
28 DYE (2002): S. 12.

29 Vgl. hierzu: SCHMIDT (1993): S. 381 f.

30 JOHN (1998): S. 18.

beitet wurde.³¹ Seitdem wurden in der Politikfeldforschung sehr verschiedene Entwürfe mit jeweils spezifischen Phaseneinteilungen entwickelt. Die nachfolgende Darstellung gibt einen der vorhandenen Politikzyklen wieder.³²

Abbildung 4.2: Der Policy-Cycle nach Jann und Wegrich



Quelle: JANN/WEGRICH

Wie die Abbildung zeigt, besteht die erste Phase des Politikzyklus aus der Erkennung von politischen Problemen. In diesem Zusammenhang gilt es zu bedenken, dass es keine verbindliche Definition davon geben kann, welche Phänomene als politische Probleme zu bewerten sind. Politik beruht somit ebenso wie ihre öffentliche Wahrnehmung und wissenschaftliche Aufarbeitung stets auf normativen Grundlagen.³³ Inwieweit ein bestimmter Sachverhalt eine politische Bearbeitung erfährt, hängt in der Praxis von einem jeweils spezifischen und zumeist

31 Neben Lasswell war es vor allem Easton, der mit seinen systemtheoretischen Überlegungen und den darin enthaltenen Ausführungen zu den Policy-Outputs die Grundlage für die Entwicklung von Phasenmodellen legte. Vgl.: JANN/WEGRICH (2003): S. 78 f.

32 Alternative Darstellungen finden sich unter anderem bei: FAUST/LAUTH (2001): S. 303 ff.; HAGUE (1998): S. 262 ff.; HOWLETT/RAMESH (1995): S. 9 ff.; SCHUBERT (1991): S. 69 ff.; JANN/WEGRICH (2003): S. 71 ff. An den angegebenen Stellen vermitteln die Autoren auch weitere grundsätzliche Informationen zum Thema und zusätzliche Erläuterungen zu den einzelnen Phasen.

33 Vgl. hierzu unter anderem: ANDERSON (1978): S. 19 f.; JANN/WEGRICH (2003): S. 83.

diffusen Geflecht an Aspekten ab. Als Schlüsselfaktoren sind unter anderem die Art des zu behandelnden Gegenstands, die jeweilige wirtschaftliche Situation und der Einfluss relevanter sozialer Gruppen zu bewerten. Nur wenn die entsprechenden Rahmenbedingungen gegeben sind, gelangt ein Problem auf die Agenda der politischen Entscheidungsträger. Diese Form der Auswahl wirkt wie ein Filter, der nur bedingt durch den objektiven Problemdruck einzelner Fragestellungen bestimmt wird.³⁴

Nachdem eine Problematik auf die politische Tagesordnung gelangt ist, erfolgt als nächstes die Politikformulierung. In dieser Phase geht es darum, Strategien zu ihrer Behebung auszuarbeiten und dann eine Option auszuwählen.³⁵ Hierbei können wiederum verschiedene Gesichtspunkte wie etwa Kosten-Nutzen-Kalküle, der Einfluss politischer Akteure oder Erfahrungswerte den Ausschlag geben. An die Auswahl einer der möglichen Handlungsalternativen schließt sich die Umwandlung der gewählten Strategie in konkrete politische Ergebnisse an.³⁶

Nach der Auswahl und Durchsetzung der einzelnen Instrumente erfolgt ihre Implementation. In dieser Phase werden die beschlossenen Maßnahmen durch die zuständigen Institutionen ausgeführt und dadurch wirksam.³⁷ Hierbei handelt es sich um einen Prozess, welchem lange Zeit nur geringe Beachtung zukam. Erst im Rahmen der in den letzten Jahrzehnten betriebenen Politikfeldforschung fand man heraus, dass diese Phase entscheidenden Einfluss auf den Erfolg einer politischen Maßnahme ausübt und keineswegs immer unproblematisch verläuft.³⁸

Die Evaluation bildet die letzte Phase des Politikzyklus. Auch sie gelangte erst durch den Aufschwung der Policy-Forschung in den Blickpunkt der Politikwissenschaft. Die erzielten politischen Ergebnisse werden einer Überprüfung unter-

34 Einen Einblick in die ersten beiden Phasen des Politikzyklus vermitteln: COCHRAN/MALONE (1999): S. 39 ff.; DYE (2002): S. 33 ff.; HAGUE (1993): S. 402 f.; HOWLETT/RAMESH (1995): S. 104 ff.; JANN/WEGRICH (2003): S. 83 ff.

35 Cochran und Malone schreiben über diese Phase: „The problem has been clearly identified, and the need to do something about it accepted; policy formulation is then concerned with the ‚what‘ questions associated with generating alternatives. What is the plan for dealing with the problem? What are the goals and priorities? What options are available to achieve those goals? What are the costs and benefits of each of the options? What externalities, positive or negative, are associated with which alternative?“ COCHRAN/MALONE (1999): S. 46.

36 Vgl.: DYE (2002): S. 40 f.; HOWLETT/RAMESH (1995): S. 122 ff.; JANN/WEGRICH (2003): S. 85 ff.; COCHRAN/MALONE (1999): S. 46 ff.

37 „Implementation involves all of the activities designed to carry out the policies enacted by the legislative branch. These activities include the creation of new organizations – departments, agencies, bureaus and so on – or the assignment of new responsibilities to existing organizations. These organizations must translate laws into operational rules and regulations. They must hire personnel, draw up contracts, spend money and perform tasks. All these activities involve decisions by bureaucrats – decisions that determine policy.“ DYE (2002): S. 50.

38 Zur Implementationsphase siehe: CLARKE (1993): S. 221 ff.; DYE (2002): S. 50 ff.; HAGUE (1993): S. 404 f.; HOWLETT/RAMESH (1995): S. 153 ff.

zogen und die ermittelten Resultate mit den anvisierten Zielen verglichen. Auf dieser Grundlage kann dann gegebenenfalls eine Neujustierung der politischen Instrumente vollzogen werden.³⁹

Ein mögliches Ergebnis einer Evaluation kann auch in der Terminierung der politischen Maßnahme bestehen. Ein Motiv hierfür läge beispielsweise vor, wenn das angestrebte Ziel erreicht wurde. In der Praxis werden politische Maßnahmen jedoch selten und wenn überhaupt eher wegen finanzieller Überlegungen oder einer Veränderung der politischen Rahmenbedingungen beendet.⁴⁰

Die Schwachpunkte des Politikzyklus werden an verschiedenen Stellen der Literatur angesprochen. Insbesondere die Tatsache, dass Policy-Prozesse selten eindeutige Anfänge und Abschlüsse aufweisen und die einzelnen Phasen zumeist fließend ineinander übergeben, lässt die sequentielle Logik als inadäquat erscheinen. Darüber hinaus vereinfacht der Politikzyklus den politischen Problemlösungsprozess stark.⁴¹ Trotz dieser Schwachpunkte ist die Verwendung des Policy-Cycle aus analytischen Gründen sinnvoll, da er zum einen das Verständnis politischen Handelns erleichtert. Zum anderen ermöglicht er die Akzentuierung einer wissenschaftlichen Untersuchung auf bestimmte Aspekte des politischen Geschehens. Howlett und Ramesh belegen diesen Vorzug mit folgender Aussage: „The most important advantage of the policy cycle model (...) is that it facilitates the understanding of public policy-making by breaking the complexity of the process into a limited number of stages and sub-stages, each of which can be investigated alone, or in terms of its relationship to any or all the other stages of the cycle.“⁴²

Wie bereits angesprochen, richtet sich das Erkenntnisinteresse der Politikfeldforschung nicht nur auf die Untersuchung des politischen Geschehens, sondern auch auf die Erklärung sozialer und wirtschaftlicher Probleme und die Entwicklung von sachgerechten Lösungsansätzen. Im angloamerikanischen Sprachgebrauch werden die beiden Ausrichtungen der Policy-Forschung durch die Begriffe „policy study“ und „policy analysis“ unterschieden. Während sich der erste Ansatz, wie dargestellt, mit der Untersuchung von politischen Problemlösungsprozessen beschäftigt, versucht der praktisch-beratende Ansatz geeignete Ergebnisse für die Politik zu erarbeiten. Cochran und Malone definieren das Erkenntnisinteresse des Ansatzes, indem sie äußern: „Policy analysis describes the investigation that produce accurate and useful information for decision ma-

39 Auf die Evaluation politischer Maßnahmen wird im Kapitel 4.2 noch näher eingegangen.

40 Vgl.: JANN/WEGRICH (2003): S. 94; SCHUBERT (1991): S. 76 f.

41 Vgl.: HERITIER (1993): S. 9; FAUST/LAUTH (2001): S. 306; JANN/WEGRICH (2003): S. 96; JOHN (1998): S. 22 ff. Die Vereinfachungen bestehen vor allem darin, dass der politische Problemlösungsprozess als hierarchischer Vorgang betrachtet wird. Die vielfältigen Interaktionen zwischen politischen und gesellschaftlichen Akteuren blendet das Modell weitgehend aus.

42 HOWLETT/RAMESH (1995): S. 12. Für die Beibehaltung und Fortentwicklung des Politikzyklus plädieren unter anderem auch: JANN/WEGRICH (2003): S. 98 f.; SABATIER (1996): S. 102 f.

kers.“⁴³ Hierbei geht man davon aus, dass die gesellschaftliche und sozioökonomische Realität grundsätzlich einer politischen Gestaltung zugänglich ist. Auf der Grundlage dieser Anschauung versucht die Policy-Forschung Einfluss auf die praktische Politik zu nehmen.⁴⁴ Dye schreibt hierzu: „understanding the causes and consequences of public policy permits us to apply social science knowledge to the solution of practical problems.“⁴⁵ Die Politikfeldforschung weist in dieser Hinsicht also eine normative Ausrichtung auf, welche sich auf die Erreichung bestimmter politischer Ziele richtet.

Die Tatsache, dass politische Entscheidungsträger auf wissenschaftliche oder auch privatwirtschaftliche Beratung zur Unterstützung ihrer Entscheidungen zurückgreifen, ist nicht neu. Schon seit Jahrzehnten wird durch dieses Vorgehen versucht, die Effizienz staatlichen Handelns zu steigern.⁴⁶ In den letzten Jahren hat der Rückgriff auf beratende Instanzen jedoch erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Ursache dieser Entwicklung besteht darin, dass in vielen Staaten der Trend hin zu einer Erweiterung technischer und gesellschaftlicher Möglichkeiten auszumachen ist. Politische Entscheidungen müssen daher in einem stärkeren Maße auf spezialisiertem Wissen beruhen. Schubert kommt zu dem Schluss: „Politische Beratung ist ein wesentliches Element politischer Entscheidung.“⁴⁷ Diese Aussage findet durch die Betrachtung des politischen Geschehens in vielen Staaten Bestätigung. Es ist somit davon auszugehen, dass praktisch verwertbare wissenschaftliche Erkenntnisse, wie sie die Politikfeldforschung anstrebt, bei den komplexen politischen Problemlösungsprozessen einen hohen Stellenwert besitzen.⁴⁸

Die praktisch-beratende Ausrichtung der Politikfeldforschung bildet die Hauptgrundlage für den Konflikt, welcher das Verhältnis zwischen der Policy-Forschung und der traditionellen Politikwissenschaft in Deutschland lange Zeit bestimmte. Es wurde von manchen eher grundlagenorientierten Forschern angezweifelt, ob die auf die praktische Politik gerichtete Herangehensweise der Politikfeldforschung einem wissenschaftlichen Anspruch genügt.⁴⁹ Einige Vertreter der Policy-Forschung interpretierten die eigene Forschungsrichtung hingegen als neues Paradigma oder als bessere Alternative zur traditionellen

43 COCHRAN/MALONE (1999): S. 1.

44 Vgl.: BEHRENS (2003): S. 215 f.

45 DYE (2002): S. 4.

46 Siehe hierzu: COCHRAN/MALONE (1999): S. 2 ff.

47 SCHUBERT (1991): S. 199.

48 Als Beleg hierfür sei zunächst auf verschiedene Kommissionen verwiesen, die in der Bundesrepublik in den letzten Jahren Konzepte für die praktische Politik erarbeiten sollten. Beispiele hierfür sind die Süßmuth-Kommission zur Entwicklung eines neuen Zuwanderungsrechtes, die Hartz-Kommission zur Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt oder auch die Rürup-Kommission zur Reform des Gesundheitswesens. In den Niederlanden fließen wissenschaftliche Beratungen schon seit langem in die Politik ein. Um dies zu belegen, sei an die Rolle des bereits mehrfach angesprochenen Wissenschaftlichen Rates für Regierungspolitik erinnert.

49 Die Hintergründe dieser Auffassung beleuchtet: BEHRENS (2003): S. 217.

Politikwissenschaft.⁵⁰ Die Kontroverse hat sich mittlerweile dahingehend aufgelöst, dass die Politikfeldforschung als sinnvolle Ergänzung der traditionellen Politikwissenschaft akzeptiert und geschätzt wird.⁵¹

Zusammenfassend erforscht die Politikfeldforschung zum einen wie politische Ergebnisse erzielt werden und zum anderen wie zukünftige Entscheidungen verbessert werden können.⁵² Zwischen den beiden Punkten besteht in der Praxis eine direkte Verbindung. Diesen Sachverhalt bringen Howlett und Ramesh anschaulich zum Ausdruck. Die beiden Verfasser weisen darauf hin, dass eine beratende Tätigkeit nur dann sinnvoll erscheint, wenn die Möglichkeiten und Hintergründe politischen Handelns bekannt sind.⁵³ Insgesamt verfolgt die Politikfeldanalyse nach Schubert somit das Leitbild einer „Wissenschaft von der Politik für die Politik.“⁵⁴ Da es sich bei der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern um ein sehr praxisnahes Thema handelt, bei welchem auch in Zukunft ein erheblicher Handlungsbedarf bestehen wird, findet in der vorliegenden Untersuchung sowohl der beschreibend-erklärende wie auch der praktisch-beratende Ansatz Verwendung.

4.1.2 Erkenntnisinteresse und Stellenwert der Vergleichenden Policy-Forschung

In der vorliegenden Untersuchung werden politische Maßnahmen aus einem bestimmten Bereich auf der Basis einer komparativen Perspektive analysiert. Damit ist sie der Vergleichenden Politikfeldforschung zuzuordnen, welche die Schnittstelle aus komparativer und policy-orientierter Forschung bildet. Obwohl die Wurzeln dieser Teildisziplin lediglich wenige Jahrzehnte zurückreichen, bildet sie heute ein Feld intensiver politikwissenschaftlicher Forschung.⁵⁵ Auf ihre zunehmende Bedeutung wird von verschiedenen Autoren verwiesen.⁵⁶ Im Folgenden soll vor allem das spezifische Erkenntnisinteresse der Vergleichenden Politikfeldforschung besprochen werden.⁵⁷ Dieses liegt nach Schmidt in der „Be-

50 Die Kontroverse erreichte in den achtziger Jahren ihren Höhepunkt, als in Deutschland sogar eine Aufspaltung der Disziplin in zwei Lager drohte. Für weitere Informationen zu dem Konflikt siehe: BLEEK (2001): S. 389 ff.

51 Vgl.: BEYME (1988): S. 340 ff.; BLEEK (2001): S. 391 f.

52 Vgl.: COCHRAN/MALONE (1999): S. 2 f.

53 Vgl.: HOWLETT/RAMESH (1995): S. 9. Auf diesen Zusammenhang verweisen auch: COCHRAN/MALONE (1999): S. 4.

54 SCHUBERT (2003): S. 37.

55 Zur Geschichte der Teildisziplin siehe: SCHMIDT (1997): S. 208 ff.; HEIDENHEIMER (1990): S. 7; NASSMACHER (1991): S. 169 ff.; SCHMIDT (1988): S. 5 ff.; LAUTH/WAGNER (2002): S. 18 ff.

56 Vgl. unter anderem: MACKIE/MARSH (1995): S. 183 ff.; HEIDENHEIMER (1990): S. 6; BEHRENS (2003): S. 210; FAUST/LAUTH (2001): S. 311; BERG-SCHLOSSER/MÜLLER-ROMMEL (1997b): S. 293.

57 Um Wiederholungen zu vermeiden, werden die zentralen Erkenntnisse zur politikwissenschaftlichen Komparatistik und zur Politikfeldforschung, die in manchen Punkten

schreibung und Erklärung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden der Inhalte politischer Entscheidungsprozesse.“⁵⁸ Ähnlich äußern sich Heidenheimer, Heclo und Adams, die in Anlehnung an Dye schreiben: „Comparative public policy is the study of how, why and to what effect different governments pursue particular courses of action or inaction.“⁵⁹ Ebenso wie die Politikfeldforschung im Allgemeinen strebt auch die Vergleichende Policy-Forschung mit der wissenschaftlichen Reflexion von politischen Prozessen und der Entwicklung von Lösungen für konkrete Problemkomplexe zwei Zielsetzungen an.

Das erste Ziel komparativer Politikfeldstudien besteht darin, politische Entscheidungen in verschiedenen Ländern zu analysieren und zu evaluieren. Sie untersuchen hierzu die Determinanten, Inhalte und Auswirkungen politischer Instrumente.⁶⁰ Im Rahmen dieses Vorgehens sind verschiedene Fragen, wie beispielsweise nach den Auswirkungen bestimmter politischer Systeme oder der Zusammensetzung von Regierungen auf die Inhalte staatlicher Politik, von besonderem Interesse. Harrop meint hierzu: „By examining policies comparatively, we can discover vary in the policies they adopt, gain insight into why these differences exist, and identify some of the conditions under which policies succeed or fail.“⁶¹ Der Autor deutet mit seiner Aussage darauf hin, dass sich die Vergleichende Politikfeldforschung vor allem um die Entdeckung von Schlüsselfaktoren zur Erklärung politischer Entscheidungsprozesse und ihrer Auswirkungen bemüht. Die Berücksichtigung mehrerer Staaten stellt hierbei ein geeignetes Instrument dar, um die länderspezifischen Besonderheiten zu erkennen und um Theorien über Zusammenhänge und Kausalitäten zu generieren und zu testen.⁶²

auch für die Vergleichende Politikfeldforschung relevant sind, in diesem Absatz nicht noch einmal aufgeführt.

58 SCHMIDT (1997): S. 208.

59 HEIDENHEIMER (1990): S. 3. Vergleichbare Definitionen finden sich auch bei: BEHRENS (2003): S. 214; FEICK/JANN (1988): S. 196.

60 Vgl.: HEIDENHEIMER (1990): S. 3.

61 HARROP (1993b): S. 3.

62 Ebenso wie bei der Policy-Forschung haben sich auch bei der Vergleichenden Politikfeldforschung im Lauf der Zeit verschiedene theoretische Ansätze herausgebildet. Zu diesem Thema schreibt Schmidt: „Nach Anwendungshäufigkeit und relativer Leistungskraft zu urteilen sind vier Theriefamilien an vorderster Stelle zu nennen. (...) Im einzelnen handelt es sich hierbei um folgende Ansätze: 1. die Theorie der sozioökonomischen Determination der Staatstätigkeit, 2. die Parteienherrschaftstheorie, 3. die Theorie der Machtressourcen organisierter Interessen und 4. die politisch-institutionalistische Theorie. Die Theorie der sozioökonomischen Determination begreift Staatstätigkeit als mehr oder minder direkte Reaktion auf sozioökonomische und politisch-ökonomische Entwicklungen und Problemlagen. Die Theorie der Parteienherrschaft thematisiert hingegen vor allem die Prägung von Staatstätigkeit durch regierende Parteien. Die Theorie der Machtressourcen organisierter Interessen erklärt das Tun und Lassen von Regierungen vorrangig durch das Wirken und Kräften messen von organisierten gesellschaftlichen Interessen, beispielsweise von gesellschaftlichen Klassen. Der politisch-institutionalistischen Theorie zufolge werden Inhalte und Platzierung von Staatstätigkeit in erheblichem Maße durch institutionelle Bedingungen der Willensbildung und Entscheidungsfindung in Politik und Ökonomie geprägt.“

Auch das Erkenntnisinteresse vergleichender Policy-Analysen richtet sich nicht nur auf die wissenschaftliche Aufarbeitung politischer Prozesse. Vielmehr besteht eine zweite zentrale Intention dieser Forschungsrichtung darin, Anregungen für die Lösung konkreter politischer Probleme zu geben. Dieses Vorgehen beruht auf dem in der Einleitung bereits angesprochenen Umstand, dass sich die politischen Herausforderungen und Problemlagen in vielen Staaten im zunehmenden Maße ähneln. Es liegt daher sowohl für die Wissenschaft als auch für die praktische Politik nahe, sich durch einen Blick ins Ausland über politische Erfahrungen und Alternativen zu informieren und gegebenenfalls das eigene Handeln auf die gewonnenen Erkenntnisse abzustimmen. Über die Möglichkeiten und Grenzen dieser Form des Lernens sind in den letzten Jahren immer wieder Diskussionen geführt worden. Im Rahmen dieser Kontroversen wurde deutlich, dass ein zwischenstaatlicher Vergleich in den meisten Fällen methodische Probleme aufwirft.⁶³ Trotz dieses Umstandes gewinnen komparative Analysen mit einem für die politische Praxis relevanten Schwerpunkt zunehmend an Bedeutung. Diesen Sachverhalt belegt der derzeit beobachtbare Trend hin zu einem wachsenden wissenschaftlichen und politischen Austausch von Erfahrungen und Konzepten.⁶⁴ Die praktische Nutzbarkeit stellt folglich einen wichtigen Antrieb zur Fortentwicklung der Vergleichenden Politikfeldforschung dar. Harrop schreibt resümierend: „The practical benefits from studying policy comparatively are one of the distinctive strengths of the approach.“⁶⁵

Es ist davon auszugehen, dass die Vereinheitlichung politischer Herausforderungen sich in der Zukunft fortsetzen wird. Hierfür spricht, dass die Internationalisierung des politischen Geschehens durch zwischenstaatliche und suprastaatli-

SCHMIDT (1993): S. 372. Weitere Informationen zu den einzelnen Ansätzen finden sich bei: SCHMIDT (1993): S. 372 ff.; FAUST/LAUTH (2001): S. 292 ff.

63 Vgl.: HEIDENHEIMER (1990): S. 9 ff.; SCHMIDT (1997): S. 220; FEICK/JANN (1988): S. 197; SCHMIDT (1988): S. 17 ff.; IMMERFALL (1995): S. 27 ff. Die diversen Angaben der Autoren lassen sich zu drei Kernaspekten zusammenfassen. Erstens existieren oftmals landesspezifische Unterschiede bei der Definition zentraler Begriffe und Sachverhalte. Zweitens finden sich in vielen Fällen keine geeigneten Indikatoren zur Erfassung eines Untersuchungsgegenstands. Drittens setzen policy-orientierte Untersuchungen die Berücksichtigung einer kaum zu überblickenden Zahl an komplexen Wechselwirkungen voraus. Zu den inhaltlichen Grenzen der Transferierbarkeit von Erfahrungen siehe: SCHMID (1999): S. 7 ff.

64 Es wird in diesem Zusammenhang oftmals von „policy borrowing“ oder von „policy learning“ gesprochen. Der Blick über die Grenze stellt keineswegs ein neues Phänomen dar. In den letzten Jahren haben sich die Diskussionen um dieses Konzept jedoch erheblich verstärkt. Im Verlauf der vorliegenden Untersuchung wurde beispielsweise bereits darauf hingewiesen, dass die Grundlagen des sogenannten „Dutch Miracle“ gerade in Deutschland mit großer Aufmerksamkeit studiert wurden. Zudem findet auch eine vermehrte institutionelle Verankerung von Austauschprozessen in der Form zwischenstaatlicher Gremien und Projekte statt. Zum Thema siehe: COX (1999): S. 20 ff.; SCHMID (1999): S. 5 f.

65 HARROP (1993b): S. 3. Auf die zentrale Bedeutung praktischer Anwendungsmöglichkeiten für die Entwicklung der Forschungsrichtung verweist auch: HEIDENHEIMER (1990): S. 1 f.

che Entwicklungen stetig fortschreitet. Es ist demnach festzuhalten: „Policies must be studied comparatively because that is the context in which an increasing number are formed. Policy-making in liberal democracies can no longer (if it ever could) be examined in isolation from other states.“⁶⁶ Die Vergleichende Politikfeldforschung kann im Zuge der skizzierten Entwicklung sowohl für die Wissenschaft als auch für die praktische Politik eine wichtige Quelle für Erkenntnisse und Handlungsanleitungen bilden.

4.2 Die Evaluation politischer Maßnahmen

Ein zentrales Anliegen der vorliegenden Untersuchung besteht darin, die politischen Anstrengungen der deutschen und niederländischen Politik zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern anhand ihrer Ergebnisse zu beurteilen. Aus diesem Grund findet nun eine Beschäftigung mit den wesentlichen Gesichtspunkten der politikwissenschaftlichen Evaluationsforschung statt. In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf hinzuweisen, dass das Evaluieren eine alltägliche Handlung darstellt, die sich auf nahezu alle menschlichen Lebensbereiche erstreckt. Im allgemeinen Sinn bezeichnet der Begriff nämlich schlicht „the action of examining some thing carefully, to determine the value of it (...).“⁶⁷ Damit bilden Evaluationen einen wichtigen Bestandteil menschlicher Entscheidungsfindungsprozesse.⁶⁸ Sie besitzen darüber hinaus einen hohen Stellenwert für die wissenschaftliche Forschung. Der Unterschied zwischen alltäglichen und wissenschaftlichen Evaluationen liegt nach Stockmann darin, dass in der Forschung empirische Methoden verwendet werden.⁶⁹ Auf diese Weise wird im Prozess ein systematischeres Vorgehen und im Ergebnis ein höheres Maß an Objektivität angestrebt.

Anhand des Politikzyklus wurde gezeigt, dass das Interesse policy-orientierter Forschung über die Durchsetzung und Implementation politischer Entscheidungen hinausgeht. „We want to know not just what the policies are but also what they achieve.“⁷⁰ Der politische Problemlösungsprozess ist nur dann erfolgreich, wenn von den Entscheidungsträgern ein Vorgehen gewählt wird, das den Erfordernissen des Gegenstandes ebenso entspricht wie den politischen, kulturellen,

66 HARROP (1993b): S. 4. Der Autor weist an anderer Stelle jedoch darauf hin, dass die Rolle des Nationalstaats als politischer Akteur trotz seines Bedeutungsverlusts nicht unterschätzt werden sollte: „Fundamentally it is still national policy-makers who seek solutions, even if the problems are shared, and it is still national policy-makers who are accountable to national electorates.“ Vgl.: HARROP (1993a): S. 264. Die Auffassungen des Autors zu diesem Punkt teilen: FAUST/LAUTH (2001): S. 312; HAGUE (1993): S. 28 f.

67 LEE (2000): S. 129.

68 Hierauf verweisen unter anderem: STOCKMANN (2000): S. 11; LEE (2000): S. 129 f.; KLÖTI (1997): S. 40 f.

69 Vgl.: STOCKMANN (2000): S. 12.

70 HARROP (1993b): S. 2.

wirtschaftlichen, technologischen und internationalen Rahmenbedingungen.⁷¹ Inwieweit eine gewählte Lösung tatsächlich eine positive Veränderung bewirkt, stellt somit zumeist eine äußerst schwierige Fragestellung dar. Sie steht im Zentrum des Interesses der Evaluationsforschung, welche sich mit den konkreten Folgen politischen Handelns beschäftigt.

Die Ursprünge der Forschungsrichtung liegen im Wesentlichen in den USA, wo bereits seit den dreißiger Jahren einige Reformprogramme von Evaluationsstudien begleitet wurden.⁷² In den sechziger Jahren erfuhr die Forschungsrichtung dort einen Bedeutungszuwachs, als eine Vielzahl von staatlichen Maßnahmen wissenschaftlich untersucht und die Evaluationsforschung auch institutionell verankert wurde. Der Stellenwert von Evaluationen ist seit dieser Zeit noch erheblich gestiegen. „Mittlerweile ist Evaluation in den USA zu einem integrierten Bestandteil von Programmen geworden, um deren Implementation und Wirksamkeit zu überprüfen.“⁷³

In Europa setzte sich die Forschungsrichtung erst mit zeitlicher Verzögerung durch. Eine intensive wissenschaftliche Betätigung erfolgte in Deutschland erst ab Ende der sechziger und dann vor allem in den achtziger und neunziger Jahren, als rege Diskussionen über die Verbesserung der Wirksamkeit politischen und administrativen Handelns einsetzten.⁷⁴ Im Zuge dieser Entwicklung wurde die Evaluationsforschung nach Jann und Wegrich „einer der erfolgreichsten und umfangreichsten Zweige angewandter Sozialforschung.“⁷⁵ Trotz des Bedeutungszuwachses in der jüngsten Vergangenheit besitzt die Forschungsrichtung in Deutschland sowohl in der Politik wie auch in der Wissenschaft kein annähernd so großes Gewicht wie in den USA.⁷⁶ Dies gilt auch für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik, obwohl auf der Ebene der Europäischen Union, des Bundes und der Bundesländer in den letzten Jahren entsprechende Aktivitäten angestoßen wurden.⁷⁷ Bezüglich der Bundesebene, welche in Deutschland die mit Abstand wichtigste Basis für Arbeitsmarktpolitik darstellt, resümiert Bangel: „Von einem umfassenden Evaluationssystem der aktiven Arbeitsförderung (...) und

71 Vgl.: ALMOND (2000): S. 45.

72 Die kurze Einführung in die Geschichte der Evaluationsforschung beruht im Wesentlichen auf: STOCKMANN (2000): S. 20 ff.; LEE (2000): S. 130 ff.

73 STOCKMANN (2000): S. 22. Auf die Vorreiterrolle der USA verweist auch: DERLIEN (1997): S. 4.

74 Vgl.: BANGEL (2000): S. 309; STOCKMANN (2000): S. 23 ff.

75 JANN/WEGRICH (2003): S. 93.

76 Vgl.: STOCKMANN (2000): S. 30 ff.; SCHUBERT (1991): S. 85.

77 Auf den Trend hin zu einer vermehrten Verwendung von Evaluationen verweisen unter anderem: BLASCHKE/PLATH (2002): S. 429. In Deutschland ist für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik die Einführung des Dritten Sozialgesetzbuches von besonderer Bedeutung, da es die Bundesagentur für Arbeit zu Wirksamkeitsanalysen verpflichtet. Zudem sind die Arbeitsverwaltungen seit einigen Jahren aufgefordert, durch sogenannte Eingliederungsbilanzen Rechenschaft über den Erfolg ihrer Aktivitäten abzulegen. Vgl.: BANGEL (2000): S. 309.

darin fest verankerter Wirkungsforschung sind wir noch weit entfernt.“⁷⁸ Auf diesem Gebiet besteht somit noch erheblicher Handlungsbedarf.

In den folgenden zwei Unterkapiteln werden die Kernpunkte der Evaluationsforschung vorgestellt. Das Augenmerk richtet sich dabei zunächst auf ihre zentralen Begriffe und ihre wichtigsten Funktionen. Anschließend werden die unterschiedlichen Formen von Evaluationen erläutert. Auf die methodischen Prämissen für die Erstellung einer wissenschaftlich fundierten Evaluation wird dann in einem zweiten Schritt eingegangen. Hierbei geht es vor allem darum, Forschungsprobleme aufzuzeigen und Untersuchungskriterien zu bestimmen.

4.2.1 Zentrale Gesichtspunkte der Evaluationsforschung

In der Literatur findet sich eine Vielzahl an Definitionen des Ausdruckes Evaluation. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Begriffsbestimmungen beruhen in fast allen Fällen nicht auf einem abweichenden Verständnis, sondern auf jeweils spezifischen Formulierungen und Prioritätensetzungen. Um die Bandbreite der Angaben abzubilden und Einblick in die Verwendung des Terminus im Rahmen der vorliegenden Untersuchung zu geben, werden nun drei der Alternativen aufgeführt. Eine knappe und eingängige Definition des Begriffes Evaluation findet sich bei Dye, der festhält: „Policy evaluation is learning about the consequences of public policy.“⁷⁹ Ausführlicher äußert sich Behrens, die schreibt: „Durch Evaluation werden Programme, zeitlich beschränkte Projekte oder Institutionen und öffentliche Einrichtungen einer systematischen, datenbasierten Beschreibung und Bewertung unterzogen.“⁸⁰ Da der inhaltliche Schwerpunkt der vorliegenden Studie auf arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen liegt, sei abschließend auf Bangel verwiesen. Sie definiert eine Evaluation in diesem Politikfeld als „eine auf nachvollziehbaren Kriterien beruhende Analyse und Bewertung der Wirkungen der Arbeitsförderung und ein Aufzeigen von Ansätzen zur Weiterentwicklung der Förderprogramme.“⁸¹

Anhand der Ausführungen der drei Autoren wird deutlich, dass sich die politikwissenschaftliche Evaluationsforschung mit der Aufarbeitung der Ergebnisse politischen Handelns auf der Basis systematischer Forschungsmethoden beschäftigt. Sie versucht in diesem Rahmen die Effizienz und Effektivität staatlichen Handelns zu erfassen. Die Effektivität einer politischen Maßnahme ergibt sich hierbei aus dem Ausmaß, in dem ihre Ziele erreicht wurden. Hingegen bezeich-

78 BANGEL (2000): S. 319. Die Autorin nennt in ihrer Studie neben Problemen bei der Bereitstellung der erforderlichen Daten drei Gründe für diesen Sachverhalt: die Komplexität des Zielsystems, die Heterogenität der Maßnahmen und die Heterogenität der Zielgruppen.

79 DYE (2002): S. 312.

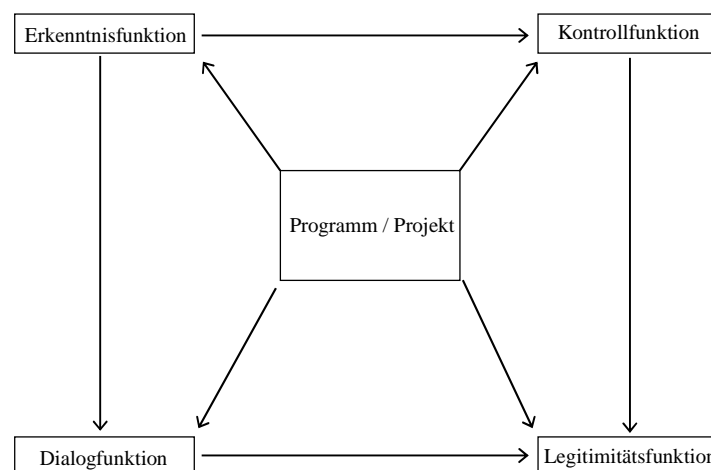
80 BEHRENS (2003): S. 217.

81 BANGEL (2000): S. 310. Weitere Begriffsbestimmungen finden sich unter anderem bei: KLÖTI (1997): S. 39; DYE (2002): S. 312; LEE (2000): S. 129; STOCKMANN (2000): S. 13.

net die Effizienz das Verhältnis zwischen den Kosten und dem Nutzen einer staatlichen Intervention.⁸² Um Bewertungen über die Effektivität und Effizienz vollziehen zu können, ist eine Betrachtung der Wirkungen eines politischen Instruments unabdingbar. In der Wissenschaft wird in diesem Zusammenhang zwischen Outputs und Outcomes unterschieden. Der Ausdruck Outputs bezeichnet die Endprodukte des politischen Entscheidungsprozesses. Von Outcomes wird hingegen gesprochen, wenn die Gesamtheit der gewollten und ungewollten Auswirkungen einer Maßnahme gemeint ist.⁸³ Clarke schreibt hierzu: „(...) the output of a policy – what the governmental machinery does- is not the same as the impact of it – the effect on society. Policy outputs, therefore, may be successful and consistent but fail to have the desired impact on society; perhaps they were based on a false premise as to cause and effect.“⁸⁴

Nachdem Klarheit über wichtige Begriffe geschaffen wurde, gilt es nun die Funktionen der politikwissenschaftlichen Evaluationsforschung zu betrachten. Aus der Abbildung 4.3 geht hervor, dass Stockmann Evaluationen vier grundlegende Funktionen zuschreibt: die Erkenntnisfunktion, die Kontrollfunktion, die Dialogfunktion und die Legitimitätsfunktion.⁸⁵

Abbildung 4.3: Funktionen von Evaluationen



Quelle: STOCKMANN

82 Vgl.: BEYME (1988): S. 337; SCHUBERT (1991): S. 86; BANGEL (2000): S. 310; EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999): S. 10. Die Begriffe Effektivität und Effizienz bezeichnen somit die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit einer politischen Maßnahme. Für nähere Informationen siehe auch: VARONE (1997): S. 111 ff.

83 Vgl.: HAGUE (1998): S. 266; KNOEPFEL/BUSSMANN (1997): S. 72 f.; ALMOND (2000): S. 45.

84 CLARKE (1993): S. 222. Der Begriff Impact, den Clarke hier synonym mit dem Begriff Outcomes verwendet, wird von manchen Autoren auch benutzt, um die Effekte einer politischen Maßnahme auf eine spezifische Zielgruppe zu beschreiben. Vgl.: VARONE (1997): S. 103 f. Politische Instrumente richten sich zumeist auf eine bestimmte Personengruppe. Die Definition für den Ausdruck Zielgruppe lautet nach Dye: „The target group is that part of the population for whom the program is intended-such as the poor, the sick, the ill-housed.“ DYE (2002): S. 313.

85 Vgl.: STOCKMANN (2000): S. 14 ff.

Mit der Erkenntnisfunktion ist gemeint, dass Evaluationen zur Gewinnung von Informationen über die Wirkungsweise von Programmen dienen. „Ausgangspunkt ist die einleuchtende normative Begründung, dass es im Rahmen des Policy-Making letztendlich darauf ankommt, ob intendierte Ziele und Wirkungen tatsächlich erreicht werden bzw. ob Programme im Sinne dieser Ziele durchgeführt werden.“⁸⁶ Evaluationen tragen vor diesem Hintergrund zur Entdeckung von Kausalitäten, Problemen und positiven Veränderungen bei. Ferner können sie als Grundlage von Entscheidungen über die Beibehaltung, Überarbeitung oder Beendigung einer laufenden Maßnahme oder die Ausgestaltung zukünftiger Instrumente genutzt werden. Die Evaluationsforschung strebt eine derartig praxisbezogene Anwendung ihrer Ergebnisse explizit an. Sie bietet den politischen Entscheidungsträgern somit die Grundlage für die positive Fortentwicklung ihres Handelns. „Yet without some evaluation of policy, governments will fail to learn the lessons of experience. Even an unsuccessful policy offers hints on how not to proceed in the future.“⁸⁷

Die Kontrollfunktion bezeichnet den Umstand, dass durch eine Evaluation die Ursachen etwaiger Probleme aufgedeckt und die handelnden Personen und Institutionen somit auch einer gewissen Prüfung unterzogen werden. Die gewonnenen Ergebnisse können gegebenenfalls zur Verbesserung von Arbeitsabläufen genutzt werden. Die Dialogfunktion zielt darauf ab, dass die Informationen, welche im Rahmen der Evaluation gesammelt werden, eine Grundlage für etwaige Diskussionen bilden. Auch auf diese Weise wird möglicherweise die Basis für eine positive Fortentwicklung des jeweiligen Programms geschaffen.

Die vierte Funktion von Evaluationen besteht darin, dass sie legitimierend wirken. Durch die Aufarbeitung der Effektivität und Effizienz eines Programms können Ausgaben und Strategien gerechtfertigt werden. Hierzu schreibt Suchman: „to some extent all programs of planned social change (...) are required to provide ‚proof‘ of their legitimacy and effectiveness in order to justify public support.“⁸⁸ Diese Aussage gilt in der heutigen Zeit ganz besonders, da die finanzielle Lage vielerorts durch einen hohen Druck auf die öffentlichen Haushalte gekennzeichnet ist. Die Sparzwänge der Regierungen und ihr damit verbundener eingeschränkter Handlungsspielraum lassen eine kritische Prüfung aller Aufwendungen als notwendig erscheinen. Evaluationen können hierzu ein geeignetes Instrument bilden: „If resources are extremely limited, it becomes

86 JANN/WEGRICH (2003): S. 92. In ähnlicher Weise äußert sich auch: JONES (1993): S. 241.

87 HAGUE (1998): S. 266. Howlett und Ramesh meinen sogar: „Perhaps the greatest benefit of policy evaluation is not the direct results it generates but the process of policy learning that accompanies it. Policy actors learn constantly from the formal and informal evaluation of policies they are engaged in, and are led to modify their position.“ HOWLETT/ RAMESH (1995): S. 170. Erinnert sei an dieser Stelle auch an Stufflebeam und Shinkfield, die einprägsam formulieren: „The most important purpose of evaluation is not to prove but to improve.“ Zitiert nach: KLÖTI (1997): S. 47.

88 Zitiert nach: LEE (2000): S. 136.

even more important to know how well, or whether the social programs are succeeding in solving the problems for which they were begun.“⁸⁹

Auf der Basis ihrer vier Funktionen wird deutlich, dass das Forschungsinteresse der wissenschaftlichen Evaluationsforschung ebenso wie das der Politikfeldforschung im Allgemeinen zum einen auf die wissenschaftliche Analyse und zum anderen auf die praktische Anwendbarkeit ihrer Ergebnisse zielt.⁹⁰ Der jeweilige Schwerpunkt der Betrachtung richtet sich zumeist nach der evaluierenden Person oder Institution. Von den wissenschaftlichen Evaluationen, die im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung stehen, sind die administrativen, politischen und rechtlichen Evaluationen zu unterscheiden, welche jeweils spezifische Ausrichtungen und Probleme aufweisen. Während beispielsweise rechtliche Evaluationen die Vereinbarkeit staatlichen Handelns mit den bestehenden Rechtsgrundlagen überprüfen, bearbeiten entsprechende Betrachtungen der Administration zumeist die Frage nach der Effizienz politischer Programme.⁹¹

Ein weiteres Kriterium zur Kategorisierung der Vielfalt von Evaluationen besteht in ihrer Aufteilung nach Einsatzphasen. Grundsätzlich können Evaluationen in der Planungsphase, der Implementationsphase oder der Wirkungsphase durchgeführt werden.⁹² Wenn Evaluationen in der Planungsphase verwendet werden, tragen sie zumeist zur Gestaltung eines Programms bei. Hierbei gilt es dessen Grundlagen zu untersuchen und frühzeitig auf mögliche Probleme hinzuweisen. Evaluationen besitzen hierbei folglich einen stark praxisbezogenen Charakter.⁹³ Ihre Anwendung in den beiden anderen Phasen dient hingegen vornehmlich der Sammlung und Aufbereitung von Informationen, welche dann die Grundlage für das zukünftige Vorgehen bilden können. In der Implementationsphase geht es um die Kontrolle der Wirkungsweise eines bestehenden Pro-

89 LEE (2000): S. 133. Auf den Bereich der Arbeitsmarktpolitik überträgt und konkretisiert diesen Gedanken: SCHMIDT (2001): S. 19. Der Autor schreibt an dieser Stelle unter anderem: „Was für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verausgabt wird, steht bei gegebenem Budget nicht mehr für andere staatliche Aktivitäten zur Verfügung – die Interventionen stehen somit grundsätzlich in direkter Konkurrenz zueinander und zu anderen staatlichen Aktivitäten. Auch die Größe des Budgets selbst ist in Zeiten moderaten Wirtschaftswachstums grundsätzlich Gegenstand öffentlicher Diskussionen. Kritiker hoher Ausgaben führen zu Recht ins Feld, dass geringere Ausgaben auch ein geringeres Einnahmenvolumen verlangen würden, sprich geringere Steuern und Abgaben.“

90 Jann schreibt hierzu: „Während auf der einen Seite ‚analysis for policy‘ im Vordergrund steht, d.h. die Verbesserung zukünftiger policies durch die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden (science for action), ist die zweite Perspektive eher ‚analysis of policy‘ mit Erklärung und Verallgemeinerung als vorrangige Zielsetzungen (science for knowledge).“ Zitiert nach: STOCKMANN (2000): S. 14.

91 Vgl.: HOWLETT/ RAMESH (1995): S. 170 ff.; JANN/WEGRICH (2003): S. 93; SCHUBERT (1991): S. 75. In diesem Zusammenhang von besonderem Interesse sind die Ausführungen von Widmer, der die unterschiedlichen Erwartungen an eine Evaluation anhand eines interaktionstheoretischen Modells darlegt. Vgl.: WIDMER (2000): S. 82 ff.

92 Vgl. hierzu: BEHRENS (2003): S. 217; STOCKMANN (2000): S. 13 ff.

93 Man spricht bei Evaluationen in der Planungsphase von „ex-ante-evaluations“, „input-evaluations“ oder „preformative evaluations“.

jekts, wobei sowohl analytische als auch anwendungsorientierte Motive im Vordergrund stehen können.⁹⁴ Evaluationen, welche in der Wirkungsphase ausgeführt werden, visieren die Erkennung aller Effekte eines zumeist abgeschlossenen Programms an. Sie dienen damit vor allem der Gewinnung von Erkenntnissen und Zusammenhängen, können auf diese Weise aber auch praktisch genutzt werden, indem ihre Ergebnisse als Basis für künftige Entscheidungen verwendet werden.⁹⁵

4.2.2 Methodische Aspekte

Nachdem im Vorangegangenen allgemeine Gesichtspunkte der Evaluationsforschung erläutert wurden, geht es nun darum, das Vorgehen beim Erstellen einer Evaluation näher zu betrachten. Da im weiteren Verlauf der vorliegenden Untersuchung Programme beurteilt werden sollen, handelt es sich hierbei um ein Thema von hoher Bedeutung. Es ist zunächst die Frage zu klären, welche Anforderungen an eine wissenschaftliche Evaluation zu erheben sind. Schubert weist in diesem Zusammenhang auf folgenden Sachverhalt hin: „Da die Evaluation von Programmen und Maßnahmen selbst ein Forschungsprozess ist, der konkreten Bedingungen unterliegt, ist es auch wichtig, diese Bedingungen der Evaluation festzustellen.“⁹⁶ Konkret versteht der Autor hierunter, dass im Verlauf einer wissenschaftlichen Evaluation Transparenz über den Zweck, die Reichweite und die Datengrundlagen der Studie sowie über die Methoden der Informationsbeschaffung herzustellen ist. Ähnliche Forderungen erhebt Klöti, der eine die Empirie anleitende und steuernde Untersuchungskonzeption mit klar formulierten Fragestellungen und darüber hinaus eine einsichtige und nachvollziehbare Methode der Informationsgewinnung als zentrale Gesichtspunkte verlangt.⁹⁷

Die Aussagen der beiden Wissenschaftler geben einen Einblick in die Notwendigkeiten einer wissenschaftlichen Evaluation. Verbindliche fachliche Standards, die Evaluationen einer Qualitätskontrolle zugänglich machen, existieren jedoch bisher nicht.⁹⁸ Daher wird in der Literatur mehrfach auf die Standards des Joint Committee on Standards for Educational Evaluation Bezug genommen.⁹⁹ Die amerikanischen Wissenschaftler haben einen Katalog von insgesamt dreißig Kriterien entwickelt, welcher die Nützlichkeit, die Anwendbarkeit, die Korrektheit und die Genauigkeit von Evaluationen sichern soll. Die einzelnen Forderungen

94 Die entsprechenden Evaluationen werden oft „formative Evaluationen“ genannt. Zusammenfassend spricht man in dieser Phase von „Begleitforschung“.

95 In diesem Fall werden die Begriffe „ex-post-evaluations“ oder „summative Evaluationen“ verwendet. Eine alternative Einteilung von Evaluationen unternehmen: HOWLETT/ RAMESH (1995): S. 171; KNOEPFEL/BUSSMANN (1997): S. 70 f.

96 SCHUBERT (1991): S. 87.

97 Vgl.: KLÖTI (1997): S. 48 f.

98 Vgl.: BEHRENS (2003): S. 217 f.

99 Zu diesem Ansatz siehe: WIDMER (2000): S. 86 ff.; KLÖTI (1997): S. 55 ff.; STOCKMANN (2000): S. 19 f.

sind in ihrer Gesamtheit so anspruchsvoll, dass sie in der Praxis kaum zu erfüllen sind. Allerdings können sie zweifellos als Orientierungspunkt beim Erstellen einer Evaluation dienen.¹⁰⁰

Wissenschaftliche Evaluationen streben möglichst objektive Erkenntnisse über die Wirksamkeit politischen Handelns an.¹⁰¹ Hierbei handelt es sich um eine Zielsetzung, die sich in der Praxis aus zumindest zwei Gründen als problematisch erweist. Erstens beruhen evaluative Äußerungen zwangsläufig auf Werturteilen, die nicht universell zu gestalten sind. „Success and failure are slippery concepts, often highly subjective and reflective of an individual’s goals, perception of need, and perhaps even psychological disposition.“¹⁰² Folglich entstehen Urteile über den Erfolg oder Misserfolg sowie die Effizienz und die Effektivität einer politischen Maßnahme stets im Kontext von spezifischen und in manchen Fällen durchaus strittigen Wertvorstellungen.¹⁰³ Die Wissenschaft ist aufgefordert, diese Problematik bewusst zu reflektieren. Darüber hinaus sollte ein hohes Maß an Transparenz bezüglich der spezifischen Untersuchungsbedingungen und Wertvorstellungen angestrebt werden.

Es gilt zweitens die Komplexität der Wirkungsweise politischen Handelns zu berücksichtigen. Eine umfassende Evaluation würde im Idealfall alle direkten und indirekten, kurzfristigen und langfristigen, fassbaren und symbolischen Kosten und Wirkungen eines politischen Programms berücksichtigen. Auf dieser Grundlage ließe sich dann, wie in der Abbildung 4.4 veranschaulicht, eine im hohen Maße fundierte Bewertung staatlichen Handelns treffen.

100 Vgl.: WIDMER (2000): S. 92; KLÖTI (1997): S. 57. Eine deutsche Version der im Jahr 2003 aktualisierten Standards des Komitees ist unter: <http://www.univation.org> abzurufen. In den letzten Jahren hat auch die Deutsche Gesellschaft für Evaluation einen Katalog an Kriterien entwickelt. Vgl.: DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR EVALUATION (2001): S. 1 ff.

101 Klöti schreibt hierzu: „Beurteilungen von staatlichem Handeln aufgrund von diffusen, nicht einsichtigen und nicht nachvollziehbaren Wertvorstellungen der Forscherinnen und Forscher genügen den Ansprüchen an eine Evaluation nicht.“ KLÖTI (1997): S. 45.

102 Infram und Mann zitiert nach: HOWLETT/ RAMESH (1995): S. 169.

103 Zu dieser Problematik siehe unter anderem: ALMOND (2000): S. 45; ANDERSON (1978): S. 23; DYE (2002): S. 323 f.; LEE (2000): S. 158 f.

Abbildung 4.4: Assessing Policy Impact

	Benefits		Costs	
	Present	Future	Present	Future
Target Groups and Situations	Symbolic Tangible	Symbolic Tangible	Symbolic Tangible	Symbolic Tangible
Nontarget Groups and Situations (Spillover)	Symbolic Tangible	Symbolic Tangible	Symbolic Tangible	Symbolic Tangible
	Sum Present Benefits	Sum Future Benefits	Sum Present Costs	Sum Future Costs
	Sum all benefits		minus	Sum all costs
	Net policy impact			

Quelle: DYE

In der Praxis ist ein derart umfassendes Vorgehen unmöglich, da die Veränderungen in der gesellschaftlichen Realität einer Messung in vielen Fällen nicht zugänglich sind. Zudem können Zusammenhänge und Kausalitäten oftmals nur schwer bestimmt werden. Somit entzieht sich die gesamte komplizierte und vielschichtige Bandbreite der direkten und indirekten Folgen eines Programms einer vollständigen Bearbeitung. Howlett und Ramesh fassen diesen Aspekt folgendermaßen zusammen: „Social and economic problems tend to be enormously inter-related, and it is virtually impossible to isolate and evaluate the effects of policies directed at them.“¹⁰⁴ Da nicht die Gesamtheit der Auswirkungen staatlichen Handelns betrachtet werden kann, ist ein selektives Vorgehen unumgänglich. Um die Qualität einer Evaluation zu gewährleisten, sollte hierbei Klarheit über die auf jeweils möglichst nachvollziehbaren Gesichtspunkten zusammengestellte Auswahl der berücksichtigten Folgen geschaffen werden.¹⁰⁵

Im Rahmen der Vergleichenden Politikfeldforschung besitzen Evaluationen eine hohe Bedeutung, denn „studying comparative public policy, rather than comparative government or political behaviour, gives special attention to the effects of government action on peoples’ lives.“¹⁰⁶ Allerdings treten bei komparativen Betrachtungen oftmals zusätzliche Probleme auf. Als mögliche Beispiele

104 HOWLETT/ RAMESH (1995): S. 172. Dieses Problem behandeln ebenfalls: SCHUBERT (1991): S. 75 f.; FEICK/JANN (1988): S. 198; KLÖTI (1997): S. 46 ff.

105 Vgl.: KLÖTI (1997): S. 47. BLASCHKE und PLATH weisen in ihren Ausführungen auf das Problem der sogenannten Kontrafaktizität hin: „Das wichtigste Qualitätsmerkmal der Evaluationen ist die Einhaltung von Standards, insbesondere die eines Vergleichs- oder Kontrollgruppenansatzes. Damit soll das Problem der sog. Kontrafaktizität gelöst werden: Niemand kann zugleich Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer an einer Maßnahme sein. Hätte die Person die Aufnahme einer Beschäftigung auch erreicht ohne teilgenommen zu haben?“ BLASCHKE/PLATH (2002): S. 432. Zur Beantwortung dieser Frage ist nach Auffassung der Autoren eine Vergleichsgruppe erforderlich, welche der betrachteten Teilnehmergruppe möglichst weitgehend ähnelt. Hierbei handelt es sich um ein methodisch äußerst anspruchsvolles und letztlich nicht vollständig zu bewerkstellendes Vorhaben. Eine ausführliche Diskussion der Problematik sowie einiger Lösungsansätze findet sich bei: BLASCHKE/PLATH (2002): S. 432 ff.; SCHMIDT (2001): S. 23 ff.

106 HEIDENHEIMER (1990): S. 4.

sei an dieser Stelle auf die bereits angesprochenen negativen Folgen abweichender Begriffsbestimmungen, Formen der Datenerhebung und institutioneller Rahmenbedingungen hingewiesen.¹⁰⁷ Es handelt sich hierbei um Punkte, die bei einem zwischenstaatlichen Vergleich beachtet werden müssen. Sie erschweren die Schaffung aussagekräftiger Evaluationen.

Die aufgezeigten grundsätzlichen Schwierigkeiten bei der Erstellung von Evaluationen bilden in den letzten Jahren die Grundlage für eine intensive Methodendiskussion, die in verschiedenen Ansätzen und Handlungsprinzipien resultierte. Heute charakterisiert eine große methodische Vielfalt die Evaluationsforschung.¹⁰⁸ Im Zuge der entsprechenden Debatten wurde Einigkeit darüber erzielt, dass eine Form der Betrachtung der Wirkungen politischen Handelns darin besteht, diese auf der Basis exakt definierter und nachvollziehbarer Indikatoren zu messen. Auch bei der Entwicklung solcher Kriterien handelt es sich jedoch um ein schwieriges Unterfangen: „The possibilities for objective analysis are (...) limited because of insurmountable difficulties in developing objective standards by which to evaluate government success in dealing with subjective claims and socially constructed problems.“¹⁰⁹ Die bereits beschriebene Komplexität der Auswirkungen politischen Handelns geht einher mit einer Vielzahl an möglichen Indikatoren, die zur Messung herangezogen werden können. Es ist zu beachten, dass die Zusammenstellung der Kriterien sich entscheidend auf die Ergebnisse einer Evaluation auswirkt.¹¹⁰

In der Praxis haben sich zur Handhabung des Problems zwei traditionelle Ansätze herausgebildet. Eine Option besteht darin, den Blick auf einige zentrale Indikatoren und konkrete Ziele zu konzentrieren und auf dieser Grundlage dann Urteile zu fällen. Dieses Vorgehen dient vor allem zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit von Erkenntnissen. Die alternative Konzeption unterscheidet sich dadurch, dass sie ihren Blick eben nicht nur auf einige Indikatoren richtet, sondern auch die jeweiligen Rahmenbedingungen berücksichtigt. Somit liegt ihr der Versuch zugrunde, die Aussagekraft und die Reichweite der gewonnenen Ergebnisse zu erhöhen.¹¹¹ Ein Hauptproblem beider Konzeptionen besteht darin, dass

107 Vgl.: BANGEL (2000): S. 335; SCHMID (1999): S. 11.

108 Vgl.: BANGEL (2000): S. 310; LEE (2000): S. 150 f.; CARACELLI (2000): S. 165 f.

109 HOWLETT/ RAMESH (1995): S. 169.

110 An verschiedenen Stellen der Literatur wird zwischen vier verschiedenen Arten von Indikatoren differenziert. Input- bzw. Ressourcenindikatoren messen die Eingaben, die für ein Programm aufgebracht werden. Sie ermitteln damit die materiellen und personellen Kosten einer Maßnahme. Die erzielten Effekte werden durch Ergebnisindikatoren ermittelt. Mögliche Parameter sind beispielsweise die Zahl der Teilnehmer, der Anteil an Aussteigern und der Verbleib der Teilnehmer nach Beendigung eines Programms. Durch Effektivitätsindikatoren wird versucht zu erfassen, inwieweit die gemessenen Ergebnisse mit den aufgestellten Zielvorgaben übereinstimmen. Die Verwendung von Effizienzindikatoren soll schließlich Aufschluss über das Verhältnis zwischen den Kosten und dem Nutzen einer Maßnahmen geben. Zum Thema siehe: EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999): S. 1 ff. und 25 ff.; BANGEL (2000): S. 332 f.; SCHMID (2000): S. 6

111 Vgl.: BANGEL (2000): S. 311 f.; KLÖTI (1997): S. 47 f.; DEEKE (1998): S. 6 f.

die Ziele einer politischen Maßnahme nicht immer eindeutig zu ergründen sind. „The motives behind a policy are often multiple, unclear and sometimes contradictory.“¹¹² Unabhängig von der jeweiligen Vorgehensweise ist es im Rahmen einer wissenschaftlichen Evaluation notwendig, die bei der Auswahl der Indikatoren verwendete Methode zu erläutern. Darüber hinaus sollten die Grenzen des eigenen Handelns und die Auswirkungen der gewählten Vorgehensweise kritisch betrachtet werden.

Es bleibt festzuhalten, dass eine große Zahl an unterschiedlichen Verfahren zur Durchführung von Evaluationen entwickelt wurde. Die unterschiedlichen methodischen Ansätze weisen jeweils spezifische Schwerpunkte und somit auch Vor- und Nachteile auf. Schubert meint hierzu: „Eine Evaluation d. h. eine Bewertung und Einschätzung der nun in Taten umgesetzten politischen Absichten, kann sehr unterschiedlich geschehen, mit sehr unterschiedlichen Maßstäben gemessen werden und auf sehr unterschiedlichen Kriterien beruhen. Entsprechend variieren dann auch die Ergebnisse.“¹¹³

Trotz der vorhandenen Vielfalt lassen sich einige Inhaltspunkte benennen, die zum Kernbestand nahezu jeder Evaluation gehören.¹¹⁴ Hierbei handelt es sich zu Beginn um die Benennung und Charakterisierung des Untersuchungsgegenstandes. Im Anschluss gilt es die erkenntnisleitenden Fragen zu erläutern und die Grenzen der Betrachtung zu skizzieren. Daran schließt sich die Auseinandersetzung mit den notwendigen Daten an. Es gilt zu ermitteln, welche Informationen notwendig sind, auf welche Weise sie gewonnen werden können und welche Form ihrer Bearbeitung sich anbietet. Mit Hilfe der aufbereiteten Daten gilt es dann abschließend zu einer Beantwortung der erkenntnisleitenden Fragen zu gelangen. Die Orientierung an den skizzierten Arbeitsschritten erleichtert die Entwicklung einer zielgerichteten Evaluation. Ihre Verwendung im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird im Folgenden Absatz erläutert.

112 HAGUE (1998): S. 266. Auf dieses Problem bei der Bestimmung von Zielen politischer Programme verweisen auch: HOWLETT/RAMESH (1995): S. 169; HAGUE (1993): S. 406; VARONE (1997): S. 86; JONES (1993): S. 242 f. Die Ursache der Problematik liegt nach Jann und Wegrich darin, dass politische Entscheidungsträger durch vage Formulierungen das Risiko eines offenkundigen Scheiterns ihrer Bemühungen zu vermeiden suchen. Vgl.: JANN/WEGRICH (2003): S. 93.

113 SCHUBERT (1991): S. 75.

114 Die folgenden Ausführungen basieren auf: CARACELLI (2000): S. 172 f.; BALTHASAR (1997): S. 175 ff.

4.3 Zusammenstellung des Analyseschemas

Die Ausführungen der vorangegangenen zwei Unterkapitel haben gezeigt, dass es sich bei der Untersuchung und Evaluation politischen Handelns in jedem Fall um ein „äußerst komplexes Unternehmen“¹¹⁵ handelt. Im Rahmen der nächsten beiden Kapitel soll zudem nicht nur ein politisches Programm zur Verbesserung der Erwerbschancen von Migranten behandelt werden. Vielmehr wird eine Beschäftigung mit verschiedenen Strategien angestrebt, um hierdurch einen Überblick über die unterschiedlichen Ansatzpunkte politischen Handelns und die Wirksamkeit einzelner Instrumente zu erlangen. Des Weiteren gilt es zu bedenken, dass die Analyse politischer Programme nur einen Teil der vorliegenden Arbeit ausmacht. In Anbetracht dieser Aspekte ist es erforderlich, an dieser Stelle Transparenz über die Reichweite und die inhaltlichen Schwerpunkte des weiteren Vorgehens zu schaffen. Zu diesem Zweck findet nun auf der Basis der vorangegangenen zwei Unterkapitel die Entwicklung eines Analyseschemas statt, an dem sich die Beschäftigung mit den ausgewählten politischen Maßnahmen orientieren wird.

Es gehört zu den Kernpunkten der Politikfeldforschung nach den Determinanten, Inhalten und Auswirkungen politischer Problemlösungsversuche zu fragen. Die Bearbeitung dieser Punkte steht daher auch im Mittelpunkt der Analysebemühungen der vorliegenden Arbeit. Im Verlauf des dritten Kapitels wurde durch die Erörterung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aspekte die grundsätzliche Notwendigkeit für politisches Handeln zur Verbesserung der Arbeitsmarktposition von Zuwanderern in Deutschland und in den Niederlanden dargestellt. Neben diesem allgemeinen Kontext sind bei jedem Programm auch spezifische Entstehungsfaktoren zu berücksichtigen. Die Beschäftigung mit diesem Thema bildet den jeweils ersten Schritt bei der Beschäftigung mit den ausgewählten Maßnahmen.

Nachdem die Hintergründe des jeweiligen Programms thematisiert wurden, richtet sich der Blick zweitens auf dessen zentrale Charakteristika. Vier Aspekte sind hierbei von besonderer Relevanz. Erstens sind die mit einer politischen Maßnahme verbundenen Zielsetzungen zu untersuchen. Es wurde im Vorangegangenen darauf hingewiesen, dass bei der Identifizierung von politischen Zielen aufgrund unklarer Angaben oft Schwierigkeiten auftreten. Trotz dieses Umstandes wird der Versuch unternommen, die jeweiligen Zielvorgaben möglichst exakt zu definieren und so weit wie möglich auch zu quantifizieren. Die Beschäftigung mit der konkreten Ausgestaltung einer politischen Maßnahme bildet den zweiten wichtigen Aspekt. Es geht dabei zum einen um die Frage, an welchen Stellen eine Intervention zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Migranten ansetzt. Zum anderen gilt es die anvisierten Wirkungszusammenhän-

115 SCHUBERT (1991): S. 76. Auch Klöti weist auf die Schwierigkeiten bei der Analyse politischer Instrumente hin, indem er schreibt: „Einzelne Forscherinnen und Forscher sind immer weniger in der Lage, im Alleingang Evaluationen durchzuführen, selbst wenn sie über eine beträchtliche Erfahrung verfügen.“ KLÖTI (1997): S. 44.

ge zu betrachten, welcher der Entscheidung für ein bestimmtes politisches Instrument zugrunde liegen. Als Drittes wird die Frage nach der Ausstattung des Programms gestellt. Die Versorgung mit materiellen und personellen Ressourcen entscheidet oftmals über die Reichweite und den Erfolg einer Maßnahme. Die konkrete Durchführung bildet den vierten Gesichtspunkt der Analyse. Hierbei gilt es zu klären, welche Stellen mit der Umsetzung des Programms betraut sind und wie sich das konkrete Vorgehen gestaltet.

Die Beobachtung der erzielten Wirkungen und die damit einhergehende Bewertung der einzelnen politischen Handlungen wird in einem jeweils separaten Unterkapitel erfolgen. Die Auseinandersetzung mit den Ergebnissen politischen Handelns findet vor allem durch die Verwendung bestimmter, dem jeweiligen Programm angepasster Parameter statt. Deren Bestimmung orientiert sich einerseits an der inhaltlichen Ausgestaltung der politischen Maßnahme und andererseits an der verfügbaren Datenlage. Die Evaluation eines Programms wird auf der Grundlage von dessen Effektivität erfolgen. Der Grund hierfür liegt vor allem darin, dass es weitaus leichter ist, die Ergebnisse einer Maßnahme mit den angestrebten Zielen zu vergleichen als Aussagen zur Effizienz zu treffen.¹¹⁶

Es gehört zu den Grunderfordernissen der wissenschaftlichen Beschäftigung mit politischen Aktivitäten die Grenzen des eigenen Vorgehens kritisch zu reflektieren. In Anbetracht der zu Beginn dieses Unterkapitels bereits angesprochenen Tatsache, dass die Analyse politischen Handelns nur einen Teil der Untersuchung bildet und zudem mehrere Programme Berücksichtigung finden sollen, besitzt diese Forderung für die vorliegende Arbeit einen besonderen Nachdruck. Die Beschäftigung mit den einzelnen politischen Maßnahmen erstreckt sich im Laufe des fünften und sechsten Kapitels auf jeweils nur wenige Seiten. Dieser Umstand führt zwingend dazu, dass bei jedem Programm eine Konzentration auf einige zentrale Aspekte erfolgen muss. Die Auswahl von Schwerpunkten orientiert sich hierbei erstens an inhaltlichen Aspekten. Dies bedeutet konkret, dass in jedem Fall eine Auswahl bestimmter, für die vorliegende Studie besonders relevanter Aspekte getroffen wird. Zweitens wirkt sich die Zusammensetzung der verfügbaren Daten- und Literaturbasis bestimmend auf den Verlauf der Betrachtungen aus.¹¹⁷

116 Vgl.: RIJKSCHROEFF (2003a): S. 9. Das Vorgehen beruht hierbei unter anderem auf Hague, Harrop und Breslin, die schreiben: „The job of policy evaluation is to work out whether a policy has achieved its goals.“ HAGUE (1998): S. 266. Nach Jones ist eine derartige Ausrichtung evaluativer Betrachtungen methodisch üblich. Vgl.: JONES (1993): S. 242. Auf die mit diesem Ansatz verbundenen inhaltlichen Probleme verweist: KLÖTI (1997): S. 47.

117 Die Notwendigkeit zur Begrenzung der Analyse auf einige bestimmte Aspekte bildet ein stetes Merkmal komparativer Forschung. Lehner und Widmaier schreiben hierzu: „Jede vergleichende Forschung erfordert Auswahlentscheidungen, die zur Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes und zur Absicherung der Gültigkeit gewonnener Ergebnisse notwendig sind.“ LEHNER/WIDMAIER (2002): S. 73 f. In ähnlicher Weise äußern sich ebenfalls: NASSMACHER (1991): S. 20; DOGAN/PELASSY (1984): S. 101 ff.

Während der Bearbeitung der einzelnen politischen Programme werden die jeweiligen inhaltlichen Grenzen der Untersuchung an den entsprechenden Stellen erläutert. Um Klarheit über die Reichweite der Analyse zu schaffen, werden zudem zu Beginn die verwendeten Informationsquellen vorgestellt und auf ihre Aussagekraft hin eingeschätzt. Um einem wissenschaftlichen Anspruch bei der Evaluation der politischen Maßnahmen zu genügen, werden die Grundlagen der bewertenden Äußerungen in jedem Fall ausführlich begründet. Hierbei werden dann vor allem auch die Grenzen der Evaluation verdeutlicht.¹¹⁸

Die bisher angesprochenen Inhaltspunkte bilden in ihrer Gesamtheit das Analyseschema, welches den Verlauf der folgenden zwei Kapitel im entscheidenden Maße bestimmen wird. Insgesamt vollzieht sich die Beschäftigung mit den Determinanten, Inhalten und Auswirkungen politischen Handelns im Rahmen der vorliegenden Untersuchung in acht Schritten. Um die Vorgehensweise nochmals zu illustrieren, werden die einzelnen Parameter mitsamt den jeweiligen Leitfragen in der folgenden Abbildung dargestellt.¹¹⁹

Durch die Bearbeitung der acht Punkte sollen möglichst umfassende und aussagekräftige Erkenntnisse zu den Maßnahmen gesammelt werden. Die gewonnenen Erkenntnisse bilden dann auch die Grundlagen für den Versuch, Schlüsselfaktoren zu entdecken, die den Erfolg oder Misserfolg eines Programms begründen. Im Sinne des praktisch-beratenden Ansatzes der Politikfeldforschung werden im Schlussteil der Arbeit dann die Lehren aus den vorhandenen Erfahrungen gezogen und Anregungen für zukünftiges politisches Handeln gegeben. In diesem Zusammenhang wird dann auch der Frage nachgegangen, inwieweit die beiden Staaten von den Erkenntnissen des jeweiligen Nachbarlandes profitieren können.¹²⁰

118 Es gilt zu bedenken, dass sich die Urteile an den jeweiligen Stellen lediglich auf die verwendeten Parameter beziehen. Die Auswahl der Bewertungsmaßstäbe beruht hierbei bis zu einem gewissen Grad auf subjektiven Vorgaben. Zudem finden wichtige Rahmenbedingungen und unerfasste Wirkungen der Programme keine Berücksichtigung. Das Vorgehen in dieser Arbeit erfolgt unter anderem in Anlehnung an Howlett und Ramesh, die in Bezug auf die Detailgenauigkeit einer Evaluation äußern: „How deep or thorough the evaluation is depends on those ordering it initiation and/or those undertaking it.“ HOWLETT/ RAMESH (1995): S. 168. Auch Bangel weist darauf hin, dass kein verbindliches Konzept zur Bewertung arbeitsmarktpolitischer Instrumente existiert, sondern die jeweiligen Zielvorgaben, Fragestellungen und Verfahrensweisen an die Kontextbedingungen einer Untersuchung angepasst werden müssen. Vgl.: BANGEL (2000): S. 310.

119 Ein sehr ähnliches Schema findet unter anderem auch in einer Studie von Berkhout, Odé und Weening Verwendung, die sich in ihren Ausführungen ebenfalls explizit auf den Politikzyklus beziehen. Vgl.: BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 3 ff.

120 Bei der Beantwortung dieser Frage gilt es zu bedenken, dass bisher kaum vergleichende Kenntnisse zu verschiedenen Instrumenten vorliegen. In diesem Zusammenhang äußert Schmidt „Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist jedoch keineswegs gesichert, dass die unterschiedlichen Eingriffe in den Arbeitsmarkt, die bereits implementiert wurden oder sich in Planung befinden, überhaupt in der Lage sind, die Probleme des Arbeitsmarktes zu mindern oder gar zu lösen. Noch besteht keinerlei Klarheit darüber, welche Maßnahmen in einem direkten Vergleich untereinander wirksamer bzw.

Abbildung 4.5: Schema zur Untersuchung der politischen Programme

Parameter	Leitfrage
Punkt 1: Entstehungskontext	Aus welchen Gründen wurde das Programm initiiert?
Punkt 2: Informationsbasis	Welche Informationsquellen stehen zur Verfügung?
Punkt 3: Zielsetzung	Wie lauten die angestrebten Zielsetzungen?
Punkt 4: Inhaltliche Ausrichtung	Welche Strategie liegt der Maßnahme zugrunde?
Punkt 5: Ausstattung	Wieviele Ressourcen werden aufgewendet?
Punkt 6: Durchführung	Auf welche Weise soll die Umsetzung des Programms erfolgen?
Punkt 7: Ergebnisse	Wie stellen sich die erzielten Wirkungen dar?
Punkt 8: Evaluation	Inwiefern hat sich die Maßnahme als erfolgreich erwiesen?

Quelle: Eigene Darstellung

Abschließend sollen an dieser Stelle kurz die Prämissen bei der Auswahl der politischen Programme vorgestellt werden. Die entsprechenden Entscheidungen beruhen hierbei auf verschiedenen Aspekten. Erstens sollen vornehmlich aktuelle Instrumente Berücksichtigung finden. Eine ausführliche Beschäftigung mit einem politischen Programm setzt zweitens die Existenz einer gewissen Quellen- und Informationsbasis voraus, die beispielsweise dann vorliegt, wenn die Maßnahme wissenschaftlich begleitet bzw. evaluiert wurde. Drittens kommt natürlich inhaltlichen Aspekten eine entscheidende Bedeutung zu. Dies bedeutet konkret, dass durch die Auswahl der Programme verschiedene Förderansätze und -instrumente in die Untersuchung einbezogen werden sollen.¹²¹

Eine weitere Prioritätensetzung besteht darin, dass sich die Auseinandersetzung vornehmlich auf jene Programme richtet, die auf die Verbesserung der Erwerbschancen von jugendlichen Migranten abzielen. Die Gründe für diese Festlegung wurden im bisherigen Verlauf der Studie bereits mehrfach angesprochen. Pantel und Keuler schreiben in diesem Zusammenhang: „Ein Bruch in der Berufskarriere gleich zu Beginn ist oft der Einstieg in ein dauerhaft labiles und diskontinuierliches Erwerbsarbeitsleben. Arbeitsmarktpolitische Versäumnisse zu diesem Zeitpunkt wirken negativ in die Gesellschaft zurück: als Folgeprobleme in Form zunehmender Kriminalität, Drogensucht oder von politischem Extremismus und Folgekosten, die öffentliche Haushalte finanziell weitaus stärker

weniger wirksam sind. Aspekte der Kosteneffizienz der diversen Maßnahmen, die als Richtschnur für eine Auswahl unter konkurrierenden Vorschlägen dienen sollten, können zum gegenwärtigen Zeitpunkt daher erst gar nicht diskutiert werden.“ SCHMIDT (2001): S. 19. Auf die Unsicherheit in Bezug auf die Wirksamkeit einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente zur Verbesserung der Erwerbschancen jugendlicher Migranten verweist: SCHRÖDER (2001): S. 67.

121 Die thematischen Grundlagen für die Auswahl der einzelnen Programme werden im Verlauf der Kapitel 5.1 und 6.1 näher erörtert.

belasten als präventive Initiativen.“¹²² Gemäß dieser Aussage ist die Politik in beiden Ländern aufgefordert, im Rahmen ihrer Möglichkeiten Fehlentwicklungen frühzeitig vorzubeugen. Es ist davon auszugehen, dass die in diesem Bereich erzielten Erfolge den Verlauf der Integrationsprozesse in beiden Ländern im entscheidenden Maße beeinflussen.

122 PANTEL/KEULER (1998a): S. 5 f.

5 Untersuchung ausgewählter politischer Maßnahmen in Deutschland

In den folgenden beiden Kapiteln der Studie geht es darum, politische Handlungsoptionen zur Verbesserung der Erwerbschancen von Migranten zu erörtern und eingesetzte Instrumente auf ihre Wirksamkeit hin zu analysieren. In diesem Zusammenhang stellt sich zunächst die Frage, welche Ansatzpunkte politischen Handelns in diesem Bereich grundsätzlich existieren. Zu ihrer Beantwortung kann unter anderem auf die Ergebnisse des dritten Kapitels zurückgegriffen werden, in dessen Verlauf näher auf die Ursachen der überproportional hohen Arbeitslosigkeit von Zuwanderern in Deutschland und den Niederlanden eingegangen wurde.¹

Um die Erwerbschancen einer bestimmten Zielgruppe zu erhöhen, ergeben sich für die Politik verschiedene Möglichkeiten. In diesem Zusammenhang ist in erster Linie an ausbildungsfördernde Maßnahmen zu denken. Die sich verändernden ökonomischen Rahmenbedingungen tragen in Deutschland und in den Niederlanden dazu bei, dass die Berufsanforderungen an die Menschen in beiden Ländern fortwährend steigen. Einen Zugang in das Erwerbsleben finden oftmals nur noch jene Personen, die ein gewisses Ausbildungsniveau aufweisen. Bosch hält fest: „In einer zunehmend flexiblen Arbeitswelt wird eine gute Qualifikation zum besten Garanten von sozialer Sicherheit im Wandel.“²

Für die deutsche und die niederländische Politik liegt vor diesem Hintergrund insofern ein Handlungsbedarf vor, als viele Menschen bei der Erlangung der erforderlichen Qualifikationen Unterstützung benötigen. Aufgrund wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Gesichtspunkte ist der Einsatz spezifischer Förderinstrumente für diese Personen notwendig. Der ehemalige deutsche Bundespräsident Rau verdeutlichte diese Tatsache im Jahr 2001 mit folgenden Worten: „Wenn wir den sozialen Frieden und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auf Dauer erhalten wollen, dann dürfen wir uns in Deutschland kein Bildungsproletariat leisten, keine Schicht, die aus Mangel an Bildung den sozialen Anschluss verliert.“³

Im bisherigen Verlauf der Untersuchung wurden die Qualifikationsdefizite der Zuwandererbevolkerung in Deutschland und in den Niederlanden als zentraler Erklärungsfaktor für deren überproportional große Arbeitsmarktprobleme darge-

1 Zudem basieren die folgenden Ausführungen auf: SER (2000a): S. 41 ff.; VEENMAN/MARTENS (1995): S. 71.

2 BOSCH (2001): S. 26. Die Ausländerbeauftragte des Bundes schreibt zum Thema: „Gute Arbeitsmarktchancen haben zukünftig nur noch solche Erwerbspersonen, die über einen oder mehrere formale Berufsabschlüsse verfügen, und diese durch Fort- und Weiterbildung laufend ergänzen.“ BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 193. Zu den grundsätzlichen Motiven für die Umsetzung von qualifizierenden Maßnahmen siehe: BLASCHKE/PLATH (2002): S. 431.

3 RAU (2001): S. 502. Die deutsche Bildungsministerin Bulmahn äußert in diesem Sinne: „Mehr denn je werden Lebenschancen heute über eine qualifizierte Ausbildung vergeben, und diese Chancen müssen wir gerecht verteilen.“ BULMAHN (2002): S. 4.

stellt. Die Grundlage dieser Einschätzung bilden Daten, anhand derer die mangelnden Erfolge vieler Migranten in den Bereichen der schulischen und beruflichen Bildung sowie ihre sprachlichen Defizite deutlich werden. In Anbetracht dieser Problemlagen besitzen ausbildungsfördernde Maßnahmen für die nicht-westlichen Allochthonen in den Niederlanden und die Ausländer in Deutschland zweifelsohne einen besonders hohen Stellenwert.⁴ Die Relevanz dieses politischen Handlungsfeldes dokumentieren Alt und Granato, indem sie schreiben: „Das Ziel der Integration von Migrantinnen und Migranten (...) ist ohne ausreichende berufliche Qualifizierung nicht zu realisieren.“⁵

Im Rahmen der folgenden beiden Kapitel nehmen politische Instrumente, die auf die Verbesserung des Ausbildungsniveaus der Zuwanderer in Deutschland und in den Niederlanden zielen, eine zentrale Position ein. Die Betrachtung konzentriert sich hierbei vor allem auf den Bereich der beruflichen Bildung. Aufgrund des bereits angesprochenen kumulativen Charakters der Bildungsprobleme von Migranten werden im Schlussteil der Untersuchung dann auch Gesichtspunkte der vorschulischen und schulischen Bildung thematisiert.⁶

Sowohl in Deutschland wie auch in den Niederlanden wird von Seiten der politischen Entscheidungsträger nicht nur durch ausbildungsfördernde Maßnahmen versucht, Gruppen mit schlechteren Beschäftigungschancen den Zugang in das Erwerbsleben zu ermöglichen. Vielmehr finden in beiden Ländern auch Instrumente Verwendung, die sich darauf richten, die Nachfrage nach Arbeitskräften mit schlechteren Berufsperspektiven zu erhöhen und die Vermittlung der relevanten Personen zu verbessern. Zu denken ist in diesem Zusammenhang unter anderem an die Zahlung von Lohnkostenzuschüssen, beratende und vermittelnde Tätigkeiten seitens der Arbeitsverwaltungen oder an diverse Formen staatlich geförderter Beschäftigung auf dem so genannten zweiten Arbeitsmarkt. Die Ziele dieser politischen Maßnahmen liegen vor allem darin, den geförderten Personen die Sammlung von Arbeitserfahrungen zu ermöglichen und ihren Zugang zum Erwerbsleben zu verbessern. Zudem richten sie sich zum Teil darauf, die Nachfrage nach Arbeitskräften effektiver mit dem Angebot an verfügbaren Personen zu kombinieren.

Die Ausländer in Deutschland bilden ebenso wie die nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden aufgrund ihrer hohen Arbeitslosigkeit eine

4 Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 85. In Bezug auf die Bundesrepublik schreibt Bender: „In Zukunft wird Deutschlands Wirtschaft wieder verstärkt auf ausländische Arbeitnehmer angewiesen sein. Doch jene Ausländerinnen und Ausländer, die bereits im Land sind, verfügen mehrheitlich über ein Qualifikationsniveau, das den Anforderungen der künftigen Arbeitswelt nur wenig Rechnung trägt. Nur wenn sich daran etwas ändert, kann sich die soziale Position jener verbessern, die in den letzten Jahren und Jahrzehnten ins Land kamen.“ BENDER (2000): S. 81. Die Relevanz des Themenfeldes für die Zuwanderer in den Niederlanden dokumentieren unter anderem: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 258; BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 1.

5 ALT/GRANATO (2001): S. 4.

6 Die entsprechenden Betrachtungen erfolgen im Rahmen des Kapitels 7.2.

wichtige Zielgruppe der entsprechenden Aktivitäten in den beiden Staaten. Es stellt sich für den weiteren Verlauf der Untersuchung zum einen die Frage, inwiefern die Migranten Zugang zu den vorhandenen Fördermöglichkeiten gefunden haben. Zum anderen gilt es auch auf die Effizienz der einzelnen Instrumente einzugehen. Hierbei ist die im Rahmen des vierten Kapitels bereits angesprochene Komplexität der Wirkungen politischen Handelns zu bedenken, die Aussagen zur Effektivität bestimmter Förderansätze bzw. einzelner Programme erschwert.

Zur Verbesserung der Erwerbssituation von Migranten sind neben den bisher angesprochenen Feldern noch weitere Punkte relevant, auf die im Rahmen der vorliegenden Studie jedoch nicht näher eingegangen wird. In Anbetracht der Konjunkturanfälligkeit der Zuwandererbeschäftigung in beiden Ländern ist hierbei unter anderem an die unterschiedlichen Bereiche der Wirtschaftspolitik zu denken.⁷ Das wirtschaftspolitische Handeln weist jedoch nur einen indirekten Bezug zum Untersuchungsthema auf. Es ist zudem davon auszugehen, dass eine positive wirtschaftliche Lage die Erwerbchancen von Migranten zwar erhöht, jedoch keine Garantie für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration darstellt.⁸

Ebenfalls keine Berücksichtigung finden Maßnahmen im Kampf gegen Diskriminierung. In diesem Bereich sind nach Auffassung verschiedener Autoren den Möglichkeiten politischen Handelns enge Grenzen gesetzt. Dieser Umstand wird gerade dann deutlich, wenn man die deutsche und niederländische Politik vergleicht. Die rechtlichen Grundlagen im Kampf gegen Diskriminierung sind in Deutschland nicht sehr umfassend.⁹ In den Niederlanden geht man hingegen schon seit Jahren aktiv gegen diskriminierende Verhaltensweisen vor.¹⁰ Trotz dieser Konstellation führen international vergleichende Studien, wie im Kapitel 3.3.4 erläutert, zu dem Ergebnis, dass das Problem in der Bundesrepublik eine weniger große Relevanz besitzt als im Nachbarland. Die Erfolge des niederländischen Vorgehens sind daher nach Suntum und Schlotböller als gering einzuschätzen: „Die niederländische Anti-Diskriminierungspolitik kann Benachteiligungen am Arbeitsmarkt höchstens in Einzelfällen verhindern. Im Vergleich zu Deutschland scheinen Arbeitgeber in größerem Umfang zu diskriminieren. Die Gesetzgebung sorgt allerdings dafür, dass die Diskriminierung häufiger versteckt

7 Eine Vorstellung der einzelnen Bereiche wirtschaftspolitischer Aktivitäten sowie zentraler Entwicklungen in Deutschland und in den Niederlanden findet sich bei: PARIDON (2004): S. 153 ff.

8 Auf diesen Punkt verweist: VEHRKAMP (2003): S. 26. Es gilt weiterhin zu bedenken, dass eine aussagekräftige Beschäftigung mit dem wirtschaftspolitischen Handeln in den zwei Staaten den Rahmen der vorliegenden Untersuchung überschreiten würde.

9 Zum Thema siehe: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 269 ff. und S. 325 ff.; KESKIN (2005): S. 152 ff.; SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 187 f.; VOLLMER (2004a): S. 144 ff.

10 Nähere Informationen hierzu finden sich bei: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 233 ff.; HAVINGA (2001): S. 514 ff.; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2005): S. 11 f.; KESKIN (2005): S. 149 ff.

erfolgt.“¹¹ In Kombination mit den Erfahrungen aus anderen Staaten gelangen die beiden Autoren zu folgendem Fazit: „Gesetzliche Maßnahmen gegen Diskriminierung müssen zwangsweise zweifelhafte Maßstäbe verwenden. Folglich krankt die Anti-Diskriminierungspolitik einerseits an Problemen bei der Feststellbarkeit des Tatbestandes und andererseits an der mangelnden Effizienz der Maßnahmen.“¹²

Bevor im Folgenden die ausbildungs- und arbeitsfördernden politischen Maßnahmen in Deutschland und in den Niederlanden eingehender beleuchtet werden, ist an dieser Stelle noch eine Vorbemerkung zu den Grenzen der Betrachtung erforderlich. Die Förderung von Migranten erfolgt in beiden Ländern durch eine Vielzahl von staatlichen, halbstaatlichen und nichtstaatlichen Akteuren auf der lokalen, regionalen, nationalen und supranationalen Ebene.¹³ Sie umfasst zudem sehr verschiedene Handlungsfelder und Instrumente. Aufgrund dieser Komplexität der Förderstrukturen und -maßnahmen kommt für die nachfolgenden Ausführungen nur eine selektive Vorgehensweise in Betracht. Die Untersuchung konzentriert sich daher zum einen auf ausgewählte Themenbereiche, zum anderen visiert sie vor allem die Ebene der nationalen Regierungen an. Auch zeitlich ist die Reichweite der nachfolgenden Ausführungen insofern begrenzt, als lediglich relativ aktuelle Programme Beachtung finden. Hierbei gilt es zu bedenken, dass sich im Bereich der Integrationspolitik ständig neue Entwicklungen vollziehen. In der vorliegenden Untersuchung wird der Versuch unternommen, diese so weit als möglich nachzuvollziehen.

Im Rahmen der folgenden Kapitel wird ein Vergleich zwischen ausbildungs- und arbeitsfördernden politischen Maßnahmen in Deutschland und den Niederlanden vorgenommen. Es ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass das politische Handeln einer Regierung im hohen Maße durch nationale Rahmenbedingungen und Kontexte geprägt wird. Beispielsweise üben unter anderem bestimmte Traditionen sowie ökonomische und finanzielle Aspekte eine Wirkung auf das Handeln der politisch Verantwortlichen aus. Trotz dieser Aspekte, die die Vergleichbarkeit und Übertragbarkeit der Ergebnisse einer komparativen Betrachtung einschränken, wurde bereits in der Einleitung darauf hingewiesen, dass ein zwischenstaatlicher Vergleich ohne Zweifel lohnenswert erscheint. Auch

11 SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 138. Kritische Bewertungen in Bezug auf die Ergebnisse der niederländischen Politik finden sich auch bei: HAVINGA (2001): S. 519; VEHRKAMP (2003): S. 28 f.

12 SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 213. Ein zentrales Problem besteht darin, dass es sehr schwer ist, den Begriff Diskriminierung eindeutig zu definieren und sinnvoll zu operationalisieren. Es ist auch zu bedenken, dass diskriminierende Praktiken von Arbeitgebern in den meisten Fällen nicht eindeutig nachzuweisen sind. Dementsprechend fällt es auch schwer, gegen entsprechende Handlungsweisen juristisch vorzugehen.

13 Auf die Komplexität der Förderstrukturen weisen unter anderem hin: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 40; SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 188. Nähere Informationen zu den Maßnahmen, die auf europäischer Ebene durchgeführt werden, finden sich bei: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 166 ff.

Schäffer belegt diese Auffassung: „Bei aller Unterschiedlichkeit der Arbeitsmärkte und der sozialen Sicherungssysteme zwischen den europäischen Ländern ist es deshalb gleichwohl sinnvoll, die Herangehensweisen, die Konzepte und Instrumente wie auch die Erfolge und ihre Nachhaltigkeit in der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu vergleichen und aus positiven Erfahrungen zu lernen.“¹⁴

5.1 Politisches Handeln im Überblick

An dieser Stelle der Studie wird erstens ein Überblick über die in Deutschland verwendeten politischen Instrumente zur Verbesserung der Erwerbschancen von Migranten gegeben. Zweitens werden die inhaltlichen Grundlagen für die Auswahl jener drei Programme dargelegt, welche im weiteren Verlauf des Kapitels dann näher untersucht werden. In Deutschland versuchen die politischen Entscheidungsträger seit vielen Jahren die gravierenden Probleme auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt durch den Einsatz geeigneter Maßnahmen zu lösen. Die Förderung von Migranten erfolgt auf der nationalen Ebene im Wesentlichen durch die Instrumente der Regelförderung.¹⁵ Aus diesem Grund wird im Rahmen der folgenden Ausführungen an vielen Stellen auf allgemeine politische Instrumente eingegangen.¹⁶ Spezifische Programme für Zuwanderer, denen in der Bundesrepublik nur eine begrenzte Bedeutung zukommt, werden so weit wie möglich in die Betrachtung einbezogen.

Im dritten Kapitel wurde darauf hingewiesen, dass es vielen jungen Zuwanderern aufgrund verschiedener Gründe nicht gelingt, eine berufliche Ausbildung zu absolvieren. Dieser Sachverhalt ist vor allem deshalb als besonders problematisch anzusehen, weil eine abgeschlossene Berufsausbildung in Deutschland eine wichtige, in vielen Wirtschaftsbereichen sogar zwingend erforderliche Voraussetzung für den Einstieg in die Berufstätigkeit darstellt. Es gilt daher festzuhalten: „Wer sein Leben eigenständig führen möchte, braucht eine abgeschlossene Ausbildung. Sie ist der Schlüssel, der jungen Menschen Zutritt zur Berufs- und Arbeitswelt verschafft.“¹⁷ Auf die hohe Bedeutung des Themas für junge Zuwanderer weist die Integrationsbeauftragte hin: „Zwar ist auch eine abgeschlos-

14 SCHÄFFER (1999): S. 4. In dieser Weise äußert sich ebenfalls: MIEGEL (2005): S. 9.

15 Auf diesen Sachverhalt verweist eingängig: BROEDERS (2001): S. 78. Suntum und Schlotböller schreiben hierzu: „Die direkte arbeitsmarktpolitische Integrationspolitik erfolgt nahezu ausschließlich in Form kommunaler Projekte.“ SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 189.

16 Ein zentrales Problem besteht hierbei darin, dass die notwendigen Informationen nur zum Teil in der erforderlichlich differenzierten Form erhoben und publiziert werden. Dementsprechend fällt es oftmals schwer, den Stellenwert bestimmter Instrumente für die Zuwanderer in Deutschland zu erfassen. Zum Thema siehe auch: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 86; SCHRÖDER (2005): S. 2 f.

17 BMBF (2001b): S. 1.

sene Berufsausbildung keine Garantie für einen Arbeitsplatz, aber gerade für Jugendliche mit ausländischem Pass fast unabdingbare Voraussetzung.“¹⁸

In Deutschland sucht die Mehrzahl der Jugendlichen nach dem Ende der Schulzeit einen Ausbildungsplatz, um auf diese Weise die Grundlage für den weiteren Berufsweg zu legen. Die Zielsetzung der Bundesregierung besteht darin, allen ausbildungswilligen und –fähigen jungen Menschen die Chance auf eine entsprechende Stelle zu geben.¹⁹ Dieses Vorhaben erstreckt sich explizit auch auf jene Bevölkerungsgruppen, die aufgrund unterschiedlicher Ursachen Probleme bei der Ausbildungsplatzsuche aufweisen. Bundesbildungsministerin Bulmahn verdeutlicht dies, indem sie folgende Zielvorgabe ausgibt: „Ungleiche Startbedingungen müssen wir mit beruflicher Förderung und Betreuung ausgleichen und so allen eine und manchmal auch zwei oder drei Chancen für ihre Zukunft geben.“²⁰

Viele ausländische Jugendliche bleiben bei der Ausbildungsplatzsuche unter anderem wegen ihrer durchschnittlich schlechteren Schulabschlüsse und aufgrund von Vorbehalten seitens der Betriebe erfolglos.²¹ Ihre Probleme beim Übergang von der Schule in eine Ausbildung sind auch vor dem Hintergrund der seit Jahren angespannten Situation auf dem Ausbildungsmarkt zu sehen.²² Diese

18 BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (1997b): S. 34.

19 In einer Veröffentlichung des Bundesbildungsministeriums heißt es hierzu: „Jeder hat Anspruch auf Ausbildung und Zukunftsperspektiven unabhängig von Herkunft, Einkommensverhältnissen oder Geschlecht.“ BMBF (2001b): S. 1. Entsprechende Äußerungen finden sich auch bei: BULMAHN (2003): S. 8; BMBF (2003a): S. 16 f.

20 BULMAHN (2002): S. 4.

21 Erinnert sei in diesem Zusammenhang an den hohen Anteil von jungen Migranten, die die deutschen Schulen ohne Abschluss verlassen. Herrmann belegt die Brisanz dieser Problematik, indem sie schreibt: „Der qualifizierte Hauptschulabschluss gilt in unserer Gesellschaft als Mindestvoraussetzung für den Übergang in eine Berufsausbildung und eine dauerhafte Integration in das Beschäftigungssystem.“ Herrmann (1998b): S. 7. Um die Bedeutung der schulischen Bildung für den Zugang in die berufliche Ausbildung zu verdeutlichen, sei an dieser Stelle auch darauf hingewiesen, dass im Jahr 2001 nur 2,6 Prozent der Jugendlichen mit einem neuen Ausbildungsvertrag keinen Schulabschluss besaßen. Vgl.: BMBF (2003a): S. 81.

22 „Ursache für den Rückgang der Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher ist die insgesamt verschlechterte Ausbildungsplatzsituation in Deutschland. Sie führt zu steigenden Anforderungen der Betriebe, schärferen Auswahlkriterien und somit insgesamt zu einer härteren Konkurrenz auf dem Ausbildungsstellenmarkt.“ BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 44. Ein Teil der Jugendlichen weicht auch auf die beruflichen Schulen in Deutschland aus. Im Jahr 2002 lag der Anteil der ausländischen Schüler in diesen Einrichtungen bei etwa sieben Prozent. Die Zuwanderer profitierten damit nur unterproportional vom Berufsschulangebot. Zudem gilt es in diesem Zusammenhang auf einige weitere kritische Punkte hinzuweisen. Dies gilt erstens für die Verteilung der ausländischen Jugendlichen. Junge Zuwanderer sind „in den Bildungsgängen überproportional vertreten, die nicht zu einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf führen und auch nicht zu den weiterführenden Bildungsgängen des beruflichen Schulwesens gehören.“ BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 194. Darüber hinaus verlassen zweitens viele junge Migranten

Problematik steht wiederum in einem direkten Zusammenhang zur kontinuierlich schwierigen wirtschaftlichen Gesamtsituation in Deutschland, welche die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe seit Jahren deutlich schmälert.²³ Insgesamt bleibt vielen ausländischen Jugendlichen wegen der genannten Punkte „in Ermangelung eines gelungenen Übergangs in eine Ausbildung oder bei Ausbildungsabbruch nur ein diskontinuierlicher Weg in die Erwerbstätigkeit. Dieser ist gekennzeichnet von unqualifizierter Hilfstätigkeit, Maßnahmekarrieren, prekären Beschäftigungsverhältnissen und (versteckter) Arbeitslosigkeit.“²⁴

Die Schwierigkeiten vieler Jugendlicher beim Übergang von der Schule in die berufliche Ausbildung sowie bei deren erfolgreichem Abschluss sind seit langem bekannt. Die deutsche Politik hat in den letzten Jahren eine Vielzahl unterschiedlicher Wege beschritten, um ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot zu sichern.²⁵ Für Jugendliche mit schulischen oder sozialen Problemen wurden im Rahmen der Benachteiligtenförderung spezifische Maßnahmen eingesetzt. In diesem Zusammenhang ist unter anderem an die Möglichkeit der außerbetrieblichen Berufsausbildung und die so genannten Übergangshilfen zu denken. Insgesamt nahmen Ende des Jahres 2002 über 142.000 Jugendliche diese Angebote wahr. Der finanzielle Aufwand lag zu diesem Zeitpunkt bei über einer Milliarde Euro.²⁶ Nach Angabe der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung profitieren jugendliche Zuwanderer von den eingesetzten Instrumenten nicht in dem

die berufliche Schule ohne Abschluss. Drittens gilt es zu bedenken, dass die berufliche Verwertbarkeit der angebotenen Bildungsgänge in vielen Fällen nicht sehr hoch einzuschätzen ist. Zum Thema siehe: STATISTISCHES BUNDESAMT (2004): S. 92 f.; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 44 f.; BMBF (2004): S. 82; JESCHEK (2002): S. 2 ff.; ALT/GRANATO (2001): S. 3.

- 23 Vgl.: BMBF (2003a): S. 1. Als Begründung wird darauf hingewiesen, dass die Ausbildung von Jugendlichen sich für die Betriebe erst mittelfristig rechnet. Zudem erscheint es in wirtschaftlich schwierigen Zeiten unklar, ob der Betrieb den jeweiligen Auszubildenden in Zukunft auch tatsächlich weiterbeschäftigen kann. Bosch bezeichnet die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen auf dieser Grundlage als „Achillesferse“ des dualen Ausbildungssystems. Vgl.: BOSCH (2001): S. 32. Nähere Erläuterungen zu den Kosten der betrieblichen Ausbildung finden sich bei: BMBF (2003a): S. 119 ff.
- 24 LEX, zitiert nach: BMBF (2002b): S. 26.
- 25 In diesem Zusammenhang ist unter anderem auf die vielfältigen Versuche hinzuweisen, mit denen die Wirtschaft alljährlich zur Bereitstellung der erforderlichen Zahl an Ausbildungsplätzen angehalten wird. Zudem investiert die deutsche Politik seit der Wiedervereinigung im großen Umfang in die Ausbildungsförderung in Ostdeutschland. Eine Übersicht der Aktivitäten findet sich bei: BMBF (2004): S. 3 ff.; ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT (1999): S. 12 ff.; BMBF (2003a): S. 8 ff.; BULMAHN (2003): S. 8.
- 26 Vgl.: BMBF (2003a): S. 153 ff. Umfassende Informationen zur Benachteiligtenförderung in Deutschland finden sich bei: BMBF (2002b): S. 9 ff.; BMBF (2001a): S. 5 f.; BA (2004): S. 98. Nach Brosi durchlaufen etwa 20 Prozent eines Altersjahrgangs berufs- bzw. ausbildungsvorbereitende Maßnahmen oder teilqualifizierende Bildungswege. Vgl.: BROSI (2003): S. 19. Zum Thema siehe auch: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 44 f.

Maße, wie es ihrem Bedarf entspricht. Sie weist zudem darauf hin, dass die Beteiligung der jungen Zuwanderer an der Förderung seit Jahren rückläufig ist.²⁷

Die politischen Aktivitäten haben in den letzten Jahren nicht zu einer Lösung der Probleme auf dem deutschen Ausbildungsmarkt geführt. Dementsprechend stehen die eingesetzten Instrumente im Zentrum vielfältiger Kritik. Diese richtet sich nicht nur auf den Umfang, sondern auch auf die inhaltliche Ausrichtung und vor allem auf die Effektivität der Fördermaßnahmen. Die Eingaben werden von der Politik in der letzten Zeit verstärkt aufgegriffen. In einer Veröffentlichung des BMBF wird darauf hingewiesen, dass für die Benachteiligtenförderung einerseits zwar enorme finanzielle und personelle Ressourcen aufgewendet werden. Andererseits werden laut dieser Quelle noch immer nicht alle bedürftigen Jugendlichen erreicht. Zudem wird die Effizienz der Fördermaßnahmen und Förderstrukturen angezweifelt. In dem Dokument heißt es: „Die Vielzahl der Fördermaßnahmen selbst stellt ein Problem dar. Man spricht von einem Förder- ‚dschungel‘, bei dem Transparenz und Passgenauigkeit auf der Strecke bleiben. Als Fazit lässt sich feststellen, dass es in der Benachteiligtenförderung nicht an Mitteln und Maßnahmen fehlt, sondern an einer strukturellen Konsolidierung, die zu einem Fördersystem führt, das diesen Namen verdient.“²⁸

Um zu einer Verbesserung der Situation zu gelangen, startete im Winter 2001/2002 das Programm *Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf (BQF-Programm)*. Für die vorliegende Arbeit ist diese Maßnahme besonders interessant, weil sie sich explizit auch auf die Verbesserung der Förderung von jugendlichen Migranten richtet. Zudem ist davon auszugehen, dass junge Zuwanderer im besonderen Maße von einer effektiveren Unterstützung profitieren würden. Die Integrationsbeauftragte verdeutlicht dies folgendermaßen: „Insbesondere ausländische Jugendliche beginnen in der Regel nicht unmittelbar nach der allgemeinbildenden Schule mit einer Berufsausbildung. Ihre Qualifizierungswege sind durch Umwege und

27 „So waren im Juni 2004 nur 6,6 % aller Teilnehmer an der Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE) ausländische Jugendliche; 1997 waren es 12 % und 2000 noch 9 %. Bei den ausbildungsbegleitenden Hilfen (AbH), die einen betrieblichen Ausbildungsplatz voraussetzen, stellten sie 2004 11,8 % der Teilnehmer, während ihr Anteil 1997 noch bei 17 % lag. Und auch am Ende 2004 aufgelegten Sonderprogramm des Bundes zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ-Programm) sind ausländische Jugendliche nur zu 9 % beteiligt.“ BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 44. In dieser Beziehung äußert sich ebenfalls kritisch: SCHRÖDER (2005): S. 2 f. Selka und Schapfel-Kaiser führen den unterproportionalen Zugang der Migranten vor allem auf mangelnde Informationen und auf Defizite des Fördersystems zurück. Vgl.: SELKA/SCHAPFEL-KAISER (2002): S. 6.

28 BMBF (2001a): S. 5. Auch Scharlowsky äußert sich kritisch über die bisherigen Förderformen: „Wer statt Ausbildung zunächst in Qualifizierungsmaßnahmen steckt, verbessert damit seine Chancen auf eine abschließende berufsqualifizierende Ausbildung und Erwerbstätigkeit nur geringfügig – weitere Maßnahmen und prekäre Arbeitsverhältnisse sind wesentlich wahrscheinlicher.“ SCHARLOWSKY (2003): S. 16. Zum Thema siehe auch: WAHL/SCHULTE (2005): S. 118.

Mehrfachdurchläufe geprägt, die sich oft zu ‚Maßnahme-Karrieren‘ addieren und dazu führen, dass jährlich mittlerweile rund 45 % der Lehrstellensuchenden so genannte Altbewerber sind.“²⁹ Das BQF-Programm wird im Rahmen des Kapitels 5.3 näher untersucht.

Aus aktuellen Daten geht hervor, dass die Schwierigkeiten vieler junger Zuwanderer bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz nicht dazu führen, dass diese sich im besonders hohen Maße an die Arbeitsagenturen wenden. Vielmehr liegt der Ausländeranteil an den Personen, welche die Beratungsangebote in Anspruch nehmen, deutlich unter ihrem Anteil an den unversorgten Ausbildungsplatzbewerbern. Auch zu den von der Bundesagentur für Arbeit angebotenen beruflichen Bildungsmaßnahmen finden die Zuwanderer keinen proportionalen Zugang.³⁰

Neben den bisher angesprochenen Instrumenten der Regelförderung wurden in den vergangenen Jahren verschiedene neue Initiativen im Bereich der Ausbildungsförderung durchgeführt. Zu nennen ist hierbei vor allem das zu Beginn des Jahres 1999 eingesetzte *Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit*, das einige Jahre lang die Grundlage für zusätzliche ausbildungs- und arbeitsfördernde Aktivitäten in Deutschland bildete. Diesem Programm kommt aufgrund seines erheblichen Umfangs und seiner breiten inhaltlichen Ausrichtung für die vorliegende Studie eine hohe Bedeutung zu. Es wird daher im Kapitel 5.2 näher untersucht.

Durch die seit 1999 aktive *Koordinierungsstelle Ausbildung in ausländischen Unternehmen* (KAUSA) wird das Ziel verfolgt, Firmen mit ausländischen Inhabern stärker in die Berufsausbildung einzubinden. Im Berufsbildungsbericht 2004 heißt es hierzu: „Als Informations- und Servicezentrale vernetzt und berät KAUSA alle Initiativen, die Betriebe mit Inhabern ausländischer Herkunft beim Einstieg in die Ausbildung unterstützen und bietet ihnen ein bundesweites Forum für regelmäßigen Austausch durch Fachtagungen und gezielte Öffentlichkeitsarbeit.“³¹ Laut dieser Quelle wurden auf diese Weise einige tausend zusätzliche Ausbildungsplätze gewonnen. Von den Aktivitäten der Koordinierungsstelle sollen junge Migranten im besonders hohen Maße profitieren.³²

Ebenso wie im Bereich der Ausbildungsförderung hat sich in Deutschland auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik im Lauf der Zeit eine komplexe Förderstruktur mit einer Vielzahl an relevanten Maßnahmearten auf unterschiedlichen Ebenen entwickelt. Allein auf der Bundesebene wurden im Jahr 2003 über 21

29 Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION(2005): S. 44.

30 Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION(2005): S. 43 f.

31 Vgl.: BMBF (2004): S. 53.

32 Nähere Informationen zur Koordinierungsstelle finden sich unter <http://www.kausa.de> und bei: BMBF (2002b): S. 403 f.; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION(2005): S. 74 f.; BMBF (2003a): S. 54 f.; KIRCHBACH/PETRAN (2001): S. 35 f.; VOLLMER (2004a): S. 172 f.

Milliarden Euro für die aktive Arbeitsförderung ausgegeben.³³ Wichtige Bereiche waren dabei unter anderem die Förderung der beruflichen Weiterbildung, die individuellen Leistungen zur beruflichen Rehabilitation und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Durch die unterschiedlichen Programme wird eine große Zahl an Personen gefördert, unter ihnen auch mehrere hunderttausend Jugendliche.³⁴ Die Maßnahmen stehen grundsätzlich auch den Zuwanderern zur Verfügung. Allerdings profitieren diese nach Suntum und Schlotböller nur unterproportional von der aktiven Arbeitsförderung: „Die Beteiligung von Ausländern an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen liegt bei nur rund zwei Dritteln ihres Anteils an den Arbeitslosen.“³⁵ Als einen Grund hierfür führen die Autoren an, dass sich die Förderung stark auf die neuen Bundesländer konzentriert, wo nur wenige Ausländer leben.³⁶

Die in Bezug auf die Ausbildungsförderung bereits angesprochene Kritik an den in Deutschland verwendeten Instrumenten erstreckt sich vor dem Hintergrund fortdauernd hoher Erwerbslosenzahlen auch auf den Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Bedenken richten sich wiederum nicht nur gegen den Umfang der Programme, sondern auch gegen die Struktur des Fördersystems und die mangelnde Effektivität der eingesetzten Mittel.³⁷ Um in dieser Hinsicht zu Verbesserungen zu gelangen, hat die Bundesregierung in der letzten Zeit im Rahmen der so genannten „Agenda 2010“ umfassende Reformen durchgeführt. Die Maßnahmen zielen vor allem auf eine schnellere Eingliederung von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt ab. Ein wichtiger inhaltlicher Aspekt ist darin zu sehen, dass sich die Förderung nun stärker als zuvor auf die Vermittlung in den regulären Arbeitsmarkt konzentriert. Für Jugendliche besteht eine relevante Neuerung darin, dass sie ab Beginn des Jahres 2005 sehr viel zügiger als zuvor in Ausbildung oder Arbeit vermittelt werden sollen.³⁸

Um Erfolge im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zu erzielen, wurden in Deutschland neben den genannten Instrumenten der Regelförderung in den letzten Jahren auch zusätzliche Programme für unterschiedliche Zielgruppen einge-

33 Vgl.: BA (2004): S. 114. Diese Summe umfasst die Ausgaben des Bundes und der BA. Die bundesweiten Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik beliefen sich 2003 auf insgesamt über 73,5 Milliarden Euro. Die Aufwendungen für Entgeltersatzleistungen überstiegen die Ausgaben für die aktive Arbeitsförderung somit um mehr als das Doppelte. Angaben zu den Ausgaben der Länder und Kommunen finden sich bei: UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 50.

34 Nähere Informationen zu den einzelnen Bereichen und Instrumenten sowie zur Teilnahme Jugendlicher finden sich bei: BA (2004): S. 95 ff.

35 SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 188.

36 Im Jahr 2003 entfielen 42 Prozent der Leistungen des Bundes für aktive Arbeitsförderung auf Ostdeutschland. Vgl.: BA (2004): S. 114.

37 Siehe hierzu: WAHL/SCHULTE (2005): S. 116 ff.; SCHILD (2000): S. 143; BOSCH (2001): S. 34.

38 Zu den durchgeführten Änderungen siehe: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 85 ff.; WAHL/SCHULTE (2005): S. 112 ff.

setzt.³⁹ An erster Stelle ist in diesem Zusammenhang auf das bereits angesprochene *Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit* hinzuweisen, das neben ausbildungsfördernden auch arbeitsfördernde Komponenten enthielt und im weiteren Verlauf der Untersuchung noch nähere Beachtung erfahren wird.

Mitte des Jahres 2003 trat ein im Vergleich zum Jugendsofortprogramm weniger umfangreiches Sonderprogramm zum Einstieg arbeitsloser Jugendlicher in Beschäftigung und Qualifizierung (Jump Plus) in Kraft. Die Zielgruppe dieser Initiative, deren Laufzeit sich bis zum Ende des Jahres 2004 erstreckte, bildeten langzeitarbeitslose Jugendliche unter 25 Jahren, die Transferleistungen erhielten. Inhaltlich ging es um Maßnahmen, welche die Erwerbschancen der Jugendlichen erhöhen und ihren Zugang zu Qualifikationsangeboten verbessern sollten. Insgesamt waren bis Ende 2004 knapp 90.000 Eintritte in das Programm zu verzeichnen. Der Ausländeranteil lag bei etwa zehn Prozent. Nach der Teilnahme an JUMP Plus begannen etwa fünf Prozent der Jugendlichen eine Ausbildung und circa acht Prozent von ihnen fanden eine Anstellung. Rund 28 Prozent der jungen Menschen wurden erneut arbeitslos.⁴⁰

Von September 2003 bis August 2005 wurde in Deutschland ein Programm für über 25-jährige Langzeitarbeitslose durchgeführt, das sich inhaltlich an der Konzeption von Jump Plus orientierte und den Titel *Arbeit für Langzeitarbeitslose* trug. Die Zahl der Fördereintritte lag im November 2004 bei rund 67.000. Der Ausländeranteil an den geförderten Personen lag zu diesem Zeitpunkt bei circa 13 Prozent.

In den vergangenen Jahren wurden in der Bundesrepublik auch einige spezifische Förderinstrumente für Migranten eingesetzt. Zu denken ist in diesem Zusammenhang unter anderem an ein im Jahr 2004 eingerichtetes Programm zur Verbesserung der berufsbezogenen Sprachkompetenz von Migranten, die auf Sozialleistungen angewiesen sind. Im Rahmen der Förderung sollen jährlich etwa 25.000 Zuwanderer Deutschunterricht erhalten. Die Finanzierung erfolgt durch Mittel des Bundes und des Europäischen Sozialfonds (ESF). Über den Erfolg der Initiative sind bisher noch keine belastbaren Aussagen zu treffen. Die Integrationsbeauftragte weist jedoch darauf hin, dass die ersten Erfahrungen einen großen Bedarf an einer solchen Form der Unterstützung belegen.⁴¹

Es wurde im Rahmen der vorliegenden Untersuchung bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass viele arbeitslose Zuwanderer ein unzureichendes Ausbildungsniveau aufweisen. Um den Zugang dieser Personen zu Förderleistungen zu

39 Die nachfolgenden Ausführungen basieren vor allem auf: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 86 f.

40 Über 50 Prozent der Austritte wurden unter „fehlendem/unbekanntem/sonstigem Verbleib“ registriert. Die übrigen Jugendlichen gingen nach der Teilnahme an dem Programm in eine weitere Form der Förderung über.

41 Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 88. Erinnert sei in diesem Zusammenhang auch nochmals an die durch das Zuwanderungsgesetz neu eingeführten Integrationskurse für Neuzuwanderer und Bestandsausländer, die ebenfalls vor allem auf eine Erhöhung der Sprachkompetenzen zielen.

verbessern, wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit ein bundesweites Informations- und Beratungsnetzwerk mit dem Titel *IQ – Integration durch Qualifikation* aufgebaut. „Ziel dieses aus EU-Mitteln kofinanzierten Projektes ist es, möglichst viele an der Migrationsarbeit beteiligte Einrichtungen in dem Anliegen zu vernetzen, Migrantinnen und Migranten den Zugang zu den arbeitsmarktpolitischen Regelinstrumenten durch Optimierung der Zielgruppenberatung, des Fall-Managements in den Job-Centern und im berufsqualifizierenden Regelsystem zu ermöglichen.“⁴² Zur Erreichung dieser Vorgaben werden diverse Aktivitäten unternommen und neue Ansätze erprobt. Inwieweit dieses Vorgehen tatsächlich zu einer Verbesserung der Arbeitsförderung führt, ist derzeit noch nicht abzusehen.⁴³

In Deutschland stellt der Bund die wichtigste Ebene für aktive Arbeitsmarktpolitik dar. Auch die Länder und Kommunen sind jedoch in diesem Bereich aktiv. Für die vorliegende Untersuchung sind vor allem die Aktivitäten der nordrhein-westfälischen Landesregierung von Interesse. Ein Grund hierfür liegt schon darin, dass ein großer Teil der Zuwanderer in diesem Bundesland wohnhaft ist. Die ehemalige Ministerin für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie Birgit Fischer (SPD) sagte 2003: „Nordrhein-Westfalen ist ein Bundesland, das historisch und aktuell wie kein anderes von Zuwanderung geprägt ist und von ihr profitiert hat.“⁴⁴ Vor diesem Hintergrund wurden in NRW in den letzten Jahren verschiedene inhaltliche und organisatorische Maßnahmen zur Verbesserung der Integrationsergebnisse ergriffen.⁴⁵ Zudem haben ausführliche Untersuchungen gezeigt, dass Migranten und vor allem jugendliche Migranten aufgrund diverser Problemlagen eine zentrale Zielgruppe der nordrhein-westfälischen Arbeitsmarktpolitik darstellen.⁴⁶ Ein Schwerpunkt der Landespolitik lag in den letzten

42 BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 89. Zu den inhaltlichen Schwerpunkten und Zielen des Netzwerkes äußerte sich auch: SCHRÖDER (2005): S. 2.

43 Im Vorangegangenen wurden nur einige zentrale Aspekte der Arbeitsmarktpolitik für Migranten auf Bundesebene behandelt. Weitere Informationen zu den Fördermaßnahmen unterschiedlicher Akteure finden sich bei: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 183 ff.

44 FISCHER (2003): S. 2. Umfassendes Zahlenmaterial und weitere Informationen zum Thema finden sich bei: MINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT, SOZIALES, FRAUEN UND FAMILIE NRW (2003): S. 1 ff.; FISCHER (2004): S. 1 ff.

45 Im nordrhein-westfälischen Landtag gibt es beispielsweise seit Jahren einen Migrationsausschuss. Nach dem Regierungswechsel im Jahr 2005 wurde sogar ein Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration gegründet. Für weitere Informationen siehe: <http://www.integration.nrw.de> und <http://www.mgffi.nrw.de>.

46 Eine ausführliche Analyse der Lage junger Zuwanderer in NRW findet sich bei: GRANATO (2001): S. 1 ff.; MINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT, SOZIALES, FRAUEN UND FAMILIE NRW (2000): S. 1 ff.; MINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT, SOZIALES, FRAUEN UND FAMILIE NRW (2003): S. 170 ff. Zudem hat das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen im Jahr 2000 eine mehrteilige Publikation zur Situation junger Menschen aus Zuwanderungsfamilien in Ausbildung und Beruf veröffentlicht. Durch die Vielzahl an Informationen kann ein detailliertes Bild von der Situation und den vorhandenen Problemlagen gewonnen werden. Vgl.: LANDESAMT

Jahren darauf, das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit von Jugendlichen zurückzudrängen. Zu diesem Zweck wurde im Sommer 1998 die Initiative *Jugend in Arbeit* (JA) gestartet, welche in der Folgezeit wegen ihrer Ergebnisse erhebliches Aufsehen erregte. Die Inhalte und Resultate dieses Programms werden im Kapitel 5.4 der vorliegenden Untersuchung ausführlich analysiert.

5.2 Das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (JUMP)

Entstehungskontext

Die problematische Situation auf dem Arbeitsmarkt dominiert in Deutschland seit Jahren die politischen Debatten. Sie stand auch im Mittelpunkt des Bundestagswahlkampfes 1998, der im Ergebnis zur Ablösung der christlich-liberalen Regierung durch eine rot-grüne Koalition führte. Die neue Bundesregierung erklärte die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu ihrer zentralen Aufgabe.⁴⁷ Das Augenmerk richtete sich hierbei im Besonderen auf die Erwerbssituation von Jugendlichen in Deutschland. Bereits im Wahlkampf hatten die neuen Regierungsparteien ein Sofortprogramm angekündigt, das die Integration von jungen Menschen in das Ausbildungs- bzw. Arbeitsleben fördern sollte. In ihrer Koalitionsvereinbarung hielten sie hierzu fest: „Die neue Bundesregierung wird unmittelbar nach Amtsantritt eine Offensive zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit starten. Mit einem Sofortprogramm sollen 100.000 Jugendliche so schnell wie möglich in Ausbildung und Beschäftigung gebracht werden.“⁴⁸

Das Vorhaben der rot-grünen Koalition wurde unmittelbar nach dem Wahlsieg in die Tat umgesetzt. Bereits am 28. November 1998 verabschiedete die Bundesregierung „Eckpunkte für ein Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher“.⁴⁹ In diesem Papier wurden die wesentlichen Inhalte des Programms niedergelegt. Die Vereinbarung zur Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen wurde wenige Wochen später, am 8. Dezember 1998, mit der damaligen Bundesanstalt für Arbeit getroffen.

FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK NRW (2000a): S. 1 ff.; LANDESAMT FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK NRW (2000b): S. 1 ff.; LANDESAMT FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK NRW (2000c): S. 1 ff.; LANDESAMT FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK NRW (2000d): S. 1 ff.

47 In der 1998 geschlossenen Koalitionsvereinbarung heißt es: „Unser wichtigstes Ziel ist der Abbau der Arbeitslosigkeit. Die hohe Arbeitslosenzahl von 4,4 Millionen (Jahresdurchschnitt 1998) ist die schwerste politische Erblast, die die alte Bundesregierung hinterlässt.“ BUNDESREGIERUNG (1998a): S. 1.

48 BUNDESREGIERUNG (1998a): S. 2 f.

49 Vgl.: BUNDESREGIERUNG (1998b): S. 1 ff. Das Programm trug in der Folgezeit auch den Titel *Jugend mit Perspektive – JUMP*. Im Folgenden wird es somit auch als JUMP-Programm bezeichnet.

Zu Beginn des Jahres 1999 trat das Sofortprogramm dann in Kraft. Seine Laufzeit war ursprünglich auf ein Jahr begrenzt. Es wurde jedoch mehrmals eine Verlängerung beschlossen, sodass es letztlich bis Ende des Jahres 2003 wirksam war. Ab Anfang 2004 gingen wesentliche Inhaltspunkte des JUMP-Programms durch das Job-AQTIV-Gesetz in das Dritte Sozialgesetzbuch ein und wurden somit zu einem Bestandteil der Regelförderung.⁵⁰

Informationsbasis

Die in der vorliegenden Untersuchung zum Sofortprogramm verwendete Literatur setzt sich im Wesentlichen aus drei Teilen zusammen. Erstens sind offizielle Publikationen zu nennen. Hierunter sind zum einen die rechtlichen Grundlagen des Programms zu verstehen, aus denen vor allem dessen inhaltliche Schwerpunkte und Zielsetzungen hervorgehen. Zum anderen gilt es Informationen von Seiten der relevanten politischen Akteure auszuwerten, um einen Einblick in die politische Bewertung des JUMP-Programms zu gewinnen. Darüber hinaus finden Statistiken der Bundesagentur für Arbeit Verwendung. Durch diese Daten können vor allem umfassende Aussagen zu den Teilnehmerzahlen des Programms getroffen werden.

Die Literaturlbasis umfasst zweitens Veröffentlichungen aus der wissenschaftlichen Begleitforschung zum JUMP-Programm. Mit dieser Aufgabe waren zwei Institute beauftragt: das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), welches der Bundesagentur für Arbeit untersteht, und das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), das dem Bundesministerium für Bildung und Forschung angegliedert, jedoch fachlich unabhängig ist.⁵¹ Für die vorliegende Untersuchung sind vor allem die Publikationen des IAB relevant, weil aus diesen Informationen zur Reichweite und zu den Ergebnissen des Sofortprogramms gewonnen werden können.⁵² Das BIBB untersuchte die Erfahrungen mit manchen der durch

50 Zum Job-AQTIV-Gesetz und zur Fortführung der im Sofortprogramm eingesetzten Instrumente siehe: BMBF (2005): S. 395; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 86; BMBF (2002b): S. 348 f.; SCHAUER (2005): S. 1; BMBF (2004): S. 17.

51 Die Tatsache, dass die Evaluation des Sofortprogramms durch zwei regierungsnahe Institute erfolgte, wird zum Teil kritisch gesehen, da eine zu positive Bewertung befürchtet wird. In diesem Sinne äußert Schierholz: „Schon der Tatbestand, dass mit der Evaluation des Programms ausschließlich die Regierungsinstitute IAB und BIBB beauftragt worden sind, hat den Zwang zu dem jetzt propagierten Erfolg verstärkt.“ SCHIERHOLZ (2001): S. 198.

52 Die Aktivitäten des IAB umfassten mehrere Einzelprojekte. Es handelt sich hierbei um den Aufbau einer Datenbank „Teilnehmer am Sofortprogramm“. 9.000 Jugendliche wurden zudem von Mitarbeitern des Instituts mehrfach befragt. Darüber hinaus führte das IAB mit siebzig Beteiligten qualitative Interviews durch und analysierte die Erfahrungen bei der Umsetzung des Programms in zehn Bezirken anhand von Befragungen. Des Weiteren widmete sich eine Untersuchung des Instituts dem Bekanntheitsgrad des JUMP-Programms mittels einer allgemeinen Bevölkerungsumfrage.

das Programm initiierten ausbildungsfördernden Maßnahmen. Die hierbei erzielten Resultate fließen an den entsprechenden Stellen in die Betrachtung ein.⁵³

Das *Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit* wird in diversen wissenschaftlichen Publikationen zur Arbeitsmarktpolitik in Deutschland angesprochen. Die Äußerungen der verschiedenen Autoren bilden den dritten Teil der Literaturlbasis. Durch ihre Verwendung soll vor allem ein besserer Einblick in die Stärken und Schwachpunkte des Programms vermittelt werden. Zu diesem Zweck werden zudem einige Presseartikel herangezogen.

Zur Vertiefung und Erweiterung der Kenntnisse über das Sofortprogramm wurden drei Experteninterviews geführt. In deren Verlauf wurde sowohl näher auf die konkrete Umsetzung des Programms als auch auf die erreichten Resultate eingegangen.⁵⁴

5.2.1 Zentrale Charakteristika des Programms

Zielsetzung

Die von der Bundesregierung zum JUMP-Programm verabschiedeten Eckpunkte beginnen mit dem Satz: „Durch dieses Sofortprogramm soll zum einen – im Einklang auch mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union mitgefördert aus dem Europäischen Sozialfonds – allen jungen Frauen und Männern, die noch einen Ausbildungsplatz für das laufende Ausbildungsjahr suchen, eine qualifizierte Berufsausbildung ermöglicht und zum anderen die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland nachhaltig gesenkt werden.“⁵⁵ Das Sofortprogramm zielte folglich darauf ab, junge Menschen in Arbeit oder Qualifizie-

Nähere Informationen zur Begleitforschung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sind zu entnehmen aus: DIETRICH (2002a): S. 1 ff.

53 Mitarbeiter des Bundesinstituts für Berufsbildung sammelten unter anderem anhand von Befragungen, Inhaltsanalysen und Interviews Informationen über die Umsetzung des Programms. Bei seinen Tätigkeiten verfolgte das Institut einen sehr handlungsorientierten Ansatz und regte somit auch konkrete Verbesserungen an. Die durchgeführte Beratung erstreckte sich auf etwa hundert Träger von Bildungsmaßnahmen.

54 Bei den Gesprächspartnern handelte es sich um Herrn Roland Schauer vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Herrn Dr. Hans Dietrich vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und Frau Anja Fröse von der Arbeitsagentur Münster. Die Unterredung mit Frau Fröse fand am 16. August des Jahres 2004 statt. Die Befragungen von Herrn Schauer und Herrn Dietrich erfolgten am 18. Mai bzw. 9. Juni 2005. Die Abschriften, in denen die Inhalte der Gespräche festgehalten sind, werden folgendermaßen zitiert: FRÖSE (2004): S. 1 ff.; SCHAUER (2005): S. 1 ff.; DIETRICH (2005): S. 1 ff.

55 BUNDESREGIERUNG (1998b): S. 1. Ein sehr ähnlicher Satz findet sich auch zu Beginn der Richtlinien des Programms. Dort heißt es: „Die Leistungen dieses Sofortprogramms dienen dem Ziel (...), Ausbildungsplatzbewerbern, die noch für das laufende Ausbildungsjahr (...) einen Ausbildungsplatz suchen, und arbeitslosen Jugendlichen eine Ausbildung, eine Qualifizierung oder eine Beschäftigung zu vermitteln.“ BMBF/BMA (1998): S. 17745; BMBF/BMA (1999): S. 19801.

rung zu bringen. Hierdurch wollte man die Zukunftschancen der Teilnehmer erhöhen und zugleich den nachhaltigen Gefahren der Ausbildungs- bzw. Arbeitslosigkeit entgegenwirken. In diesem Zusammenhang stellte auch die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit ein explizites Ziel des Programms dar.⁵⁶ Auf der gesellschaftlichen Ebene diente es als Instrument im Kampf gegen die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Erwerbsprobleme junger Menschen.

Die konkrete Zielvorgabe, die Ende 1998 für das JUMP-Programm beschlossen wurde, lautete, im Jahr 1999 100.000 Personen in eine arbeitsfördernde oder qualifizierende Maßnahme zu vermitteln. Diese Größenordnung wird in der vorliegenden Untersuchung auch für die weiteren Jahre als maßgeblich erachtet. Neben der allgemeinen Vorgabe wurde ein besonderes Augenmerk auf bestimmte Personengruppen gerichtet. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung sind vor allem die Zielsetzungen hinsichtlich der ausländischen Jugendlichen von Interesse. In den Richtlinien vom Dezember 1998 wurde festgehalten: „Ausländische, benachteiligte und behinderte Jugendliche sind im Rahmen des Sofortprogramms besonders zu fördern.“⁵⁷ Aus dieser allgemeinen Formulierung lassen sich kaum Rückschlüsse auf konkrete quantitative Zielvorgaben ziehen. Ein anderes Bild ergibt sich jedoch bei der Betrachtung der überarbeiteten Fassung der Programmrichtlinien aus dem Dezember 1999. In dieser heißt es: „Für alle Maßnahmen gilt, dass junge Frauen entsprechend ihrem Anteil an den noch nicht vermittelten Bewerberinnen und Bewerbern für Ausbildungsplätze oder entsprechend ihrem Anteil an der Arbeitslosigkeit Jugendlicher zu berücksichtigen sind. Das Gleiche gilt für ausländische Jugendliche mit Ausnahme der Maßnahmen nach Artikel 4.“⁵⁸ Durch diesen Passus liegt eine konkrete und überprüfbare Zielvorgabe vor, welche im Rahmen der vorliegenden Untersuchung eine wichtige Grundlage für die Bewertung des Sofortprogramms bilden kann.

Inhaltliche Ausrichtung

Das Programm richtete sich grundsätzlich an Jugendliche unter fünfundzwanzig Jahren.⁵⁹ Für diese Zielgruppe existieren bereits seit vielen Jahren unterschiedli-

56 In Bezug auf den Begriff Langzeitarbeitslosigkeit wurde auf eine Definition aus den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union zurückgegriffen, nach der ein Jugendlicher schon dann als langzeitarbeitslos betrachtet wird, wenn er mindestens sechs Monate keiner Beschäftigung nachgeht.

57 BMBF/BMA (1998): S. 17745. In den Eckpunkten zum Sofortprogramm findet sich eine ebenso wenig präzise Formulierung: „Gleichzeitig soll das Programm insbesondere ausländischen, benachteiligten und behinderten Jugendlichen zugute kommen, deren berufliche Eingliederung zusätzlich erschwert ist.“ BUNDESREGIERUNG (1998b): S. 1.

58 BMBF/BMA (1999): S. 19801. Für die Einschränkung der Vorgabe hinsichtlich des Artikels 4, auf dessen Inhalt später noch eingegangen wird, findet sich in der Literatur keine schlüssige Erklärung.

59 Vgl.: BMBF/BMA (1998): S. 17745.

che Instrumente der Regelförderung.⁶⁰ Sie wurden durch das JUMP-Programm ergänzt, da im Gegensatz zu den anderen Fördermöglichkeiten zum einen die Zugangsvoraussetzungen abgesenkt wurden. Zum anderen kennzeichnete das Sofortprogramm eine niedrigere Regelungsdichte. Durch diese beiden Komponenten sollte die Möglichkeit geschaffen werden, „ausbildungs- bzw. arbeitslose Jugendliche schneller in Maßnahmen zu integrieren und auch Jugendliche zu fördern, die die Anspruchsvoraussetzungen nach SGB III nicht erfüllen.“⁶¹ Das Programm richtete sich vor allem an drei Gruppen von Jugendlichen. Es handelte sich hierbei erstens um noch nicht vermittelte Ausbildungsplatzbewerber. Die zweite Gruppe bildeten arbeitslose Jugendliche. Darüber hinaus wollte man durch das JUMP-Programm drittens Zugang zu ausbildungs- und arbeitslosen jungen Menschen finden, die der sozialen Integration bedürfen und zum Teil keinen Zugang zur Arbeits- und/oder Sozialverwaltung mehr hatten.⁶²

Da die Zielgruppe insgesamt somit einen sehr heterogenen Charakter trug, vereinte das Programm verschiedene Ansätze in sich, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.⁶³ Zuvor sei darauf hingewiesen, dass bei der Gewährung von Fördermitteln in vielen Fällen eine regionale Komponente berücksichtigt wurde. Vor allem lag ein bedeutender Schwerpunkt des Programms in Ostdeutschland, wohin anfänglich vierzig Prozent der Gelder fließen sollten. Die Förderdauer der einzelnen Maßnahmen sollte nach Artikel 13 der Richtlinien des Sofortprogramms (SPR) in der Regel höchstens ein Jahr betragen. Wenn Jugendliche, die Sozialhilfe bezogen, Angebote des Arbeitsamtes unbegründet ablehnten, konnte eine Kürzung der Bezüge erwogen werden (Artikel 17 SPR). Hierzu steht in den Eckpunkten des Programms: „Der gesellschaftliche Anspruch der Jugendlichen auf Ausbildung und Arbeit schließt ihre Pflicht ein, Qualifizierungs- und Beschäftigungsangebote auch anzunehmen.“⁶⁴

60 Vgl.: DIETRICH (2003): S. 5 f. Der Autor führt hier an, dass etwa 36 Prozent der Ausgaben, welche die Arbeitsagenturen für aktive Arbeitsmarktpolitik aufwenden, Personen unter 25 Jahren erreichen. Er gibt an dieser Stelle auch nähere Auskunft über die unabhängig vom Sofortprogramm bestehenden Förderangebote für Jugendliche.

61 DIETRICH (2003): S. 8.

62 Vgl.: DIETRICH (2003): S. 7; FRIEDRICH/TROLTSCH/WESTHOFF (1999): S. 5 f.

63 Die inhaltliche Vielschichtigkeit des Sofortprogramms begründet die Bundesregierung mit folgender Aussage: „Die sehr unterschiedlichen Ausgangs- und Problemsituationen der ausbildungs- und arbeitslosen Jugendlichen erforderten bei der Konzeption des Sofortprogramms eine Vielfalt unterschiedlicher und kompatibler Einzelmaßnahmen.“ BUNDESREGIERUNG (2001): S. 3. Die folgenden Ausführungen beruhen auf den Richtlinien zur Durchführung des Sofortprogramms in ihrer ursprünglichen Fassung vom 9. Dezember 1998. Die einzelnen Angaben sind somit, soweit nicht anders gekennzeichnet, entnommen aus: BMBF/BMA (1998): S. 17745 ff. Eine positive Bewertung des vielschichtigen Programmansatzes erfolgt durch: FRÖSE (2004): S. 4.

64 BUNDESREGIERUNG (1998b): S. 1. In den Richtlinien des JUMP-Programms wurde zudem festgehalten, dass einzelne Komponenten des Programms sinnvoll miteinander kombiniert werden konnten und dass die Leistungen des Programms als nachrangig gegenüber Angeboten von dritter Seite zu betrachten waren (Artikel 12 und 14 SPR).

Die Instrumente des Sofortprogramms umfassten nach Dietrich „sowohl Maßnahmen der Ausbildungsvorbereitung, der außerbetrieblichen Ausbildung, der beruflichen Fort- und Weiterbildung, der Integration in Beschäftigung am ersten und zweiten Arbeitsmarkt sowie Maßnahmen der Aktivierung Jugendlicher mit besonderem Förderbedarf.“⁶⁵ Sie lassen sich grundsätzlich in die zwei Gruppen der ausbildungsfördernden Maßnahmen auf der einen und der arbeitsmarktorientierten Maßnahmen auf der anderen Seite unterteilen.⁶⁶ Zu der ersten Gruppe gehörte die Förderung von lokalen und regionalen Projekten, welche die bessere Ausschöpfung und Erhöhung des betrieblichen Lehrstellenangebots anvisierten. Durch die zusätzlichen Lehrstellen sollten noch nicht vermittelte Bewerber und Teilnehmer einer außerbetrieblichen Ausbildung erreicht werden (Artikel 2 SPR). Flankierend hierzu wurden ab Anfang 1999 bis zu drei Monate währende Trainingsprogramme für unvermittelte Ausbildungsplatzbewerber gefördert (Artikel 3 SPR). Ein weiteres Instrument der Ausbildungsförderung bestand in der Bereitstellung von außerbetrieblichen Ausbildungsmaßnahmen. Diese wurden jenen Lehrstellenbewerbern angeboten, die bis März keinen Ausbildungsplatz gefunden hatten. Die Förderung erstreckte sich zunächst auf ein Jahr, konnte jedoch unter bestimmten Bedingungen bis zum Berufsabschluss fortgesetzt werden (Artikel 4 SPR). Arbeitslosen Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss wurde im Rahmen des JUMP-Programms die Möglichkeit gegeben, ihren Schulabschluss nachzuholen (Artikel 5 SPR). Spezielle Maßnahmen wurden darüber hinaus für noch nicht ausbildungsgerechte Jugendliche entworfen. Sie sollten durch eine Kombination aus betrieblichem Praktikum und berufsvorbereitender Bildung an das Erwerbsleben herangeführt werden (Artikel 6 SPR).

Im Rahmen der Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche unterschied das *Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit* zwischen fünf verschiedenen Ansätzen. Das erste Instrument in diesem Bereich bildete die berufliche Nach- und Zusatzqualifizierung, die für arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte junge Menschen konzipiert wurde. Deren Vermittlungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt sollte durch die Aneignung von neuen Qualifikationen erhöht werden (Artikel 7 SPR).⁶⁷ Lohnkostenzuschüsse, die den Übergang von Jugendlichen aus der Ausbildung in die Beschäftigung erleichtern sollten, stellten das

65 DIETRICH (2003): S. 4.

66 Vgl.: BUNDESREGIERUNG (1998b): S. 1. Im Folgenden werden die einzelnen Maßnahmentearten lediglich kurz vorgestellt. Weitere Informationen finden sich bei: BMBF/BMA (1998): S. 17745 ff.; BMBF/BMA (1999): S. 19801 ff.; ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT (1999): S. 11 f.; BMBF (1999b): S. 9.

67 Im Rahmen des Artikels 7 wurde zwischen der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) und den so genannten Trainingsmaßnahmen unterschieden. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung zielte auf den Erwerb eines kompletten Berufsabschlusses oder eines verwertbaren bzw. zertifizierten Teilabschlusses in einem anerkannten Ausbildungsberuf ab. Darüber hinaus konnten auch Maßnahmen zur Nach- und Zusatzqualifizierung von Jugendlichen mit Berufsabschluss durch das JUMP-Programm gefördert werden.

zweite Instrument für arbeitslose Jugendliche dar. Die Förderung richtete sich vor allem an Personen mit niedriger Qualifikation und bereits länger dauernder Erwerbslosigkeit (Artikel 8 SPR). Bei der Vermittlung von Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen handelte es sich um einen weiteren Ansatz zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Das Ziel bestand hierbei darin, den Teilnehmern zu verwertbaren Teilqualifikationen und Arbeitserfahrungen zu verhelfen (Artikel 9 SPR). Das vierte Mittel formten so genannte beschäftigungsbegleitende Hilfen. Hierbei handelte es sich um auf sechs Monate begrenzte, beratende und unterstützende Maßnahmen, auf die die Jugendlichen in der Anfangsphase der Berufstätigkeit zurückgreifen konnten. Das Ziel der Hilfen lautete, dem Teilnehmer bei persönlichen Problemen und etwaigen Konflikten beizustehen und auf diese Weise zur Verfestigung seines Beschäftigungsverhältnisses beizutragen (Artikel 10 SPR). Ausbildungs- und arbeitslose Jugendliche sollten weiterhin die Möglichkeit der sozialen Betreuung erhalten. Das entsprechende Angebot zielte vor allem auf junge Menschen ab, die aufgrund mangelnden Schulerfolgs oder eines schwierigen sozialen Umfeldes ihren Weg in das Erwerbsleben bisher nicht gefunden hatten (Artikel 11 der SPR).

Einen Überblick über die Leistungen des Programms vermittelt die nachfolgende Tabelle. In ihr werden auch die quantitativen Größenordnungen dargestellt, die in den Eckpunkten für das Sofortprogramm vom November 1998 angegeben wurden.

Tabelle 5.1: Maßnahmen des Sofortprogramms nach SPR-Artikel

Artikelnr. nach SPR	Art der Maßnahme	Vorgabe an Ausbildungsplätzen bzw. Teilnehmern
Artikel 2	Förderung lokaler und regionaler Projekte zur Ausschöpfung und Erhöhung des betrieblichen Lehrstellenangebots	9.000 bis 10.000
Artikel 3	Trainingsprogramm für noch nicht vermittelte Bewerberinnen und Bewerber (kurz: Bewerbertraining)	12.000
Artikel 4	Außerbetriebliche Ausbildung für noch nicht vermittelte Bewerberinnen und Bewerber	10.000
Artikel 5	Nachholen des Hauptschulabschlusses	5.000
Artikel 6	Arbeit und Qualifizierung für (noch) nicht ausbildungsgerechte Jugendliche (AQJ)	5.000
Artikel 7	Nach- und Zusatzqualifizierung a) Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) b) Trainingsmaßnahmen	25.000
Artikel 8	Lohnkostenzuschüsse für arbeitslose Jugendliche	20.000
Artikel 9	Qualifizierungs-Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Quali-ABM)	20.000
Artikel 10	Beschäftigungsbegleitende Hilfen (BBH)	1.000
Artikel 11	Soziale Betreuung zur Hinführung an Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen	5.000

Quellen: SPR; BUNDESREGIERUNG; eigene Darstellung

Die skizzierten Richtlinien vom 9. Dezember 1998 wurden ein Jahr später überarbeitet. Die neue Fassung, die am 1. Dezember 1999 veröffentlicht wurde, trat ab Beginn des Jahres 2000 in Kraft.⁶⁸ Auch wenn sie detailliertere Angaben zu einigen Bestimmungen des Programms enthielt, entsprach sie im Inhalt im Wesentlichen doch der im Jahr 1999 gültigen Version der Richtlinien. Die wichtigste Änderung bestand darin, dass die Vergabe außerbetrieblicher Ausbildungsplätze nach Artikel 4 und von Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach Artikel 9 eingegrenzt wurde. Zudem wurde die Förderung auf der Grundlage des Artikels 3 der SPR beendet. Eine höhere Bedeutung wurde von diesem Zeitpunkt an der Gewährung von Lohnkostenzuschüssen zugestanden.⁶⁹

Die Richtlinien vom 1. Dezember 1999 wurden aus verschiedenen inhaltlichen und organisatorischen Gründen bis zum Ende des Jahres 2003 durch insgesamt acht Änderungen modifiziert.⁷⁰ Die wesentlichste Neuerung für das Jahr 2001 bestand in der Einführung des Artikels 11a. Die neue Fördermöglichkeit richtete sich an arbeitslose Jugendliche aus Ostdeutschland oder aus strukturschwachen Regionen Westdeutschlands. Diesen konnten unter gewissen Voraussetzungen finanzielle Hilfen zugesprochen werden, um ihre Mobilität zur Aufnahme einer Arbeit zu erhöhen und damit ihre Vermittlung in das Erwerbsleben zu erleichtern. Darüber hinaus wurde die Förderung noch stärker auf die neuen Bundesländer konzentriert, für die von dieser Zeit an 50 Prozent der Fördermittel eingeplant wurden.⁷¹ Im Jahr darauf wurde der Zugang zu den Maßnahmen nach den Artikeln 8 und 9 vereinfacht.⁷² Ab Mitte des Jahres 2002 trat mit der Jugendteilleihilfe wiederum ein neues Förderinstrument in Kraft. Durch den neuen Artikel 8a der SPR konnten junge Menschen in Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen unter entsprechenden Voraussetzungen eine Aufstockung ihrer Bezüge erlangen.⁷³ Durch die siebente Änderung der Richtlinien des Sofortprogramms wurde

68 Vgl.: BMBF/BMA (1999): S. 19801 ff.

69 Zu den Änderungen für das Jahr 2000 siehe auch: BMBF/BMA (1999): S. 19801 ff.; BMBF (2000): S. 30 f.

70 Vgl.: BMBF/BMA (2000a): S. 8569; BMBF/BMA (2000b): S. 22227; BMBF/BMA (2001a): S. 17178; BMBF/BMA (2001b): S. 23981; BMBF/BMA (2002a): S. 12569; BMBF/BMWI (2002b): S. 26639; BMBF/BMWI (2003a): S. 12907; BMBF/BMWI (2003b): S. 1 f. Durch die meisten Änderungen wurden lediglich Details neu festgelegt. An dieser Stelle findet nur eine knappe Auseinandersetzung mit einigen zentralen Punkten statt.

71 Vgl.: BMBF/BMA (2000b): S. 22227. Zu den Änderungen für das Jahr 2001 siehe auch: BMBF (2001c): S. 47 f. Nähere Informationen zu den Mobilitätshilfen finden sich bei: DIETRICH (2003): S. 19 f.; BMBF (2001c): S. 47.

72 Vgl.: BMBF/BMA (2001a): S. 17178; BMBF/BMA (2001b): S. 23981; BMBF (2002): S. 48.

73 Vgl.: BMBF/BMA (2002a): S. 12569. Mitte des Jahres 2001 wurde der Artikel 8 Absatz 7 neu in die Richtlinien eingefügt. Durch diesen Passus wurde es möglich, dass Lohnkostenzuschüsse auch bei einem Wechsel des Arbeitgebers weiterbezahlt werden. BMA (2001a): S. 17178.

schließlich die Förderung nach Artikel 3 neu formuliert. Ab Mitte des Jahres 2003 diente sie der Vermittlung von berufsbezogenen Deutsch-Kenntnissen.⁷⁴

Betrachtet man den Katalog an Leistungen, die das Programm den Jugendlichen bot, fällt insgesamt auf, dass im Wesentlichen keine grundlegend neuen Instrumente geschaffen wurden. Stattdessen griff das Programm vorhandene Komponenten der Regelförderung auf, deren Stellenwert es stärkte und deren Anwendung es erleichterte.⁷⁵ Diese inhaltliche Gestaltung stieß in der Literatur durchaus auf Kritik, da zum Teil innovativere Ansätze verlangt wurden. Ein Beispiel hierfür gibt Schierholz mit folgender Aussage: „Eine Analyse der zehn Teil-Programme (Artikel 2–11 der Richtlinien aus 1998) macht deutlich: Es waren überwiegend keine neuen, sondern weitgehend die klassischen, traditionellen Instrumente der Berufsbildungs- und Beschäftigungsförderung, die im Sofortprogramm nochmals gestärkt und ausgedehnt wurden. Speziell die berufsbildungsfördernden Instrumente waren konzeptionell dürftig, die Förderkonditionen überwiegend unattraktiv. Trainingsprogramme, Arbeit und Qualifizierung für noch nicht ausbildungsgerechte Jugendliche, Ausdehnung der Hauptschulabschlusskurse (...), schließlich ausschließlich auf Betriebe ausgerichtete Ausbildungsverbände: Von der Anspracheform bis hin zu den Förderbedingungen für die Durchführenden ließen diese Teilprogramme keine großen Sprünge erwarten.“⁷⁶

Ausstattung

Aufgrund seines zentralen Stellenwerts in der Politik der neuen Regierung und der Höhe der angestrebten Zielvorgaben wurde das JUMP-Programm mit umfangreichen Ressourcen ausgestattet. Insgesamt belief sich die Höhe der bereitgestellten finanziellen Mittel in den Jahren von 1999 bis 2003 auf jährlich zwei Milliarden DM bzw. etwa eine Milliarde Euro. Für die noch in der Förderung befindlichen Jugendlichen standen im Jahr 2004 nochmals 500 Millionen Euro bereit.⁷⁷ Die Finanzierung erfolgte durch den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit mit Kofinanzierung durch den Europäischen Sozialfonds.⁷⁸ An verschiedenen Stellen der Literatur finden sich Angaben zu den tatsächlich für das So-

74 Vgl.: BMBF/BMWI (2003a): S. 12907. Der Artikel 3 richtete sich folglich ab diesem Zeitpunkt an arbeitslose und ausbildungssuchende junge Menschen mit Migrationshintergrund, deren Sprachkompetenz durch geeignete Programme erhöht werden sollte.

75 Vgl.: DIETRICH (2003): S. 5. Der Autor weist an anderer Stelle darauf hin, dass die Anwendung bekannter Instrumente auch vor dem Hintergrund einer vergleichsweise kurzen Vorbereitungszeit gesehen werden muss. Vgl.: DIETRICH (2005): S. 2.

76 SCHIERHOLZ (2001): S. 189.

77 Vgl.: SCHAUER (2005): S. 1.

78 Vgl.: BUNDESREGIERUNG (1998b): S. 1; ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT (1999): S. 9. Im Jahr 1999 stammten dreißig Prozent der bereitgestellten zwei Milliarden DM aus dem Europäischen Sozialfonds. Dieser Anteilswert reduzierte sich in den folgenden Jahren erheblich.

fortprogramm verausgabten Geldern. Deren Höhe lag 1999 und 2000 bei knapp 1,9 Milliarden DM. In den beiden folgenden Jahren erhöhte sich dieser Wert auf jeweils rund 1,1 Milliarden Euro. In 2003 wurden dann schließlich circa 925 Millionen Euro für das Programm aufgewendet.⁷⁹

Neben dem hohen finanziellen Volumen gilt es auch den nicht genau quantifizierbaren personellen Aufwand des Sofortprogramms zu berücksichtigen. Es ist davon auszugehen, dass die zuständigen Einrichtungen und hierbei vor allem die Arbeitsverwaltungen vor Ort zur Umsetzung der Richtlinien einen enorm hohen Aufwand betreiben mussten. Um dies zu verdeutlichen, sei an dieser Stelle lediglich auf die großen Anstrengungen zur Kontaktaufnahme mit den Jugendlichen und die Vielzahl an notwendigen Beratungsgesprächen verwiesen.

Durchführung

Die Durchführung des Programms unterlag auf der Grundlage der bereits angesprochenen Vereinbarung mit der Bundesanstalt für Arbeit vom 8. Dezember 1998 vor allem den Arbeitsverwaltungen.⁸⁰ Eine Schlüsselrolle kam dabei den lokalen Behörden zu, die für die Organisation der erforderlichen Förderkapazitäten, die Kooperation mit den Bildungsträgern bzw. Arbeitgebern und die Vermittlung der Jugendlichen verantwortlich waren.⁸¹ Den Arbeitsämtern bzw. Arbeitsagenturen wurde hierbei ein hohes Maß an Flexibilität eingeräumt.⁸² Die Mittel, die den Arbeitsämtern bei der Durchführung des JUMP-Programms zur Verfügung standen, berechneten sich auf der Grundlage des Durchschnitts dreier Parameter: dem Anteil des jeweiligen Amtes an allen arbeitslosen Jugendlichen, an den arbeitslosen Jugendlichen ohne Berufsausbildung und an den länger als drei Monate arbeitslosen Jugendlichen. Wie bereits erwähnt, wurde den neuen Bundesländern eine überproportionale Förderung zugestanden.⁸³

Die Durchführung des Programms variierte je nach Leistung. Grundsätzlich konnten sich sowohl interessierte Jugendliche als auch Träger von relevanten

79 Vgl.: BMBF (2004): S. 17; DIETRICH (2001a): S. 4; BMBF (2001c): S. 44; BMBF (2002): S. 47; BMBF (2003a): S. 45.

80 Die Richtlinien, die den Tätigkeiten der Arbeitsverwaltungen zugrunde lagen, wurden ebenso wie ihre Änderungen von den zuständigen Bundesministerien für Arbeit und für Bildung und Forschung erlassen. Im Verlauf des Programms fanden regelmäßige Besprechungen zwischen Vertretern der Bundesagentur für Arbeit und des BMA statt. Vgl.: SCHAUER (2005): S. 1.

81 Vgl.: FRÖSE (2004): S. 1.

82 Vgl.: BUNDESREGIERUNG (2001): S. 3; ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT (1999): S. 9. Dieser breite Handlungsspielraum sollte laut diesen Quellen zur adäquaten Anpassung der Fördermaßnahmen an die Gegebenheiten der regionalen Arbeitsmärkte beitragen.

83 Vgl. hierzu: DIETRICH (2001a): S. 4.

Maßnahmen an die Arbeitsverwaltungen wenden.⁸⁴ Bei der Umsetzung des Artikels 2 übernahmen die zuständigen Kammern wichtige Vermittlungsdienste.⁸⁵ Zudem hat die BA eine hohe Zahl an Jugendlichen kontaktiert. Die jungen Menschen wurden in Schreiben aufgefordert, sich mittels der eingerichteten Hotline oder mittels eines Beratungsgesprächs über die neuen Fördermöglichkeiten zu informieren.⁸⁶ Auf diese Weise konnte in den Jahren von 1999 bis 2003 jeweils zwischen 310.000 und 520.000 jungen Menschen ein konkretes Qualifizierungs- oder Beschäftigungsangebot unterbreitet werden. In über siebzig Prozent der Fälle handelte es sich hierbei um Personen, die eine Form der Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe bezogen.⁸⁷

Um möglichst viele Menschen über das Sofortprogramm zu informieren und gegebenenfalls zur Teilnahme zu motivieren, wurde ab Beginn des Jahres 1999 zudem eine aufwendige Werbekampagne durchgeführt.⁸⁸ Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat an vier verschiedenen Zeitpunkten den Bekanntheitsgrad des JUMP-Programms erforscht. Bei der ersten Untersuchung vom April 1999 kannten etwa 65 Prozent der circa 2.500 Befragten das Programm. Bis zur vierten Umfrage im Juni sank dieser Wert auf ungefähr 43 Prozent ab.⁸⁹ Obwohl die Informationskampagne zum Teil spezifisch auf Jugendliche ausgerichtet wurde, war das Förderprogramm unter ihnen unterdurchschnittlich weit bekannt.⁹⁰

5.2.2 Ergebnisse und Bewertung

Ergebnisse

Aufgrund seiner inhaltlichen Vielschichtigkeit und seines großen Umfangs erweist sich eine Erarbeitung der Resultate des Sofortprogramms als schwierig. Im

84 Jugendliche, die für die Teilnahme an dem Programm in Betracht kamen, wurden zudem bei entsprechender Gelegenheit von den Mitarbeitern der Arbeitsagenturen auf die neuen Fördermöglichkeiten hingewiesen. Vgl.: FRÖSE (2004): S. 1 f.

85 Zur Umsetzung weiterer Leistungen des Sofortprogramms siehe auch: FRIERICH/TROLTSCH/WESTHOFF (1999): S. 6 ff.

86 Die Ansprache der Jugendlichen fand nicht nur schriftlich, sondern auch telefonisch oder in Form von Gruppen- oder Einzeltreffen statt.

87 Vgl.: BA (1999c): Tabelle 1; BA (2000c): Tabelle 4; BA (2001c): Tabelle 1.1; BA (2002c): Tabelle 1.1; BA (2003c): Tabelle 1.1.

88 Der damalige Bundesarbeitsminister Riester erklärte auf einer Pressekonferenz im Januar 1999, dass mit der Kampagne unter anderem das Ziel verfolgt werde, Jugendliche aus beschäftigungsfernen Milieus zu erreichen und sie für einen Einstieg in das Erwerbsleben zu motivieren. Zu diesem Zweck wurden die Werbemaßnahmen in der Folgezeit mit einem umfangreichen finanziellen Budget ausgestattet. Siehe hierzu: DIETRICH/ROTHE (2001): S. 3 ff.; SCHIERHOLZ (2001): S. 190.

89 Dietrich und Rothe machen das abnehmende mediale Interesse als mögliche Ursache für diesen Trend aus. DIETRICH/ROTHE (2001): S. 7 f.

90 Für nähere Informationen zum Thema siehe: DIETRICH/ROTHE (2001): S. 3 ff.

Rahmen der vorliegenden Untersuchung konzentriert sich die Betrachtung im Wesentlichen auf zwei Gesichtspunkte. Erstens richtet sich das Augenmerk auf die Teilnehmerzahlen. Für die vorliegende Untersuchung ist hierbei die Frage von besonderem Interesse, inwieweit ausländische Jugendliche vom angebotenen Leistungskatalog profitiert haben. Der Verbleib der Teilnehmer bildet den zweiten relevanten Gesichtspunkt. Die entsprechenden Daten geben Aufschluss darüber, inwieweit die einzelnen Maßnahmen tatsächlich eine Verbesserung der Zukunftschancen der Jugendlichen herbeigeführt haben. Auch im Rahmen der Betrachtung dieser Daten wird ein besonderes Augenmerk auf die spezifischen Informationen zu den ausländischen Jugendlichen gelegt.

Die Betrachtung der Teilnehmerzahlen gibt Aufschluss über die quantitative Bedeutung des Sofortprogramms. Ihr liegen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung zwei Parameter zugrunde: die Zahl der Eintritte und der durchschnittliche Bestand an Teilnehmern. Als Quellen werden zum einen die Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und zum anderen die Statistiken der Bundesagentur für Arbeit genutzt. Das IAB beziffert die Zahl der Eintritte in das Sofortprogramm im Jahr 1999 auf nahezu 200.000 Personen. In den Jahren von 2000 bis 2002 traten laut dieser Quelle ungefähr 115.000, 160.000 und 140.000 Jugendliche in Maßnahmen ein. Insgesamt ergibt dies für den Zeitraum von vier Jahren eine Summe von etwa 618.000 Eintritten.⁹¹ Diese sehr hohe Zahl ist nicht gleichzusetzen mit der Menge an geförderten Personen, die bei etwa 518.000 Jugendlichen lag. Die Differenz zwischen den beiden Zahlen erklärt sich aus Fällen, bei denen einzelne Maßnahmen kombiniert wurden oder bei denen mehrere Maßnahmen nacheinander durchgeführt wurden.⁹²

Die Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung werden in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst. Aus ihr geht auch hervor, dass jeweils über vierzig Prozent der Maßnahmeneintritte und der geförderten Personen auf die neuen Bundesländer entfielen.

91 Vergleicht man die Daten des IAB mit den Zahlen der Bundesagentur für Arbeit, stellt man gewisse Abweichungen fest. In Bezug auf die Maßnahmeneintritte gilt dies vor allem für das Jahr 1999, in dem laut BA beinahe 220.000 Jugendliche eine Maßnahme im Rahmen des Sofortprogramms begannen. Für die Jahre 2000 bis 2002 stimmen die Zahlen aus den beiden Quellen dann nahezu überein. Die Bundesagentur für Arbeit weist auch die Zahlen für das Jahr 2003 aus, in dem sie knapp 175.000 Maßnahmeneintritte verzeichnete. Vgl.: BA (1999c): Tabelle 3.1; BA (2000c): Tabelle 7.1; BA (2001c): Tabelle 3.1; BA (2002c): Tabelle 3.1; BA (2003c): Tabelle 3.1.

92 Vgl.: DIETRICH (2003): S. 12 f. Der Autor weist hier darauf hin, dass insgesamt etwa 16 Prozent der Teilnehmer mehrere Fördermaßnahmen durchliefen. Bei ihnen handelte es sich in acht Prozent der Fälle um Personen, die mehrere Maßnahmen miteinander kombinierten und in 92 Prozent der Fälle um Jugendliche, die nacheinander mehrere Fördermöglichkeiten in Anspruch nahmen.

Tabelle 5.2: Kennwerte des Jugendsofortprogramms – Maßnahmenebene und Personenebene

	Beginn der Maßnahme bzw. Ersteintritt von Personen in die JUMP-Förderung				
	1999	2000	2001	2002	Gesamt
Deutschland — mit Mobilitätshilfen					
Eintritte in Maßnahmen	197.346	115.414	163.202	141.924	617.886
Geförderte Personen	174.966	97.404	133.133	112.331	517.834
Deutschland — ohne Mobilitätshilfen					
Eintritte in Maßnahmen	197.346	115.392	157.402	136.526	606.666
Geförderte Personen	174.966	97.385	128.332	108.029	508.712
Alte Bundesländer — ohne Mobilitätshilfen					
Eintritte in Maßnahmen	124.186	66.080	78.854	79.898	349.018
Geförderte Personen	110.036	53.803	62.504	62.309	288.652
Neue Bundesländer — ohne Mobilitätshilfen					
Eintritte in Maßnahmen	73.160	49.313	78.548	56.628	257.649
Geförderte Personen	64.930	43.583	65.828	53.720	228.061

Quelle: IAB

Nicht alle Instrumente des JUMP-Programms hatten eine Laufzeit von einem Jahr. Das IAB veröffentlichte somit auch Zahlen zum jahresdurchschnittlichen Bestand an Teilnehmern.⁹³ Dieser betrug 1999 74.000 Personen. Im Jahr danach stieg diese Zahl leicht an. Für die Jahre 2001 und 2002 sind mit 91.000 und 96.000 Jugendlichen erheblich höhere Werte zu konstatieren.⁹⁴ Gemäß der Bundesagentur für Arbeit betrug der Teilnehmerbestand des Sofortprogramms in den Jahren 1999, 2001 und 2002 circa 85.000 Personen. In den Jahren 2000 und 2003 lag die entsprechende Zahl mit jeweils rund 76.000 jungen Menschen erheblich niedriger.⁹⁵

An dieser Stelle sollen nun die Eintritte in das JUMP-Programm nach der Art der jeweiligen Maßnahme betrachtet werden. Für diese Untersuchung werden vor allem die Daten der Bundesagentur für Arbeit genutzt. Die Zahlen des IAB stimmen mit den aufgeführten Zahlen jedoch im Wesentlichen überein.⁹⁶

93 Die durchschnittliche Verweildauer der Jugendlichen in Maßnahmen des Sofortprogramms betrug in den Jahren 1999 und 2000 nach Angabe der Bundesregierung etwa 245 Tage. Vgl.: BUNDESREGIERUNG (2001): S. 6.

94 Vgl.: DIETRICH (2003): S. 6.

95 Die Daten wurden auf der Grundlage der Zahlen für das jeweilige Monatsende errechnet. Sie entstammen aus folgenden Statistiken: BA (1999c): Tabelle 3.3; BA (2000c): Tabelle 1; BA (2001c): Tabelle 4.1; BA (2002c): Tabelle 4.1; BA (2003c): Tabelle 4.1.

96 Vgl. hierzu: DIETRICH (2003): S. 15.

Tabelle 5.3: Eintritte in das Jugendsofortprogramm im Zeitverlauf
(in 1.000)

Artikelnummer nach SPR	Art der Maßnahme	1999	2000	2001	2002	2003	Gesamt
Artikel 3	Bewerbertraining, Sprachförderung	21,2				1,0	22,2
Artikel 4	Außerbetriebliche Ausbildung	27,8	3,8	3,0	2,9	2,8	40,3
Artikel 5	Nachholen des Hauptschulabschlusses	3,2	1,6	1,6	1,1	1,9	9,4
Artikel 6	AQJ	9,1	7,4	8,4	8,0	11,2	43,9
Artikel 7	Nach- und Zusatzqualifizierung — FbW	23,9	11,6	20,8	14,6	21,8	92,7
	Nach- und Zusatzqualifizierung — TM	45,4	17,8	28,3	19,8	32,9	144,3
Artikel 8	Lohnkostenzuschüsse	28,1	34,2	40,9	50,5	61,2	215,0
	Sonstige Förderung			0,6	0,7	0,7	2,1
Artikel 9	Quali-ABM	38,2	20,6	32,6	18,8	21,0	131,2
Artikel 10	BBH	0,5	0,5	0,6	1,1	0,3	3,0
Artikel 11	Hinführende Maßnahmen	21,7	17,9	22,2	20,0	15,6	97,4
	Mobilitätshilfen			5,9	5,7	4,3	15,9
Gesamt		219,1	115,4	164,9	143,2	174,8	817,5

Quellen: BA; eigene Darstellung

Aus der detaillierten Übersicht über die Verteilung der insgesamt über 817.000 Maßnahmeeintritte im Zeitverlauf geht hervor, dass vor allem die Fördermaßnahmen nach Artikel 7, 8, 9 und 11 eine hohe quantitative Bedeutung besaßen. Insgesamt traten nahezu 700.000 Jugendliche und damit über 85 Prozent der Teilnehmer am Sofortprogramm in eine Leistung auf der Grundlage dieser vier Artikel ein. Eine zahlenmäßig eher geringe Bedeutung besaß hingegen die Förderung auf der Grundlage der Artikel 5 und 10 der SPR. Insgesamt wird bei der Betrachtung der Daten der Trend ersichtlich, dass die ausbildungsfördernden Maßnahmen im Lauf des Programmzeitraums an Bedeutung verloren. Ihr Anteil an den Maßnahmeeintritten verringerte sich von knapp 30 Prozent im Jahr 1999 auf etwa zehn Prozent in den Folgejahren. Als Ursache hierfür sind die sinkenden Teilnehmerzahlen beim Bewerbertraining und bei den außerbetrieblichen Ausbildungen zu nennen.⁹⁷ Die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen gewann hingegen im Lauf der fünf Jahre an Bedeutung. In den Jahren 2002 und 2003 trat jeweils mehr als ein Drittel der Teilnehmer auf der Grundlage dieser Fördermöglichkeit in das Programm ein. Für das Jahr 2003 bleibt festzuhalten, dass etwa zwei Drittel der Eintritte in das Sofortprogramm auf Grundlage der Artikel 7 und

97 Der Grund für die sinkende quantitative Bedeutung außerbetrieblicher Ausbildungen lag darin, dass diese Form der Förderung ab dem Jahr 2000 nur noch in bestimmten Regionen mit einem besonders hohen Mangel an verfügbaren Ausbildungsplätzen eingesetzt wurde. Vgl. hierzu: BUNDESREGIERUNG (2001): S. 3; BMBF (2000): S. 31.

8 erfolgen. Das Programm konzentrierte sich folglich im zunehmenden Maße auf die Förderung arbeitsloser Jugendlicher.⁹⁸

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung gilt das Interesse vor allem der Beteiligung ausländischer Jugendlicher am Sofortprogramm.⁹⁹ Laut BA waren in den fünf Jahren von 1999 bis 2003 insgesamt 77.640 Maßnahmeeintritte von jungen Zuwanderern zu verzeichnen.¹⁰⁰ Der Höchstwert wurde bereits im Jahr 1999 erreicht, als die entsprechende Zahl bei über 30.000 lag. In den Folgejahren bewegten sich die Werte auf einem erheblich niedrigeren Niveau. Die wichtigste Form der Förderung für ausländische Jugendliche bildete die berufliche Nach- und Zusatzqualifizierung. Nahezu 30.000 Mitglieder der Zielgruppe traten in den fünf Jahren in entsprechende Maßnahmen ein. Von hoher quantitativer Bedeutung erwiesen sich auch die Leistungen der Artikel 8, 9 und 11.

Auch für ausländische Jugendliche verloren die ausbildungsfördernden Maßnahmen ab Anfang 2000 an Bedeutung. Im ersten Jahr des Sofortprogramms lag der Anteil der entsprechenden Maßnahmen noch bei knapp 28 Prozent. In den Folgejahren reduzierte sich dieser Wert erheblich.¹⁰¹ Eine steigende Bedeutung kam in den fünf Jahren der Förderung der Nach- und Zusatzqualifizierung zu. Während im Jahr 1999 etwa ein Drittel der ausländischen Jugendlichen auf diese Weise gefördert wurde, lag der entsprechende Wert im Jahr 2003 bei nahezu fünfzig Prozent. Anhand der folgenden Darstellung können die einzelnen Daten nochmals detailliert nachvollzogen werden.

98 Vgl.: BUNDESREGIERUNG (2001): S. 3. Zu den Veränderungen auf der Maßnahmen-ebene siehe auch: DIETRICH (2001a): S. 10 f.; DIETRICH (2003): S. 13 f.

99 Weiterführende Informationen zur Teilnahme anderer Zielgruppen sind zu entnehmen aus: BMBF (2000): S. 28 ff.; BMBF (2001c): S. 46; BMBF (2003a): S. 45 ff.

100 Dieser Wert wird im Nachfolgenden noch in Relation zur Gesamtzahl des Programms gesetzt.

101 Im Jahr 2000 erfolgten bereits nur noch etwa 13 Prozent der Maßnahmeeintritte auf der Grundlage der Artikel 3 bis 6. In den Jahren 2001 und 2002 lag der entsprechende Wert mit jeweils circa zehn Prozent noch niedriger. Erst im Jahr 2003 stieg er, vor allem durch die Einführung der neuen Sprachförderung, wieder auf über 15 Prozent an.

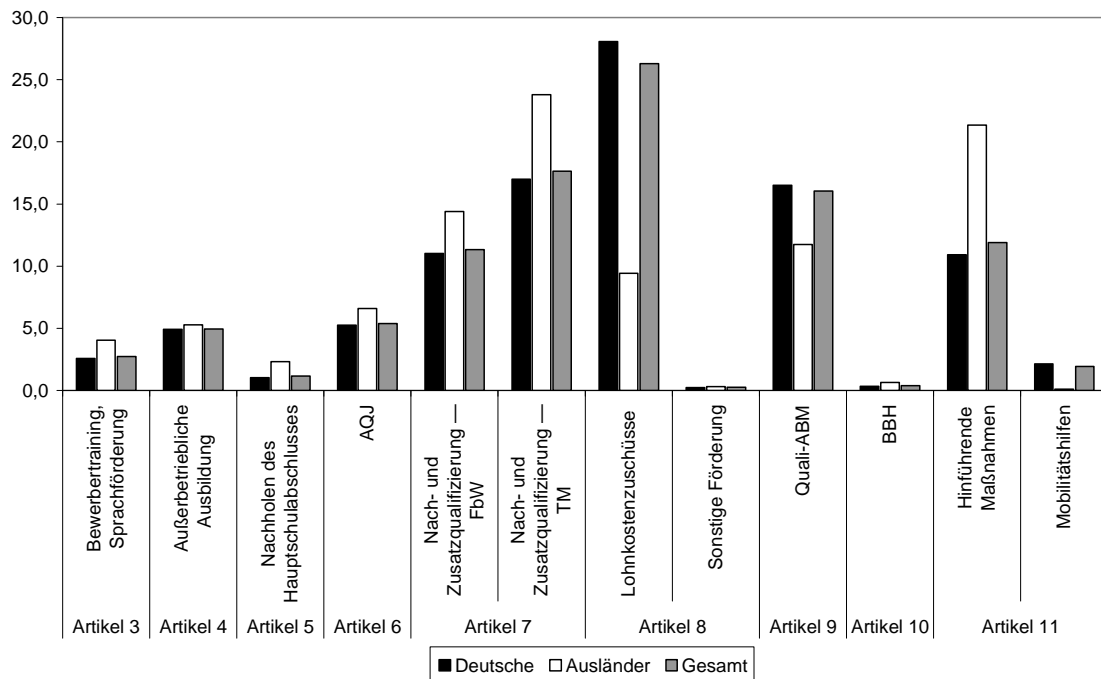
Tabelle 5.4: Eintritte ausländischer Jugendlicher in das Sofortprogramm (in 1.000)

Artikelnummer nach SPR	Art der Maßnahme	1999	2000	2001	2002	2003	Gesamt
Artikel 3	Bewerbertraining, Sprachförderung	2,7				0,4	3,1
Artikel 4	Außerbetriebliche Ausbildung	3,4	0,3	0,1	0,1	0,1	4,1
Artikel 5	Nachholen des Hauptschulabschlusses	0,7	0,3	0,3	0,1	0,4	1,8
Artikel 6	AQJ	1,5	1,0	0,8	0,7	1,1	5,1
Artikel 7	Nach- und Zusatzqualifizierung — FbW	3,4	1,9	2,1	1,6	2,2	11,2
	Nach- und Zusatzqualifizierung — TM	6,7	2,7	2,8	2,2	4,0	18,5
Artikel 8	Lohnkostenzuschüsse	2,4	1,3	1,0	1,1	1,5	7,3
	Sonstige Förderung			0,1	0,1	0,1	0,2
Artikel 9	Quali-ABM	4,0	1,7	1,6	1,1	0,8	9,1
Artikel 10	BBH	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,5
Artikel 11	Hinführende Maßnahmen	5,0	3,3	3,2	3,0	2,1	16,6
	Mobilitätshilfen			0,0	0,0	0,1	0,1
Gesamt		30,1	12,7	12,0	10,1	12,7	77,6

Quellen: BA; eigene Darstellung

Durch die bisher angeführten Daten kann eine nach Staatsangehörigkeit differenzierte Betrachtung der Eintritte in das Sofortprogramm erfolgen. Hierbei stellt man erhebliche Unterschiede zwischen den von Deutschen und den von Ausländern in Anspruch genommenen Fördermaßnahmen fest. Jugendliche Ausländer haben im Zeitraum von 1999 bis 2003 häufiger an ausbildungsfördernden Maßnahmen teilgenommen. Zudem besaßen die Artikel 7 und 11 der SPR für sie eine wesentlich höhere Relevanz. Vergleichsweise wenige junge Migranten traten hingegen auf der Grundlage der quantitativ bedeutsamen Artikel 8 und 9 in das JUMP-Programm ein. In der nachfolgenden Grafik werden die entsprechenden Anteilswerte für den Zeitraum von 1999 bis 2003 dargestellt.

Abbildung 5.1: Eintritte in Maßnahmen des Sofortprogramms im Zeitraum von 1999 bis 2003 nach Staatsangehörigkeit (Angaben in Prozent)

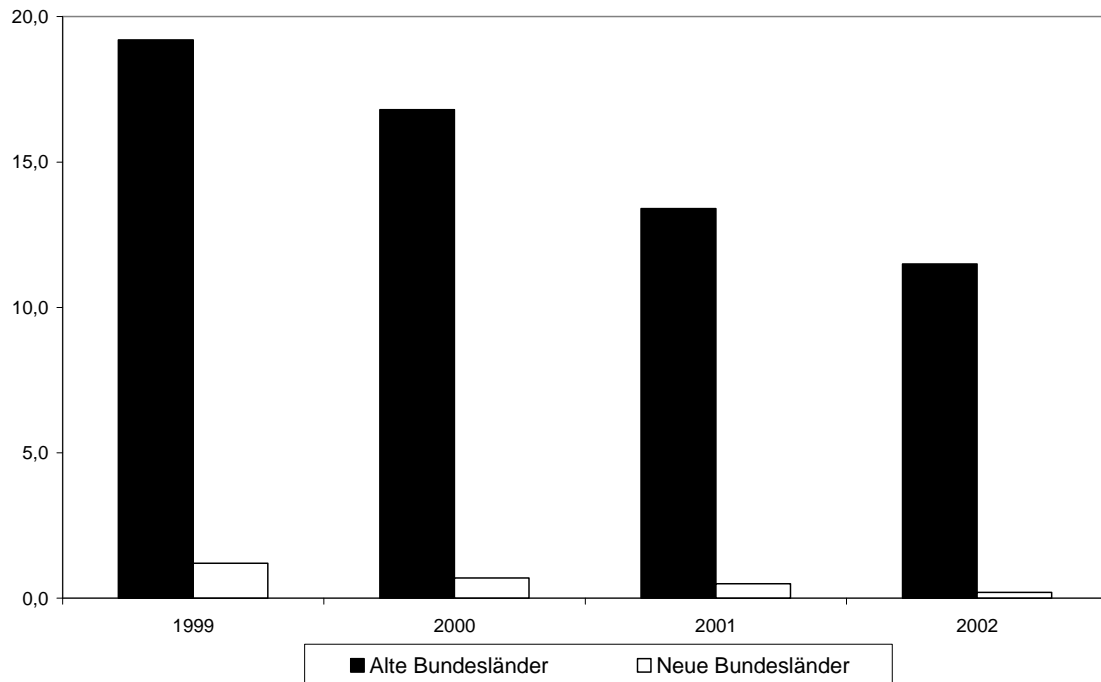


Quellen: BA; eigene Darstellung

Im Verlauf des dritten Kapitels wurde erläutert, dass es sich bei der Ausbildungs- und Arbeitslosigkeit von jungen Migranten in Deutschland im Wesentlichen um ein westdeutsches Problem handelt. Dieser regionale Aspekt wirkte sich auch im entscheidenden Maße auf die Ergebnisse des Sofortprogramms aus. Laut Angabe des IAB lag der Ausländeranteil an den Teilnehmern des Programms in den alten Bundesländern in jedem Jahr um ein Vielfaches höher als in den neuen Bundesländern. Durch diesen Sachverhalt können auch die soeben dargestellten Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern in Bezug auf die in Anspruch genommenen Fördermaßnahmen zum Teil erklärt werden. In Ostdeutschland, wo eine nur geringe Zahl an jungen Zuwanderern am JUMP-Programm teilnahm, besaßen ausbildungsfördernde Maßnahmen eine weniger hohe Bedeutung als in Westdeutschland. Hingegen erfolgte die Förderung in den neuen Bundesländern im wesentlich stärkeren Maße durch Lohnkostenzuschüsse.¹⁰²

102 Die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland in Bezug auf die Fördermaßnahmen können nachvollzogen werden bei: DIETRICH (2003): S. 13 ff.

Abbildung 5.2: Anteil ausländischer Jugendlicher an den Teilnehmern am Sofortprogramm nach Region (Angaben in Prozent)



Quellen: IAB; eigene Darstellung

Der Ausländeranteil bei den Maßnahmeeintritten lag in Deutschland für die Zeit von 1999 bis 2003 bei 9,5 Prozent. Im Jahr 1999 besaßen 13,7 Prozent der Jugendlichen, die in JUMP eintraten, nicht die deutsche Staatsangehörigkeit. Dieser Wert verringerte sich im Jahr darauf auf elf Prozent. In den Jahren 2001 und 2003 war der Ausländeranteil dann nochmals erheblich kleiner. Der niedrigste Stand ist für das Jahr 2002 zu verzeichnen, in dem nur sieben Prozent der Einsteiger in das JUMP-Programm Migranten waren. Die Betrachtung der Maßnahmenebene führt zu dem Schluss, dass der höchste Prozentsatz an Jugendlichen ohne deutsche Staatsbürgerschaft bei der Förderung nach Artikel 5, also beim Nachholen des Hauptschulabschlusses, zu verzeichnen war. Ebenfalls recht hohe Anteile ergaben sich bei den hinführenden Maßnahmen des Artikels 11 und den beschäftigungsbegleitenden Hilfen des Artikels 10. Eine relativ gesehen geringe Zahl an Ausländern profitierte hingegen von den Lohnkostenzuschüssen für arbeitslose Jugendliche und den Qualifizierungs-Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf der Grundlage des Artikels 9.

Tabelle 5.5: Deutsche und ausländische Teilnehmer am Sofortprogramm nach Maßnahmentearten (Angaben in 1.000 bzw. in Prozent)

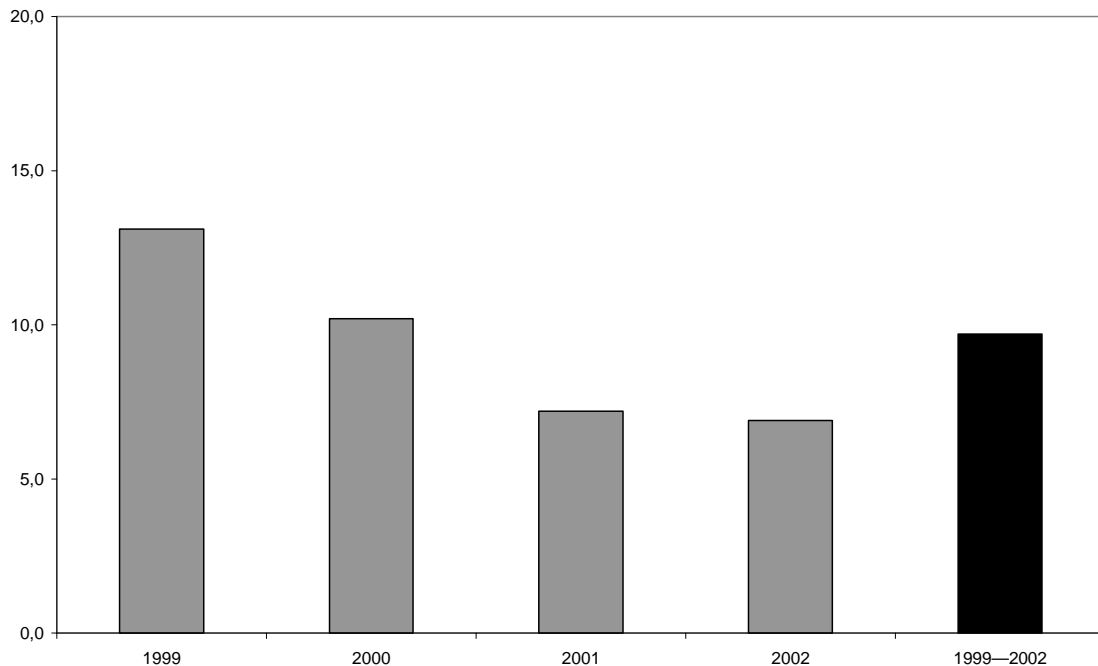
Artikelnummer nach SPR	Art der Maßnahme	Deutsche		Ausländer		Ausländeranteil
		Absolut	Anteil	Absolut	Anteil	
Artikel 3	Bewerbertraining, Sprachförderung	19,1	2,6	3,1	4,0	14,1
Artikel 4	Außerbetriebliche Ausbildung	36,2	4,9	4,1	5,3	10,2
Artikel 5	Nachholen des Hauptschulabschlusses	7,6	1,0	1,8	2,3	19,2
Artikel 6	AQJ	38,8	5,2	5,1	6,6	11,6
Artikel 7	Nach- und Zusatzqualifizierung — FbW	81,6	11,0	11,2	14,4	12,0
	Nach- und Zusatzqualifizierung — TM	125,8	17,0	18,5	23,8	12,8
Artikel 8	Lohnkostenzuschüsse	207,7	28,1	7,3	9,4	3,4
	Sonstige Förderung	1,8	0,2	0,2	0,3	11,8
Artikel 9	Quali-ABM	122,1	16,5	9,1	11,7	7,0
Artikel 10	BBH	2,5	0,3	0,5	0,7	16,7
Artikel 11	Hinführende Maßnahmen	80,9	10,9	16,6	21,3	17,0
	Mobilitätshilfen	15,8	2,1	0,1	0,1	0,5
Gesamt		739,8	100,0	77,6	100,0	9,5

Quellen: BA; eigene Berechnung und Darstellung

Im Vorangegangenen wurde bereits darauf hingewiesen, dass aufgrund der Mehrfachförderungen ein Unterschied zwischen der Zahl der Maßnahmeneintritte und der Zahl der geförderten Personen existiert. Im Folgenden werden die Anteile der ausländischen Jugendlichen auf der Grundlage der Angaben des IAB vorgestellt. Laut Dietrich besaßen 9,7 Prozent der knapp 509.000 jungen Menschen, die im Rahmen des Sofortprogramms in den Jahren 1999 bis 2002 gefördert wurden, nicht die deutsche Staatsangehörigkeit.¹⁰³ Dies entspricht einer Gesamtzahl von knapp 50.000 ausländischen Jugendlichen. Die Entwicklung verlief in Bezug auf diesen Punkt so, dass der Anteil der ausländischen Jugendlichen sich in den vier Jahren kontinuierlich von über dreizehn auf unter sieben Prozent verringerte. Die Daten des IAB entsprechen damit im Wesentlichen den zuvor vorgestellten Zahlen der Bundesagentur für Arbeit zu den Maßnahmeeintritten.

103 Die Angaben beziehen sich auf die Zahl der geförderten Personen ohne die Empfänger von Mobilitätshilfen nach Artikel 11a der SPR.

Abbildung 5.3: Anteil der ausländischen Jugendlichen an den JUMP-Teilnehmern (Angaben in Prozent)



Quellen: IAB, eigene Darstellung

Nachdem nun ein intensiver Blick auf die Teilnehmerzahlen des Programms geworfen wurde, soll nun Auskunft über den Verbleib der Teilnehmer nach der Beendigung ihrer Förderung gegeben werden. In Bezug auf diesen Punkt liegen Daten aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung für die beiden Förderjahrgänge 1999 und 2000 vor.¹⁰⁴ Dietrich weist auf die vielen Unterschiede bezüglich des Verbleibes der JUMP-Teilnehmer hin, indem er schreibt: „Das Übergangsverhalten im Anschluss an eine Maßnahme des Sofortprogramms wird wesentlich bestimmt durch die Art der Maßnahme, die Region (alte versus neue Bundesländer), das Alter und die schulischen Leistungen sowie den familiären Hintergrund der geförderten Jugendlichen.“¹⁰⁵ Für die vorliegende Untersuchung sind vor allem die Unterschiede zwischen deutschen und ausländischen Jugendlichen von Interesse. Die Analyse konzentriert sich folglich auf diesen Aspekt.

Betrachtet man zunächst Daten zu der Gesamtzahl der Teilnehmer, stellt man fest, dass über ein Drittel von ihnen nach der Teilnahme am JUMP-Programm arbeitslos wurde. Rund ein Fünftel der Jugendlichen fand eine Arbeitsstelle. Ein weiteres Zehntel fand nach der Förderung durch das Sofortprogramm einen Ausbildungsplatz. Knapp sechs Prozent der Teilnehmer begannen eine schulische Ausbildung. Über zwanzig Prozent der jungen Menschen nahmen nach Beendigung einer JUMP-Maßnahme eine weitere Fördermöglichkeit in Anspruch. Die übrigen acht Prozent der Teilnehmer verblieben in einer anderen Aktivität.

104 Die entsprechenden Ausführungen orientieren sich im Rahmen dieser Arbeit an: DIETRICH (2001a): S. 12 ff.

105 DIETRICH (2001a): S. 26.

Die Daten des IAB lassen auch eine nach Staatsangehörigkeit differenzierte Betrachtung des Verbleibs zu. Hierbei stellt man fest, dass über ein Viertel der ausländischen Jugendlichen nach Beendigung der Teilnahme am JUMP-Programm einen Arbeitsplatz fand. Etwa zwanzig Prozent begannen eine berufliche oder schulische Ausbildung. Die entsprechenden Werte für die deutschen Jugendlichen lagen mit knapp 21 Prozent und rund 15 Prozent jeweils erheblich niedriger. Über 34 Prozent der deutschen Teilnehmer wurden nach der Förderung durch das JUMP-Programm arbeitslos. Bei den ausländischen Jugendlichen lag dieser Anteilswert bei 29 Prozent. In eine weitere Fördermaßnahme traten rund 21 Prozent der deutschen und über 17 Prozent der ausländischen Jugendlichen ein.¹⁰⁶ Aufgrund der genannten Zahlen hält Dietrich fest: „Ausländer münden mit niedrigerer Wahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit bzw. in eine weitere Maßnahme ein, als dies bei JUMP-Teilnehmern mit deutscher Nationalität der Fall ist. Vielmehr finden Ausländer mit höherer Wahrscheinlichkeit den Zugang in Erwerbstätigkeit.“¹⁰⁷

Die Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern lassen sich nicht eindeutig erklären. Eine ihrer möglichen Ursachen liegt vielleicht in der bereits angesprochenen Konzentration der Zuwanderer auf Westdeutschland. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt in den alten Bundesländern stellt sich seit Jahren erheblich positiver dar als in den neuen Bundesländern. Diese Tatsache könnte sich insofern auf den Verbleib der JUMP-Teilnehmer ausgewirkt haben, als in Westdeutschland die Chancen der Jugendlichen auf eine Anschlussbeschäftigung höher waren. In den neuen Bundesländern bestand hingegen eine größere Gefahr für die jungen Menschen, arbeitslos zu werden oder weiterhin auf Förderangebote angewiesen zu sein.¹⁰⁸ Dietrich weist auf einen anderen Aspekt hin. Nach seinen Erfahrungen weisen ausländische Jugendliche tendenziell eine stärkere Arbeitsorientierung auf als ihre deutschen Altersgenossen. Konkret bedeutet dies, dass die jungen Zuwanderer eher bereit sind, auch unattraktive Beschäftigungen aufzunehmen. Dieser Aspekt könnte ebenfalls eine Grundlage für die differierenden Verbleibsdaten bilden.¹⁰⁹

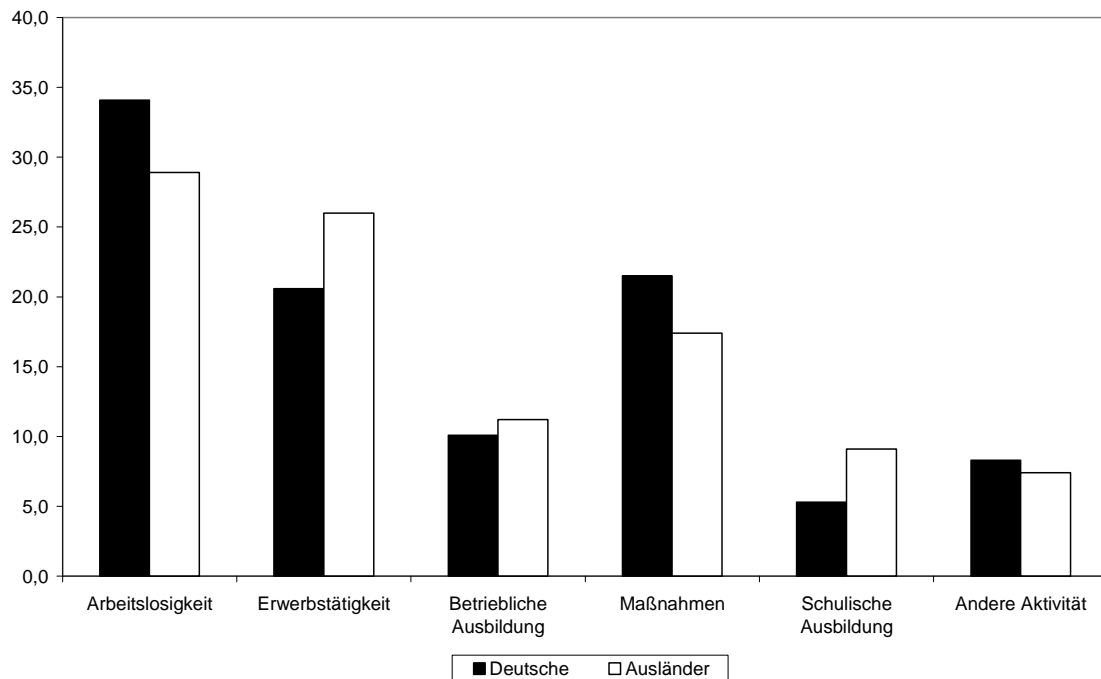
106 Angaben zum Verbleib der Teilnehmer finden sich auch bei: BA (2000c): Tabelle 10. BA (2001c): Tabelle 6.1 ff. BA (2002c): Tabelle 6.1 ff. BA (2003c): Tabelle 6.1 ff.

107 DIETRICH (2001a): S. 19.

108 Zum Thema siehe: BMBF (2002a): S. 50; DIETRICH (2001a): S. 18 ff.

109 Vgl.: DIETRICH (2005): S. 2 f.

Abbildung 5.4: Status der deutschen und ausländischen JUMP-Absolventen unmittelbar nach der Beendigung des Programms (Angaben in Prozent) ¹¹⁰



Quellen: IAB; eigene Darstellung

Evaluation

Für das *Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit* wurde in den Jahren 1999 bis 2003 ein erhebliches Maß an finanziellen und personellen Ressourcen aufgewendet. Durch den hohen Mitteleinsatz sollten verschiedene Ziele erreicht werden. An dieser Stelle sei nochmals darauf verwiesen, dass die Zielsetzung von JUMP zunächst darin bestand, 100.000 Jugendliche in Arbeit oder Qualifizierung zu bringen. Hierdurch sollte die Jugendarbeitslosigkeit sinken und die Zahl nicht vermittelter Ausbildungsplatzbewerber abnehmen. Ausländische Jugendliche sollten gemäß ihrem Anteil an den arbeits- und ausbildungslosen Jugendlichen von dem Programm profitieren. Nach Schierholz wurde „kaum ein anderes Projekt der rot-grünen Bundesregierung (...) in so starkem Maße als

110 Die Zahlen stammen aus: DIETRICH (2001a): S. 19. Einige der dargestellten Kategorien umfassen mehrere Unterkategorien. Erwerbstätigkeit bezeichnet sowohl unbefristete Vollzeitbeschäftigung wie auch eine befristete bzw. eine Teilzeitbeschäftigung. Zu den Maßnahmen zählen: Außerbetriebliche Ausbildung, Training, AKM und LKZ, BGJ/BVJ sowie andere Maßnahmen. Unter der Kategorie Schulische Ausbildung werden sowohl allgemeinqualifizierende Bildungsgänge wie auch schulische Berufsausbildungen und sonstige Ausbildungen wie zum Beispiel Weiterbildungen verstanden. Mit der Bezeichnung Andere Aktivitäten sind unter anderem Mutterschafts- und Erziehungsphasen, Wehr-/Zivildienst, Krankheit oder Inhaftierung gemeint. Vgl.: DIETRICH (2001a): S. 14.

Erfolg gefeiert und herausgestellt wie das Sofortprogramm gegen Jugendarbeitslosigkeit JUMP.“¹¹¹ In einer Publikation des BMBF aus dem Jahr 2002 heißt es zum Thema: „Die von Beginn an positive Bewertung des Programms durch die Bundesregierung selbst wurde im Laufe der Zeit durch Ergebnisse der Begleitforschung durch das Bundesinstitut für Berufsbildung gestützt und auch in Fachkreisen grundsätzlich geteilt.“¹¹² Im Folgenden wird die Frage untersucht, inwiefern die weit verbreitete positive Resonanz auf der Grundlage der dargestellten Zielsetzungen und verfügbaren Informationen als berechtigt gelten kann. Im Rahmen ihrer Beantwortung werden wiederum nur einige zentrale Gesichtspunkte und Daten herangezogen.

Wie im Vorangegangenen aufgezeigt wurde, traten in der Zeit von 1999 bis 2003 jährlich weit über 100.000 Jugendliche in das Sofortprogramm ein.¹¹³ Nach den Daten des IAB lag der Durchschnitt bei über 150.000 Maßnahmeeintritten pro Jahr. Auf der Grundlage der Statistiken der Bundesagentur für Arbeit errechnet sich sogar ein jährlicher Wert von über 160.000 neu begonnener Maßnahmen.¹¹⁴ Auch wenn man die Menge an geförderten Personen als Bezugsgröße bestimmt, wurde die angestrebte Vorgabe erreicht.¹¹⁵ An dieser Stelle ist zu prüfen, ob durch das Programm im Sinne der Initiatoren zusätzliche Angebote geschaffen wurden oder ob eine Verringerung bestehender Fördermöglichkeiten feststellbar ist. Dietrich gibt mit der nachfolgenden Tabelle über diesen Punkt Aufschluss. Aus ihr wird ersichtlich, dass sich der Umfang der Regelförderung während der Laufzeit des JUMP-Programms nicht verringerte, sondern sogar erheblich erhöhte. Das Sofortprogramm schuf somit tatsächlich zusätzliche An-

111 SCHIERHOLZ (2001): S. 197. Die Aussage des Verfassers wird durch verschiedene Bewertungen bestätigt, nach denen das Sofortprogramm frühzeitig als erfolgreich eingeschätzt wurde. Die Arbeitsgruppe „Aus und Weiterbildung“ im Bündnis für Arbeit bezeichnete es bereits 1999 als „einen Schritt zum nachhaltigen Abbau der Jugendarbeitslosigkeit sowie der in den vergangenen Jahren aufgestauten Nachfrage nach dualer Ausbildung“. ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT (1999): S. 8. Im Berufsbildungsbericht aus demselben Jahr heißt es: „Das Sofortprogramm ist ein erster wichtiger Schritt zur Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation.“ BMBF (1999b): S. 8.

112 BMBF (2002b): S.347.

113 Besonders interessant ist die Tatsache, dass die Zielmarke von 100.000 Personen im Anfangsjahr des Programms bereits nach vier Monaten erreicht wurde. Vgl. hierzu: FRIEDRICH/TROLTSCH/WESTHOFF (1999): S. 6. Dietrich zeigt in seinen Ausführungen, dass sich die Zahl der Eintritte in das Programm in der Folgezeit auf der Grundlage eines saisonalen Musters verfestigte. Vgl.: DIETRICH (2003): S. 10 f.

114 Der Berechnung der beiden Durchschnittswerte wurden die oben bereits aufgeführten Zahlen zugrunde gelegt. Die Angabe des IAB bezieht sich auf die Jahre 1999 bis 2002, der Wert der Bundesagentur für Arbeit schließt auch die Maßnahmeeintritte im Jahr 2003 mit ein.

115 Laut den Daten des IAB wurden im Jahr 2000 zwar nur circa 97.350 Personen gefördert. Allerdings erscheint diese geringe Abweichung vom gesetzten Ziel nicht sehr bedeutsam, wenn man bedenkt, dass der Durchschnitt der vier Jahre von 1999 bis 2002 bei über 125.000 geförderten Personen pro Jahr liegt.

gebote und bildete „einen wesentlichen, jedoch ergänzenden Part zur Regelförderung nach SGB III.“¹¹⁶

Tabelle 5.6: Jugendliche in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

	1999	2000	2001	2002
Maßnahmeeintritte				
Maßnahmen nach SGB III Regelförderung insgesamt	596.000	666.000	692.000	811.000
Jugendsofortprogramm (JUMP)	197.000	115.000	157.000	137.000
Summe: Regelförderung & JUMP	793.000	781.000	849.000	948.000
Jahresdurchschnittlicher Bestand				
Maßnahmen nach SGB III Regelförderung insgesamt	411.000	414.000	419.000	446.000
Jugendsofortprogramm (JUMP)	74.000	77.000	91.000	96.000
Summe: Regelförderung & JUMP	485.000	491.000	510.000	542.000

Quelle: IAB

Als erstes Ergebnis der evaluativen Betrachtung des Sofortprogramms ist daher festzuhalten, dass die angestrebte quantitative Zielvorgabe mehr als erreicht wurde. Nun gilt es der Frage nachzugehen, inwieweit die Zahl der arbeits- und ausbildungslosen Jugendlichen sich durch diesen Erfolg tatsächlich verringerte. In Bezug auf den Bereich Ausbildung ist zunächst festzuhalten, dass nicht nur ein Sechstel der Teilnehmer des Programms an ausbildungsfördernden Maßnahmen teilnahm. Darüber hinaus wurden auch durch etwa 1.200 geförderte regionale und kommunale Projekte rund 87.000 neue Ausbildungsplätze geschaffen.¹¹⁷ Diese beiden Aspekte legen die Vermutung nahe, dass sich die Situation auf dem Ausbildungsmarkt durch JUMP in den letzten Jahren signifikant verbessert hat. Zur Prüfung dieser These wird in der folgenden Tabelle die Entwicklung zentraler Parameter wiedergegeben.

116 DIETRICH (2002b): S. 1. Die Abkürzung SGB III steht für das Dritte Sozialgesetzbuch, das die Basis für viele arbeitsfördernde Maßnahmen in Deutschland bildet.

117 Diese Daten wurden entnommen aus: BA (2003c): Tabelle 2. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Umsetzung und den Erfolgen der Förderung nach Artikel 2 des Sofortprogramms findet sich bei: SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002a): S. 1 ff.; BMBF (2002a): S. 51; BMBF (2003a): S. 47 f. In den Jahren 1999 und 2000 wurden nach Alt und Granato insgesamt 540 Lehrstellen gezielt für ausländische Jugendliche gewonnen. Inwieweit junge Zuwanderer von den anderen Projekten profitiert haben, ist nach Aussage der beiden Autorinnen nicht festzustellen. Vgl.: ALT/GRANATO (2001): S. 2 f.

Tabelle 5.7: Kennziffern des deutschen Ausbildungsmarktes im Zeitverlauf

Jahr	Neue Ausbildungs- verträge	Offene Plätze	Noch nicht Vermittelte	Angebot (2) + (3)	Nachfrage (2) + (4)	Angebots- Nachfrage- Relation (5) : (6)	Überhang (5) - (6)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1997	587.517	25.864	47.421	613.381	634.938	96,6	-21.557
1998	612.529	23.404	35.675	635.933	648.204	98,1	-12.271
1999	631.015	23.439	29.365	654.454	660.380	99,1	-5.926
2000	621.693	25.690	23.642	647.383	645.335	100,3	2.048
2001	614.236	24.535	20.462	638.771	634.698	100,6	4.073
2002	572.323	18.005	23.383	590.328	595.706	99,1	-5.378
2003	557.612	14.840	35.015	572.452	592.627	96,6	-20.175

Quellen: BMBF; eigene Darstellung

Um die Wirkungen des Sofortprogramms zu messen, sind vor allem die Spalten vier und fünf der Tabelle von besonderem Interesse. Es wird ersichtlich, dass die Zahl der nicht vermittelten Bewerber um einen Ausbildungsplatz nach dem Beginn des Programms im Jahr 1999 erheblich sank. Diese positive Entwicklung, die sich auf den Zeitraum bis 2001 erstreckte, ist sicherlich nicht monokausal durch den Start des JUMP-Programms zu erklären, sondern es sind auch konjunkturelle Einflüsse zu beachten. Zudem ist zu bedenken, dass auch nach dem Start des Programms in jedem Jahr über 20.000 Jugendliche nicht in eine Ausbildung vermittelt werden konnten. Nach 2001 stieg die Zahl der unvermittelten Ausbildungsplatzbewerber im Zuge sich verschlechternder wirtschaftlicher Rahmenbedingungen dann wieder erheblich an. In 2003 lag sie wieder nahezu auf dem Niveau von 1998.

Das Angebot an Ausbildungsplätzen stieg nach Beginn des Sofortprogramms im Jahr 1999 zunächst leicht an. Dieser Trend kehrte sich jedoch bereits ab dem Folgejahr wieder um. Im Jahr 2003 wurden schließlich über 63.000 Ausbildungsplätze weniger angeboten als noch 1998. Die angestrebte Erhöhung des Ausbildungsplatzangebots wurde somit verfehlt. An diesem Fazit kann auch die hohe Zahl an neuen Ausbildungsplätzen nichts ändern, welche im Rahmen der Förderung nach Artikel 2 der SPR entstand. Es ist hingegen davon auszugehen, dass die positiven Effekte des Programms durch anderweitige negative Entwicklungen auf dem Ausbildungsmarkt mehr als nur aufgehoben wurden.

Es stellt sich nun die Frage, ob das Programm zu einer Verbesserung der Situation Jugendlicher auf dem Arbeitsmarkt geführt hat. In Bezug auf diesen Punkt gilt es festzuhalten, dass die große Mehrheit der Teilnehmer an JUMP arbeitsfördernde Maßnahmen in Anspruch nahm. Wie gesehen, fand ein gewisser Anteil von ihnen nach der Teilnahme am Sofortprogramm Zugang in das Erwerbsleben. Wie die Ausführungen im dritten Kapitel der Untersuchung bereits gezeigt haben, ist die Zahl der arbeitslosen Menschen unter 25 Jahren in

Deutschland trotz dieser Punkte nicht gesunken, sondern sie hat sich im Zeitraum von 1999 bis 2003 sogar um 70.000 Personen erhöht.¹¹⁸

In Anbetracht der aufgelisteten Daten kann von einer Verbesserung der Erwerbssituation Jugendlicher in Deutschland nicht die Rede sein. Damit wurde auch dieses Ziel des Sofortprogramms nicht erreicht. Nach Grottian ist es folglich als „ein partieller Qualifikationserfolg, aber ein mittleres Beschäftigungsdesaster“¹¹⁹ anzusehen. In Anbetracht der hohen Teilnehmerzahlen scheint jedoch ein differenzierterer Schluss notwendig. Die Tatsache, dass sich die Situation junger Menschen seit Beginn des JUMP-Programms verschlechtert hat, lässt nicht zwangsläufig auf ein Scheitern des politischen Instruments schließen. Es ist hingegen davon auszugehen, dass die Rahmenbedingungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt bestimmend dazu beitrugen, dass die zentralen Zielsetzungen des Programms nicht erreicht wurden. Dietrich schreibt hierzu: „Das Fehlen von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt kann selbst durch ein umfangreiches Sofortprogramm nur bedingt ausgeglichen werden.“¹²⁰ Es gilt zudem zu bedenken, dass durch das Sofortprogramm ein Zugang zu vielen Jugendlichen gefunden wurde, die durch die vorherigen Fördermöglichkeiten nicht oder nicht mehr erreicht wurden.¹²¹

Ausländer sollten vom Sofortprogramm proportional zu ihrem Anteil an den arbeitslosen Jugendlichen und zu ihrem Anteil an den unvermittelten Bewerbern um einen Ausbildungsplatz profitieren. Eine Erreichung dieser Vorgabe wäre in

118 Auch die Zahl der langzeitarbeitslosen Jugendlichen konnte durch das JUMP-Programm nur kurzzeitig verringert werden. Im Berufsbildungsbericht 2002 heißt es hierzu: „Bereits ab 2000 stieg in den neuen Bundesländern die Zahl der länger arbeitslosen (mehr als sechs Monate) sowie der langzeitarbeitslosen Jugendlichen (mehr als ein Jahr) insgesamt trotz verstärkter Förderung durch das Jugendsofortprogramm erneut an. Dies weist auf regionalspezifische Aspekte der Förderung hin. Ab Sommer 2001 ist auch für die alten Bundesländer ein erneuter Anstieg der Zahl der langzeitarbeitslosen Jugendlichen zu beobachten.“ BMBF (2002a): S. 50.

119 GROTTIAN (2001): S. 58. Entsprechend kritisch äußerte sich auch die Opposition im Bundestag. Vgl.: LAUMANN (2001): S. 1 f.

120 DIETRICH (2001b): S. 13. An anderer Stelle meint der Autor: „Gleichwohl ist auch der derzeitige Maßnahmeneinsatz auf hohem quantitativen Niveau nur bedingt in der Lage, die marktbedingten Nachfragedefizite zu kompensieren.“ DIETRICH (2003): S. 21. Eine ähnliche Auffassung wurde von der Bundesregierung vertreten. Vgl.: BUNDESREGIERUNG (2001): S. 1 f.

121 Im Berufsbildungsbericht aus dem Jahr 2002 heißt es hierzu: „Aus der Differenz zwischen den Eintrittszahlen und dem Rückgang der gemeldeten Jugendarbeitslosigkeit wird deutlich, dass das Programm eine wesentliche Zielsetzung in ganz unerwarteter Größenordnung erreicht hatte: die Ansprache und Förderung bzw. Vermittlung bisher nicht erreichter (und damit statistisch auch nicht erfasster) Jugendlicher.“ BMBF (2002b): S. 344. Es ist insgesamt davon auszugehen, dass viele Jugendliche durch das JUMP-Programm neu motiviert bzw. mobilisiert wurden. Auf diesen Sachverhalt, dem eine erhebliche Bedeutung beigemessen wird, weisen hin: ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT (1999): S. 9; BUNDESREGIERUNG (2001): S. 3; DIETRICH (2001b): S. 13; SCHIERHOLZ (2001): S. 202; BOSCH (2001): S. 35;

Anbetracht des großen Programmumfangs und der dargestellten Verbleibsdaten ein wichtiger Erfolg gewesen. In der Tabelle 5.8 werden die relevanten Zahlen zusammengestellt.

Tabelle 5.8: Zielvorgaben und Ergebnisse des Sofortprogramms in Bezug auf die Beteiligung ausländischer Jugendlicher (Angaben in Prozent)

Jahr	Zielvorgaben des Programms		Ergebnisse des Programms	
	Ausländeranteil an den		Ausländeranteil an den	
	arbeitslosen Jugendlichen	nicht vermittelten Ausbildungsplatzbewerbern	Maßnahme-eintritten	geförderten Personen
1999	13,7	14,1	13,7	13,1
2000	11,8	12,4	11,0	10,2
2001	11,8	11,9	7,3	7,2
2002	11,1	11,1	7,0	6,9
2003	10,4	11,2	7,3	-
Gesamt	11,7	-	9,5	9,7

Quellen: BA; IAB; BMBF; eigene Darstellung

Aus den Daten lässt sich deutlich erkennen, dass die Gruppe der ausländischen Jugendlichen nicht im geforderten Maße erreicht wurde. Insbesondere ab dem Jahr 2001 liegen die entsprechenden Anteile weit unter den Zielvorgaben. Obwohl das Programm durch seine Größe insgesamt eine recht hohe Zahl an jungen Menschen fremder Staatsangehörigkeit erreichte, kann es somit in dieser Hinsicht nicht als erfolgreich bewertet werden. Über diesen Befund besteht in der Literatur Einvernehmen.¹²² Dieses Ergebnis ist vor allem daher verwunderlich, da ausländische Jugendliche nach Dietrich die Benachteiligungs- und Problemlagen, auf die sich das Sofortprogramm ganz wesentlich richtete, in spezifischer Weise auf sich vereinten.¹²³

Für die mangelnden Erfolge in Bezug auf die Einbeziehung junger Zuwanderer findet sich keine eindeutige Erklärung. Eine möglicher Grund für das dargestellte Ergebnis ist darin zu sehen, dass ein wesentlicher Schwerpunkt der Förderung auf den neuen Bundesländern lag. Von Beginn des Programms an war geplant, dass vierzig Prozent der Fördermittel dorthin fließen sollten. Dieser Anteil wurde ab dem Jahr 2000 sogar auf fünfzig Prozent erhöht. Tatsächlich wurden in

122 Die Probleme bei der Beteiligung ausländischer Jugendlicher thematisieren unter anderem: VOLLMER (2004a): S. 156; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 86; DIETRICH (2001b): S. 12 f.; BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (2000): S. 31; SCHILD (2000): S. 139. Dietrich weist darauf hin, dass bei anderen Gruppen bessere Ergebnisse erzielt wurden. Vgl.: DIETRICH (2001a): S. 9. Nach Schauer hat das BMA durch Unterredungen wiederholt versucht, in dieser Hinsicht zu Verbesserungen zu gelangen. Diese Bemühungen blieben jedoch letztlich erfolglos. Vgl.: SCHAUER (2005): S. 3.

123 Vgl.: DIETRICH (2003): S. 16.

den Jahren 2002 und 2003 nahezu 55 Prozent der Fördermittel in den neuen Bundesländern verwendet.¹²⁴ Für die ausländischen Jugendlichen erwies sich diese starke regionale Konzentration eventuell als nachteilig. Dieser Umstand wird sehr deutlich, wenn man folgende Aussage von Dietrich berücksichtigt: „Mit Ausnahme der Ostberliner AÄ werden in den neuen Bundesländern nahezu keine ausländischen Jugendlichen gefördert (insgesamt 1%).“¹²⁵

Es ist beim soeben genannten Erklärungsansatz zu bedenken, dass die ausländischen Jugendlichen auch in Westdeutschland nicht proportional erreicht wurden. Daher reicht dieser Aspekt alleine nicht aus, um die Problematik zu ergründen. Ein weiterer Erklärungsversuch könnte darin bestehen, dass die ausländischen Erwerbslosen durchschnittlich schwerer durch Fördermaßnahmen zu erreichen sind. Da im Rahmen des Sofortprogramms kein besonderer Schwerpunkt auf der Ansprache der Zielgruppe lag, könnte diesem Punkt eine Bedeutung zukommen.¹²⁶

Abschließend soll an dieser Stelle noch einmal kurz auf den Verbleib der Teilnehmer eingegangen werden. Die im Rahmen dieser Arbeit betrachteten Zahlen haben gezeigt, dass nur etwa ein knappes Drittel der Teilnehmer unmittelbar nach dem JUMP-Programm einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz fand. Nahezu dreißig Prozent der Teilnehmer nahmen an einer weiteren Qualifizierung oder Förderung teil. Die Daten für die ausländischen Jugendlichen stellen sich etwas besser dar. Die Angaben zum Verbleib wurden von der Bundesregierung positiv bewertet. Ein wichtiger Grund hierfür lag darin, dass viele JUMP-Teilnehmer Benachteiligungen oder dauerhafte Erwerbsprobleme aufwiesen. Aus diesem Grund erachtete die Regierung auch diejenigen Maßnahmen für notwendig, deren Ausstrom sich nur im geringen Maße positiv darstellte.¹²⁷ Der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt setzt in den meisten Fällen bestimmte Qualifikationen und Zertifikate voraus. Bei vielen JUMP-Teilnehmern mussten derartige Grundlagen erst geschaffen werden. Auf einen weiteren Aspekt verweist in diesem Zusammenhang Dietrich, der schreibt: „Bei einer Bewertung des Programms sind neben dem unmittelbaren Effekt der Eingliederung in betriebliche Ausbildung und Beschäftigung deshalb weitere Ziele zu berücksichtigen wie die Vermittlung

124 Vgl.: BMBF (2002a): S. 47; BMBF (2004): S. 50. In den Jahren 1999 und 2000 lagen die entsprechenden Prozentsätze für Ostdeutschland bei 41 und 44 Prozent. Vgl.: BMBF (2002b): S. 345. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Anteilswerte nicht mit den Teilnehmerzahlen gleichzusetzen sind. In den neuen Bundesländern wurden überproportional häufig längerfristige und kostenintensive Maßnahmen durchgeführt. Dementsprechend lag der ostdeutsche Anteil an den Maßnahmeeintritten in den Jahren von 1999 bis 2002 zwischen 31,6 und 41,2 Prozent. Vgl.: DIETRICH (2003): S. 13.

125 DIETRICH (2001a): S. 8.

126 Auf diese Punkte geht ein: DIETRICH (2005): S. 2.

127 BUNDESREGIERUNG (2001): S. 3 ff. Die Unterschiede in Bezug auf den Verbleib nach bestimmten Maßnahmen thematisieren: DIETRICH (2001a): S. 16 ff.; BMBF (2000): S. 32; BMBF (2001c): S. 48 f.

beruflicher und betrieblicher Erfahrung, Motivation, Stabilisierung und Aktivierung sowie die Unterstützung der Jugendlichen in kritischen Statuspassagen.“¹²⁸

Eine kritische Haltung nahm hingegen Grottian ein, der in einer Veröffentlichung aus dem Jahr 2001 äußerte: „Die Arbeitslosigkeit, aber auch die ABM-Schleifen ohne langfristige Perspektive ebenso wie das ‚Verwaltet-Werden‘ führen bei jungen Erwachsenen zu Frust und Zynismus, sie beziehen Geld, sitzen Lehrgänge ab und verlieren dabei oft eigene Kraft und Zutrauen in die Gesellschaft. Das ist schon jetzt eines der Defizite des 100.000 Programms gegen die Jugendarbeitslosigkeit.“¹²⁹ Der Autor spricht hiermit eine Problematik an, der auf der Grundlage der angesprochenen Zahlen durchaus eine Bedeutung zukommt.

Es bleibt letztlich festzuhalten, dass in Bezug auf das *Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit* kein eindeutiges Fazit gezogen werden kann. Auf der einen Seite wurden durch die Initiative zusätzliche Mittel zur Förderung junger Menschen bereitgestellt. Hierdurch erreichte und unterstützte man eine hohe Zahl an Jugendlichen, die ansonsten vielleicht keinen Zugang zu einer Maßnahme erhalten hätten. Andererseits führte das Programm eindeutig nicht zu einem nachhaltigen Abbau der Ausbildungs- und Erwerbsprobleme junger Menschen in Deutschland. Zudem stellten sich die Verbleibsdaten nur bedingt positiv dar. Hinsichtlich der Beteiligung junger Ausländer ist ein eher negatives Fazit zu ziehen, weil diese Zielgruppe nicht im angestrebten Maße vom JUMP-Programm profitierte.

5.3 *Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf* (BQF-Programm)

Entstehungskontext

Bereits bei den Ausführungen zum *Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit* wurde darauf hingewiesen, dass die Verringerung der Arbeitslosigkeit das zentrale Ziel der neuen rot-grünen Bundesregierung nach dem Machtwechsel im Jahr 1998 darstellte. Im Zuge der Aktivitäten zur Erreichung dieser Vorgabe initiierte die Bundesregierung unmittelbar nach ihrem Amtsantritt ein so genanntes „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“. In diesem kamen Vertreter der Politik, der Wirtschaft und der Gewerkschaften zusammen, um relevante Fragen zu diskutieren und Lösungen zu erarbeiten. Die Kooperation in dem Bündnis scheiterte jedoch aufgrund inhaltlicher Differenzen frühzeitig. Allerdings hatten die eingesetzten Gremien zuvor schon

128 DIETRICH (2001b): S. 13.

129 GROTTIAN (2001): S. 54.

einige wichtige Ergebnisse erzielt. Die Arbeitsgruppe Aus- und Weiterbildung hatte sich beispielsweise intensiv mit der Situation benachteiligter Jugendlicher auseinandergesetzt.¹³⁰ Sie kam zu dem Schluss, dass deren Förderung in Zukunft ein höherer Stellenwert eingeräumt werden müsse und schlug auf dieser Grundlage einen umfassenden Katalog an Maßnahmen vor. Diese sollten unter anderem im Rahmen eines Aktionsprogramms für bestimmte förderbedürftige Zielgruppen umgesetzt werden.¹³¹

Für die vorliegende Untersuchung sind die Vorschläge der Arbeitsgruppe von hohem Interesse, weil sich deren Teilnehmer auch intensiv mit den spezifischen Problemen jugendlicher Migranten in Bildung und Ausbildung befassten.¹³² Man ging dabei davon aus, dass junge Menschen fremder Herkunft aufgrund soziokultureller, persönlicher und/oder familiärer Gründe in Deutschland bei der beruflichen Orientierung und Entwicklung oftmals benachteiligt sind. In einem Beschluss aus dem Jahr 2000 heißt es hierzu: „Die Partner im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit halten es für dringend geboten, verstärkte und neue Anstrengungen zu unternehmen, um die Situation der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden jungen Migrantinnen und Migranten im Bereich der beruflichen Bildung nachhaltig zu verbessern.“¹³³ Gemäß dieser Aussage schloss die Arbeitsgruppe die jungen Migranten in ihre Planungen für ein neu zu schaffendes politisches Programm ein. Ihr Ziel bestand darin, mittels geeigneter Instrumente dazu beizutragen, die Ausbildungsquote der Zuwanderer deutlich und letztlich bis auf das Niveau der einheimischen Jugendlichen zu erhöhen.¹³⁴

Die Beschlüsse der Arbeitsgruppe Aus- und Weiterbildung zur Förderung von Benachteiligten und Migranten wurden von den politischen Entscheidungsträgern positiv aufgenommen und übten in der Folgezeit eine handlungsleitende Wirkung aus.¹³⁵ Das Bundesministerium für Bildung und Forschung griff die

130 Für nähere Informationen zur Geschichte und Organisation des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit sowie zur Zielsetzung und Vorgehensweise der Arbeitsgruppe Aus- und Weiterbildung sei verwiesen auf: ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT (1999): S. 4 ff.

131 Die Kernpunkte der angestellten Überlegungen finden sich bei: ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT (1999): S. 21 ff.

132 Unter dem Begriff Migranten sind nach Maßgabe der Arbeitsgruppe Aus- und Weiterbildung die Gruppen der Ausländer und Spätaussiedler zu verstehen. Diese weisen nach Ansicht der Arbeitsgruppe zwar unterschiedliche Migrationshintergründe, jedoch vergleichbare Problemlagen auf. Vgl.: ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT (2000): S. 1.

133 ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT (2000): S. 3.

134 Vgl.: ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT (2000): S. 4. Auf den folgenden Seiten schlagen die Autoren dann konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Bildungschancen von Migranten vor.

135 Ein Beleg für die hohe Bedeutung der Vorschläge der Arbeitsgruppe finden sich unter anderem bei: BMBF (2001a): S. 8. Hier heißt es: „Die Bündnis-Beschlüsse haben für die Benachteiligtenförderung insofern fundamentale Bedeutung, als dass hier zum ersten Mal auf hoher politischer Ebene der hohe Stellenwert dieses bildungspolitischen Handlungsfeldes nachdrücklich festgestellt wird: Die Benachteiligtenförderung

Empfehlungen auf und initiierte im Winter 2001/02 das Programm *Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf* (BQF-Programm). Die Initiative beruhte zudem auf den Erfahrungen, die man in den Jahren zuvor mit neuen Aktivitäten im Bereich der Benachteiligtenförderung gemacht hatte. Unter anderem waren verschiedene Projekte unter dem Titel *Innovative Konzepte in der Berufsausbildung* (INKA) auf den Weg gebracht worden. Diese Maßnahmen führten zu neuen Erkenntnissen über die Schaffung einer verbesserten Förderstruktur.¹³⁶

Darüber hinaus nimmt die Bundesministerin für Wissenschaft und Forschung Bulmahn in ihren Ausführungen über die Entstehung des BQF-Programms Bezug auf eine vom Bundesinstitut für Berufsbildung im Jahr 1999 vorgelegte Studie, die sich mit dem Thema Jugendliche ohne Berufsabschluss auseinandersetzt.¹³⁷ Aus der im Jahr 1998 durchgeführten Studie, in deren Rahmen knapp 14.800 junge Menschen zwischen zwanzig und dreißig Jahren befragt wurden, geht hervor, dass einer großen Zahl an Jugendlichen in Deutschland der Abschluss einer Berufsausbildung nicht gelingt.¹³⁸ Hierbei handelt es sich um eine Problematik, von der ausländische Jugendliche im besonders hohen Maße betroffen sind.¹³⁹ In der Untersuchung wird nachgewiesen, dass die Schwierigkeiten in Bildung und Ausbildung sich entscheidend auf die Erwerbschancen der jungen Menschen auswirken.¹⁴⁰

Die Laufzeit des Programms *Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf* sollte sich ursprünglich bis

wird als Daueraufgabe und als integraler Bestandteil der Berufsausbildung gekennzeichnet.“ Bildungsministerin Bulmahn schreibt: „Im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit sind in den zurückliegenden Jahren wegweisende Beschlüsse für eine Politik der Förderung von Benachteiligten und von Migrantinnen und Migranten gefasst worden.“ BULMAHN (2002): S. 4.

136 Der zentrale Stellenwert der im Vorfeld des BQF-Programms initiierten Maßnahmen wird unter anderem durch folgendes Zitat aus einer Veröffentlichung des Bundesbildungsministeriums ersichtlich: „Die Projekte INKA II und III markieren nicht nur den Wiedereinstieg der Bundesbildungspolitik in die Benachteiligtenförderung; hier wurden auch die Grundlagen zur Erprobung einer neuen Förderstruktur gelegt.“ BMBF (2002b): S. 413. Für nähere Informationen zu den INKA-Programmen siehe: BMBF (2002b): S. 368 ff. und 413 ff.; BMBF (2001a): S. 9 f. An den angegebenen Stellen finden sich auch weitere Angaben zu den anderen Projekten, die im Vorfeld des BQF-Programms durchgeführt wurden.

137 Vgl.: BULMAHN (2001): S. 5. Die Studie wurde in den vergangenen Jahren mehrfach aktualisiert und ergänzt. Ihre Inhalte und Ergebnisse sind nachzuvollziehen bei: TROLTSCH (2001): S. 1 ff.; TROLTSCH (2002): S. 1 ff.

138 Die Untersuchung gelangt zu dem Ergebnis, dass in Deutschland in der Altersgruppe der 20- bis 29-Jährigen zum Zeitpunkt der Erhebung im Jahr 1998 über 1,3 Millionen Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung blieben. Dies entsprach einer Quote an allen Jugendlichen von 11,6 Prozent. Vgl.: TROLTSCH (2001): S. 8 f.

139 Vgl.: TROLTSCH (2001): S. 32 ff. Hier halten die Autoren fest, dass laut ihrer Befragung 32,7 Prozent der ausländischen Jugendlichen keinen Berufsabschluss besitzen. Unter den jungen Deutschen liegt diese Quote bei 8,1 Prozent.

140 Siehe hierzu: TROLTSCH (2001): S. 17 ff.

zum Jahr 2005 erstrecken. Sie wurde jedoch um ein Jahr verlängert, sodass die Förderung nun voraussichtlich Ende des Jahres 2006 ausläuft.¹⁴¹ Im Rahmen der vorliegenden Arbeit erstreckt sich die Betrachtung auf die Zeit bis Anfang des Jahres 2005.

Informationsbasis

Die Literaturlbasis setzt sich im Wesentlichen aus drei Komponenten zusammen. An erster Stelle sind Veröffentlichungen der politischen Entscheidungsträger zu nennen, in denen über die Hintergründe, Charakteristika und Ziele des Programms informiert wird. In diesem Zusammenhang sind natürlich die Richtlinien des Programms von besonderer Relevanz.¹⁴² Darüber hinaus werden vor allem verschiedene Veröffentlichungen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung herangezogen.

Der zweite Teil der Informationsbasis setzt sich aus Publikationen der mit der Umsetzung des Programms beteiligten Akteure zusammen. Die Richtlinien des BQF-Programms sehen einen Austausch von Erfahrungen, eine Veröffentlichung der erzielten Ergebnisse sowie eine wissenschaftliche Analyse und Auswertung der gewonnenen Erkenntnisse ausdrücklich vor.¹⁴³ Tatsächlich bestehen auf dieser Grundlage recht umfangreiche Möglichkeiten, sich anhand von Tagungsdocumentationen, Aufsätzen oder ähnlichen Materialien über das Programm zu informieren.¹⁴⁴ Aus diesen Quellen lassen sich vor allem Erkenntnisse über die

141 Die Verlängerung der Laufzeit erfolgte „insbesondere um Ergebnissicherung und Nachhaltigkeit zu gewährleisten.“ BMBF (2004): S. 135.

142 Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung werden die Richtlinien vom 13. November 2001 in der Fassung vom 13. Juni 2003 herangezogen. Im Bereich der Förderung von Migranten sind am 12. Juli 2002 separate Richtlinien erarbeitet worden. Hier findet ebenfalls die Fassung vom 13. Juni 2003 Verwendung.

143 In den Richtlinien heißt es: „Das Programm wird im Rahmen einer wissenschaftlichen Begleitforschung analysiert und ausgewertet. Die Bereitschaft zur Beteiligung an der Evaluation des Programms, unter anderem durch Selbstevaluation des Vorhabens ist erforderlich. Jeder Zuwendungsempfänger verpflichtet sich zur Zusammenarbeit und zum Austausch von Ergebnissen und Erfahrungen mit der Einrichtung, die mit der wissenschaftlichen Begleitung beauftragt wird.“ BMBF (2003c): S. 6. Die geplante umfassende wissenschaftliche Analyse und Auswertung des Programms liegt in Anbetracht der noch fortdauernden Programmlaufzeit im Moment noch nicht vor. Siehe hierzu: BMBF (2005): S. 210.

144 Hingewiesen sei an dieser Stelle unter anderem auf die Internetadresse <http://www.kompetenzen-foerdern.de>. Auf dieser Seite finden sich grundlegende Informationen zum Programm und zu den einzelnen Projekten. Zudem stehen hier zentrale Publikationen zum Download bereit. Die auf der Internetseite zusammengestellten Links bilden darüber hinaus einen guten Zugang für eine intensivere Beschäftigung mit dem Programm. Eine kritische Haltung in Bezug auf die Verfügbarkeit von Informationen nimmt Vollmer in einer Studie aus dem Jahr 2004 ein. Der Autor schreibt hier, dass es aufgrund mangelnder Materialien bisher kaum möglich sei, bewertende Aussagen zu treffen. VOLLMER (2004a): S. 171 f.

konkrete Durchführung und den Fortgang des Programms gewinnen. Zu diesem Zweck wurden auch einige Expertengespräche mit Personen geführt, die sich im Rahmen des Programms für die Förderung junger Zuwanderer einsetzen. Durch diese Unterredungen konnten wertvolle Einblicke in die konkrete Umsetzung der Programmrichtlinien gewonnen werden.¹⁴⁵

Das Programm *Kompetenzen fördern* und die zugrunde liegende inhaltliche Konzeption werden in diversen anderen Publikationen thematisiert. Die Aussagen der verschiedenen Verfasser werden im Rahmen der vorliegenden Arbeit vor allem zur Bewertung des gewählten Ansatzes und der bisher erreichten Ergebnisse genutzt.

5.3.1 Zentrale Charakteristika des Programms

Zielsetzung

Das BQF-Programm hat zum Ziel, die Zahl ausbildungsloser Jugendlicher zu verringern. Damit dient es einer übergeordneten Zielsetzung der Bundesregierung, nach der jedem jungen Menschen in Deutschland eine Ausbildung ermöglicht werden soll.¹⁴⁶ Da manche Jugendliche aufgrund unterschiedlicher Benachteiligungen für die erfolgreiche Absolvierung einer beruflichen Ausbildung besondere Förderung benötigen, hat sich in den letzten Jahrzehnten ein Fördersystem herausgebildet, das sich durch eine Vielzahl an Akteuren und Angeboten kennzeichnet. Die Bundesregierung will durch das Programm *Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf* die Weiterentwicklung der Benachteiligtenförderung hin zu einem effizienten Fördersystem vorantreiben. Konkret zielt es folglich darauf ab, die Effizienz vorhandener Fördermaßnahmen zu steigern, vorhandene Angebotslücken zu schließen, die Arbeit der Bildungsträger sowie ihre Kooperation zu

145 Die Gespräche mit Herrn Cemalettin Özer und Frau Ina Wolbeck, die in der Region Ostwestfalen-Lippe und in Essen im Bereich der Förderung von Migranten tätig sind, wurden am 2. August 2004 und am 8. September 2004 geführt. Am 3. Mai des Jahres 2005 fand zudem eine Unterredung mit Frau Dr. Gisela Baumgratz-Gangl statt, die sich im Rahmen des BQF-Programms ebenfalls für die Verbesserung der beruflichen Perspektiven von jungen Zuwanderern einsetzt.

146 In den Richtlinien heißt es hierzu: „Das Programm (...) versteht sich als Weiterentwicklung der Benachteiligtenförderung hin zu einem effizienten Fördersystem auf Grundlage der Benachteiligten- und Migrantenbeschlüsse der Arbeitsgruppe ‚Aus- und Weiterbildung‘ im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit aus den Jahren 1999 und 2000. Dementsprechend soll diese Maßnahme dazu beitragen, die Benachteiligtenförderung zu einem integralen Bestandteil der Berufsausbildung weiterzuentwickeln und dem bildungspolitischen Grundsatz ‚Ausbildung für alle‘ in vollem Umfang Geltung zu verschaffen.“ BMBF (2003c): S. 1. Auf die entsprechende Zielsetzung des Programms verweisen ebenfalls: BULMAHN (2001): S. 5; BMBF (2003a): S. 156.

verbessern und die Aufmerksamkeit sowie das Engagement für die berufliche Qualifizierung von Jugendlichen mit besonderem Förderbedarf zu erhöhen.¹⁴⁷

Junge Migranten bilden eine besonders bedeutsame Zielgruppe des Programms. Bildungsministerin Bulmahn schreibt dazu: „Eine besondere Herausforderung stellen Jugendliche ausländischer Herkunft dar, die unter den ‚Ausbildungs- bzw. Berufslosen‘ deutlich überproportional vertreten sind. Die gesellschaftliche Integration der Menschen mit Migrationshintergrund, die wir alle wollen, ist nur über eine gute berufliche Qualifikation möglich.“¹⁴⁸ Die Einbeziehung der jugendlichen Zuwanderer resultierte im Wesentlichen aus der bereits angesprochenen Tatsache, dass sich die positiven Entwicklungen bezüglich ihrer Bildungsbeteiligung seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre nicht fortgesetzt haben. Zu diesem Thema hielt die Arbeitsgruppe Aus- und Weiterbildung im Bündnis für Arbeit fest: „Der Abstand zwischen jungen Deutschen und jungen Ausländerinnen und Ausländern ist – auf höherem Niveau als früher – seit Jahren gleich geblieben.“¹⁴⁹ Das BQF-Programm soll einerseits die Entfaltungs- und Integrationschancen der jungen Migranten in Deutschland durch die Verbesserung ihrer beruflichen Qualifizierungsmöglichkeiten erhöhen. Zugleich sollen sich auf diese Weise andererseits positive Auswirkungen auf den sozialen Zusammenhalt und die wirtschaftliche Prosperität der Gesellschaft einstellen.¹⁵⁰

Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass das Programm im Wesentlichen auf strukturelle Verbesserungen abzielt, die sich dann positiv auf die Chancen der anvisierten Zielgruppen auswirken sollen. Es geht folglich nicht um die Erhöhung von Quantitäten, sondern um eine Steigerung der Effizienz der bereits vorhandenen Ressourcen und Angebote.¹⁵¹ Diese Ausrichtung des Programms erstreckt sich auch auf den Bereich der Förderung von Menschen mit Migrationshintergrund. Auch hier soll nicht die Menge an Maßnahmen erhöht, sondern die Qualität und Wirkungskraft der Angebote verbessert werden.¹⁵²

147 Vgl.: BMBF (2003c): S. 1; BMBF (2005): S. 208.

148 BULMAHN (2001): S. 5. Als Migranten sind im Rahmen des BQF-Programms wiederum Ausländer und Aussiedler definiert.

149 ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT (2000): S. 1.

150 Nähere Informationen zu diesen Punkten finden sich bei: BMBF (2001a): S. 6; ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT (2000): S. 2; BAUMGRATZ-GANGL (2002): S. 3.

151 Bildungsministerin Bulmahn schreibt in diesem Zusammenhang: „Bei der Erarbeitung des Programms lag (...) die Annahme zugrunde, dass es in diesem Bereich des Bildungswesens nicht um den Einsatz neuer Mittel und Maßnahmen geht, sondern um eine Steigerung der Effizienz des Mitteleinsatzes. Mehr förderbedürftige Jugendliche müssen mit den vorhandenen Förderangeboten erreicht und zu Ausbildungsabschlüssen gebracht werden. Dementsprechend verfolgt das Programm zwei Hauptzielsetzungen: die Verbesserung der Förderstruktur und die Verbesserung der Bildungsarbeit in den Trägereinrichtungen. Das Programm soll Innovationen anregen.“ BULMAHN (2001): S. 5.

152 Vgl.: BAUMGRATZ-GANGL (2003): S. 78.

Inhaltliche Ausrichtung

Es wurde bereits angedeutet, dass die Hilfen für benachteiligte Jugendliche in Deutschland eine lange Tradition besitzen.¹⁵³ Bis heute haben die Förderangebote, die vor Arbeitslosigkeit und sozialem Abstieg schützen sollen, quantitativ erheblich an Bedeutung gewonnen. Für die verschiedenen Instrumente werden Jahr für Jahr erhebliche finanzielle Ressourcen aufgewendet. Trotz der bereits vorhandenen Strukturen und Angebote konstatierte die Bundesregierung mit der Initiation des BQF-Programms offensichtlich einen Handlungsbedarf. Dieser Umstand erklärt sich daraus, dass die Ergebnisse des vorhandenen Fördersystems als nicht ausreichend bewertet wurden. Hierbei handelte es sich um eine Einschätzung, die auf Untersuchungen beruhte, nach denen ein großer Teil der jungen Menschen in Deutschland trotz der Vielzahl an Fördermöglichkeiten nicht erfolgreich ausgebildet wird.¹⁵⁴ „Als Fazit lässt sich feststellen, dass es in der Benachteiligtenförderung nicht an Mitteln und Maßnahmen fehlt, sondern an einer strukturellen Konsolidierung, die zu einem Fördersystem führt, das diesen Namen verdient.“¹⁵⁵ Die Benachteiligtenförderung soll nicht mehr als vorübergehendes Instrument in Zeiten knapper betrieblicher Ausbildungsplätze, sondern als wichtiger Bestandteil der Berufsbildung betrachtet werden.¹⁵⁶

Das BQF-Programm, das einen wichtigen Beitrag zur Erreichung dieser Vorgaben leisten soll, richtet sich an Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf. Hierunter sind laut den Programmrichtlinien diejenigen Jugendlichen zu verstehen, welche wegen „persönlicher oder sozialer Gegebenheiten benachteiligt sind und deshalb nur schwer Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung finden.“¹⁵⁷ Diese Festlegung orientiert sich an den Regelungen, die im Sozialgesetzbuch III festgehalten sind.¹⁵⁸ Das Programm visiert darüber hinaus jedoch auch junge Menschen mit Migrationshintergrund an, bei denen in vielen Fällen durch unterschiedliche Problemlagen ebenfalls Schwierigkeiten auf dem Weg in Ausbildung oder Beschäftigung auftreten.¹⁵⁹ Auch in Bezug auf die für diese Zielgruppe

153 Zur Geschichte der Benachteiligtenförderung in Deutschland siehe: BMBF (2001a): S. 7; SCHULTE (2003): S. 25.

154 Bezüglich dieses Themas sei verwiesen auf: TROLTSCH (2001): S. 8 f.; BULMAHN (2003): S. 8. Brosi verweist in diesem Zusammenhang auf die PISA-Studie, nach der etwa ein Viertel der Schulabgänger in Deutschland nicht ausbildungsreif ist. Die Tatsache, dass circa 12 bis 14 Prozent der jungen Menschen ohne Berufsausbildung bleiben, muss seiner Ansicht nach vor diesem Hintergrund gesehen werden. Allerdings erkennt auch er die Notwendigkeit zu einer Verbesserung der Förderstrukturen an. Vgl.: BROSI (2003): S. 19.

155 Vgl.: BMBF (2001a): S. 7.

156 Siehe hierzu: BMBF (2001a): S. 8; BMBF (2002b): S. 412.

157 BMBF (2003c): S. 1.

158 Vgl.: BMBF (2001a): S. 11.

159 In den Richtlinien steht: „Es sollen aber auch junge Menschen mit Migrationshintergrund erreicht werden, deren soziokulturelle, persönliche und/oder familiäre Situation sie bei der beruflichen Orientierung und Entwicklung in Deutschland benachteiligt.“ BMBF (2003c): S. 1. Zur Einbeziehung der Migranten in das BQF-Programm schreibt

existierenden Fördermöglichkeiten wurden deutliche Missstände ausgemacht. Als Beleg hierfür werden die mangelnden Fortschritte bei der Ausbildungsbeteiligung und Arbeitsmarktintegration jugendlicher Migranten genannt.¹⁶⁰

Der konkrete Inhalt des Programms *Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf* teilt sich in vier so genannte Innovationsbereiche mit insgesamt 17 Themenschwerpunkten auf.¹⁶¹ Die nachfolgende Grafik gibt einen Überblick über die inhaltliche Ausrichtung des Programms.

Die Auflistung der Inhalte macht deutlich, dass es im Wesentlichen um die Unterstützung von Projekten geht, die zu einer nachhaltigen Weiterentwicklung der Förderung von Benachteiligten und Migranten führen oder zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit verschiedener Stellen in diesem Bereich beitragen sollen.¹⁶² In Bezug auf die Art und Weise, wie diese Zielsetzungen erreicht werden sollen, enthält das Programm keine festgelegten Vorgaben, sondern es bietet nur einen gewissen Orientierungsrahmen. Auf diese Weise soll zur Entstehung von kreativen und innovativen Projekten beigetragen werden.¹⁶³

Baumgratz-Gangl: „Im Zusammenhang mit der übergeordneten Zielsetzung ‚Ausbildung für alle‘ dient die Benachteiligtenförderung der Verbesserung von Ausbildungs- und Beschäftigungschancen von Jugendlichen, die unter schlechteren Bedingungen als ihre Altersgenossen ihren Weg in Bildung und Ausbildung antreten müssen. Benachteiligung ist in diesem Verständnis als soziale Benachteiligung zu verstehen. Leistungsschwäche ist nicht als intellektuelles Handicap (bis hin zur geistigen Behinderung), sondern als Folge ungünstiger Sozialisationsbedingungen aufzufassen. Mit diesem Akzent auf sozialer Benachteiligung ist die Zielgruppe Migranten, die aus dem SGB III gestrichen wurde, unter dem Aspekt der Benachteiligung wieder in die Förderung aufgenommen. Damit wird bekräftigt, dass nicht alle Jugendlichen mit Migrationshintergrund automatisch als benachteiligt anzusehen sind.“ BAUMGRATZ-GANGL (2002): S. 2.

160 Vgl.: BAUMGRATZ-GANGL (2003): S. 78 f. Die Autorin legt hier die Probleme der vorhandenen Förderstruktur deutlich offen: „Stichworte wie ‚Förderdschungel‘, ‚Maßnahmenkarrieren‘ sowie eine Fülle von Förderinstrumenten, Zuständigkeiten und Zustandsbedingungen weisen darauf hin, dass wir es eher mit einem Nebeneinander als mit einem Miteinander zu tun haben und dass Konkurrenz um Fördertöpfe ebenso wie das strukturelle Ignorieren der Aktivitäten von Organisationen, die außerhalb des eigenen Gesichtsfeldes liegen, gegenüber Kooperation und organisationsübergreifender Kommunikation dominieren.“

161 Vgl.: BMBF (2003c): S. 2 f. Nähere Erläuterungen zu den einzelnen Innovationsbereichen sind zu finden bei: BMBF (2001a): S. 13 ff.; BMBF (2002b): S. 417 ff.

162 Diese Ausrichtung des Programms dokumentieren auch: BMBF (2003c): S. 3; BMBF (2001a): S. 18.

163 Vgl.: BMBF (2001a): S. 11.

Abbildung 5.5: Inhalte des BQF-Programms

<p style="text-align: center;">Strukturverbesserungen (Innovationsbereich I)</p> <ol style="list-style-type: none">1 Entwicklung einer durchgängigen, kohärenten, auf den individuellen Bedarf zugeschnittenen und praxisnahen Förderstruktur mit flexiblen Übergängen in die betriebliche Ausbildung2 Auf- und Ausbau von Kooperationsnetzen unter Beteiligung aller relevanten Akteure auf lokaler/regionaler Eben3 Entwicklung neuer Betreuungsformen, z. B. Patenschaftsmodelle <p style="text-align: center;">Verbesserung der Trägerarbeit, Erschließung neuer Qualifizierungs- und Beschäftigungschancen, Reaktivierung der dualen betrieblichen Ausbildung (Innovationsbereich II)</p> <ol style="list-style-type: none">1 Erweiterung und Modernisierung des Berufswahlspektrums2 Vermittlung von IT- und Medienbasiskompetenz3 Ausbau des Angebots an „Qualifizierungsbausteinen“ in der Ausbildungsvorbereitung und Nachqualifizierung4 Aktivierung von betrieblichen Ausbildungspotenzialen für leistungsschwächere Jugendliche, u. a. durch Weiterentwicklung der Verbundausbildungen5 Erschließung neuer zielgruppeneigneter Qualifizierungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten6 Entwicklung neuer Qualifizierungs-Angebote für benachteiligte junge Frauen <p style="text-align: center;">Initiativen im Bereich der Prävention (Innovationsbereich III)</p> <ol style="list-style-type: none">1 Weiterentwicklung der Kooperation Schule – Betrieb zur Verbesserung der Integration in Ausbildung2 Ausbau der berufs- und arbeitsweltbezogenen Schulsozialarbeit3 Unterstützung von Praxismodellen im Berufsvorbereitungsjahr4 Ausbau der Kooperation mit der Jugendhilfe, z. B. mit Jugendhilfebetrieben und „Produktionsschulen“ <p style="text-align: center;">Verbesserung der beruflichen Qualifizierungsmöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten, insbesondere Erhöhung der Ausbildungsbeteiligung dieser Zielgruppen (Innovationsbereich IV)</p> <ol style="list-style-type: none">1 Auf- und Ausbau von zielgruppenspezifischen Unterstützungsmaßnahmen in Ausbildungsvorbereitung und Ausbildung2 Erprobung und Entwicklung von neuen Modellen zur Nachqualifizierung3 Weiterentwicklung von Beratungsangeboten für Teilnehmer/innen und Betriebe4 Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit

Quelle: BMBF

Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich im Folgenden auf den Innovationsbereich IV, in dem die Regelungen für die Zielgruppe junger Migranten enthalten sind. Sein Inhalt ist als Umsetzung der angesprochenen Beschlüsse der Arbeitsgruppe Aus- und Weiterbildung im Bündnis für Arbeit und des darin enthaltenen Aktionsprogramms zu verstehen.¹⁶⁴ Baumgratz-Gangl kennzeichnet ihn mit folgenden Worten: „Innerhalb des BQF-Programms ist der Innovationsbereich IV ein Querschnittsbereich und bezieht die in den Innovationsbereichen I–III angesprochenen Problemstellungen und Förderziele auf die Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten.“¹⁶⁵ Konkret geht es hierbei um die Unterstützung von inhaltsbezogenen und strukturellen Verbesserungen der Förderstruktur für Zuwanderer durch geeignete Projektvorhaben. Durch diese sollen vor allem die Kenntnisse über die spezifischen Kompetenzen und Probleme der Zielgruppe verbessert werden. Zudem visiert das BQF-Programm auch eine Verbesserung der Zusammenarbeit der relevanten Einrichtungen auf horizontaler und vertikaler Ebene an.¹⁶⁶

Der zentrale Ansatz des Programms *Kompetenzen fördern* zur Verbesserung der migrantenspezifischen Förderstruktur besteht in der Unterstützung von lokalen bzw. regionalen Netzwerken. Deren Entstehung soll vor allem durch die Entwicklung und Erprobung von so genannten Beruflichen Qualifizierungsnetzwerken (BQN) gefördert werden.¹⁶⁷ Diese Einrichtungen sollen als „die zentralen Schalt- und Initiativstellen für alles fungieren, was zur Verbesserung der Ausbildungssituation von Migrantinnen und Migranten beitragen kann.“¹⁶⁸ Ihre Förderung wurde im Rahmen des BQF-Programms durch ein Teilprojekt mit eigenen Richtlinien, die Mitte des Jahres 2002 erarbeitet wurden, vollzogen.¹⁶⁹

Durch die Beruflichen Qualifizierungsnetzwerke will man die Zugänge von Jugendlichen fremder Herkunft zu einer Ausbildung verbessern, den Stellenwert

164 Auf diese Verbindung wird hingewiesen bei: BMBF (2001a): S. 17.

165 BAUMGRATZ-GANGL (2002): S. 1.

166 Hiermit ist gemeint, dass die Kooperation der beteiligten Akteure sowohl auf der regionalen Ebene als auch zwischen den verschiedenen Bildungs- und Ausbildungsbereichen vorangetrieben werden soll. Vgl.: BAUMGRATZ-GANGL (2002): S. 4 f.; BMBF (2003a): S. 156 f. Nach Baumgratz-Gangl setzt dieses Vorhaben bei den relevanten Personen und Institutionen unter anderem die Reflexion ihres eigenen Handelns, die Erweiterung der vorhandenen Kenntnisse, die Fähigkeit zu Veränderungen, die Bereitschaft, von anderen zu lernen, und vor allem den Willen zur Kooperation voraus. BAUMGRATZ-GANGL (2003): S. 79.

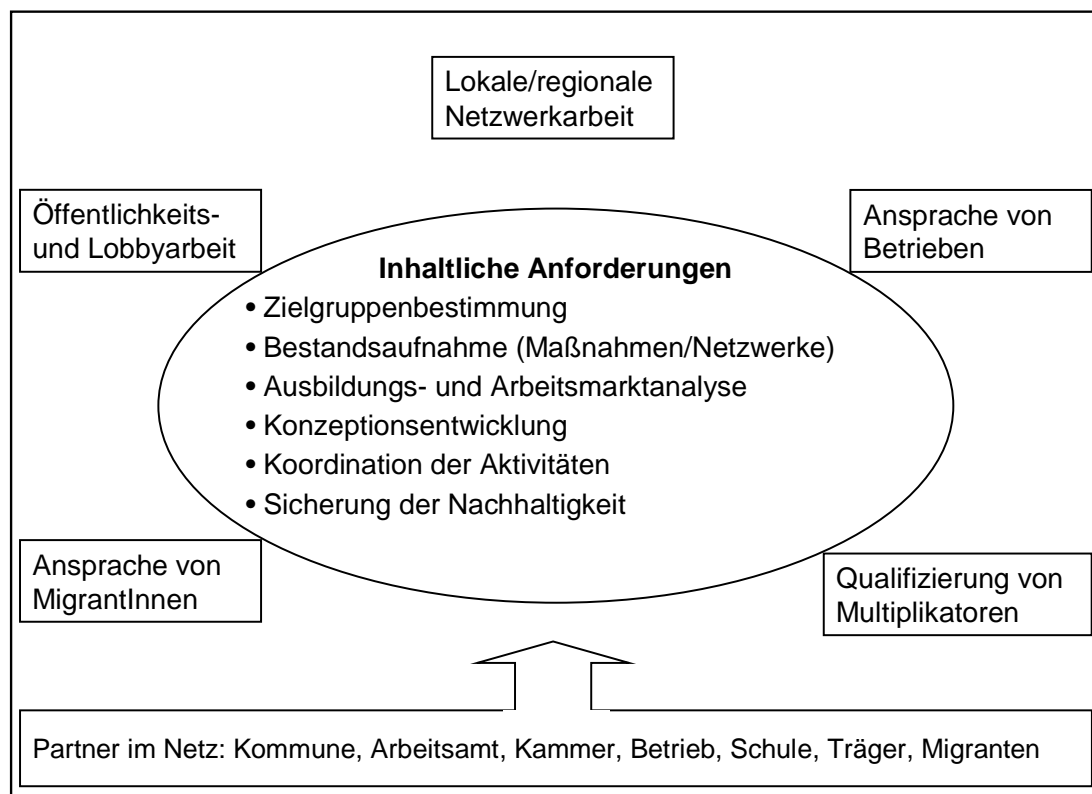
167 Die Abkürzung BQN stand eine gewisse Zeit lang auch für die Bezeichnung „Beratungsstellen zur Qualifizierung ausländischer Nachwuchskräfte.“

168 BMBF (2001a): S. 17. Im Berufsbildungsbericht aus dem Jahr 2005 wird die Aufgabenstellung der BQN mit folgendem Satz beschrieben: „Ziel der BQN ist es, die relevanten Akteure zum Beispiel der Kammern, der Agenturen für Arbeit und der Migrantenselbstorganisationen für die Ausbildungssituation der Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu sensibilisieren und verantwortlich in Netzwerkstrukturen einzubinden, um die lokalen bzw. regionalen Förderangebote gemeinsam besser abstimmen zu können und damit effektiver zu gestalten.“ BMBF (2005): S. 209.

169 Die Inhalte der Richtlinien in der Fassung vom 13. Juni 2003 sind nachzulesen bei: BMBF (2003d): S. 1 ff.

dieses Themas in der öffentlichen Wahrnehmung erhöhen und vor allem die regionale Kooperation der relevanten Akteure optimieren, um auf diese Weise zur Entstehung von effektiven Netzwerken beizutragen.¹⁷⁰ Einen Überblick über die für diese Zwecke notwendigen Aktivitäten und die inhaltlichen Anforderungen, die bei der Entscheidung über die Förderung im Rahmen des BQF-Programms zugrunde gelegt wurden, gibt die nachfolgende Darstellung.

Abbildung 5.6: BQN als Netzwerke zur Förderung der beruflichen Qualifizierung von MigrantInnen



Quelle: BMBF

Nach den Richtlinien kann die Förderung der lokalen und regionalen Netzwerke im Rahmen des Programms *Kompetenzen fördern* sowohl auf neue als auch auf bereits bestehende Netzwerke entfallen, die weiterentwickelt und ergänzt werden. Die finanzielle Unterstützung für Projekte in der Planungsphase wird für höchstens sechs Monate gewährt. Für Berufliche Qualifizierungsnetzwerke in der Durchführungsphase ist ein Förderzeitraum von drei Jahren vorgesehen.¹⁷¹ Als Zuwendungsempfänger kommen kommunale Gebietskörperschaften, Kam-

170 Vgl.: BMBF (2003d): S. 1. Die Aufgaben der BQN thematisiert auch: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 50 f.; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN(2002): S. 222 f.

171 Vgl.: BMBF (2003d): S. 2.

mern, Verbände, Bildungsträger und einschlägige Einrichtungen in Betracht, welche die in der oben stehenden Grafik enthaltenen inhaltlichen Anforderungen erfüllen.¹⁷² Die Höhe der Zuwendungen in der Planungsphase liegt bei höchstens 40.000 Euro. Bei Projekten in der Durchführungsphase können bis zu hundert Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben erstattet werden.¹⁷³

Für die Koordination, Unterstützung, konzeptionelle Weiterentwicklung, wissenschaftliche Begleitung und fachliche Begutachtung der lokalen und regionalen Beruflichen Qualifizierungsnetzwerke wurde die dem BIBB angegliederte Initiativstelle Berufliche Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten (IBQM) geschaffen. Diese Einrichtung übernimmt darüber hinaus die Aufgabe, alle Aktivitäten im Innovationsbereich IV des BQF-Programms zu koordinieren, die Antragsteller zu beraten und über die vollzogenen Maßnahmen und die erzielten Ergebnisse zu informieren. Des Weiteren dient sie der Initiierung thematischer Netzwerke, in denen wichtige Fragen der Migrantenförderung besprochen werden sollen, und der Zusammenarbeit mit den relevanten politischen Akteuren auf Bundesebene.¹⁷⁴

Ausstattung

Das Programm hat eine Laufzeit bis zum Jahr 2006. Vorgesehen ist eine Mittelausstattung in Höhe von 53 Millionen Euro. Die Finanzierung erfolgt aus Mitteln des ESF und aus dem Haushalt des BMBF.¹⁷⁵ Im Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration wird die Höhe der

172 Vgl.: BMBF (2003d): S. 4 f.

173 Vgl.: BMBF (2003d): S. 6. Bei der Auseinandersetzung mit den BQN wird auf den folgenden Seiten häufig Bezug auf die entsprechenden Einrichtungen in Essen und in der Region Ostwestfalen-Lippe genommen. Der Grund für dieses Vorgehen liegt darin, dass durch Expertengespräche mit Frau Wolbeck und Herrn Özer, welche die jeweilige Projektleitung in den BQN innehaben, vertiefte Kenntnisse über die Arbeit in diesen beiden Projekten vorliegen.

174 In den Richtlinien des Programms werden der IBQM mit der Unterstützung und konzeptionellen Weiterentwicklung der BQN, der Unterstützung des Transfers und der Öffentlichkeitsarbeit vor Ort, der Wissenschaftlichen Begleitung des BQN und Durchführung einer prozessbegleitenden Evaluation, der Koordinierung der Aktivitäten im Innovationsbereich IV, der Initiierung thematischer Netzwerke zur beruflichen Qualifizierung von Migranten und der Unterstützung der regionalen Aktivitäten auf Bundes- und Landesebene sechs zentrale Aufgaben zugewiesen. Vgl.: BMBF (2003d): S. 7 f. Zu den Aufgaben der Initiativstelle äußern sich auch: BMBF (2002b): S. 410 f.; SCHAFFEL-KAISER (2002): S. 1 ff.; SELKA/SCHAFFEL-KAISER (2002): S. 7 f.; GRANATO (2002): S. 4; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 222 f.

175 Laut den Programmrichtlinien entstammen 28 Millionen Euro aus dem Bundeshaushalt und 25 Millionen Euro aus dem ESF. Vgl. BMBF (2003c): S. 4.

Aufwendungen für migrantenspezifische Maßnahmen auf 8 Millionen Euro beziffert.¹⁷⁶

Der personelle Aufwand, der mit der Umsetzung des Programms verbunden ist, lässt sich nicht exakt quantifizieren. Der Grund hierfür liegt darin, dass eine Vielzahl an Akteuren mit jeweils unterschiedlichen Aufgaben und Kapazitäten an der Durchführung beteiligt ist. Es kann jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Arbeit in der Initiativstelle berufliche Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten von insgesamt fünf Mitarbeiterinnen ausgeübt wird.¹⁷⁷ Besonders interessant für diese Untersuchung ist die Personalsituation in den BQN. In dem BQN OWL arbeiteten im August 2004 drei Personen, die zusammen zwei Vollzeitstellen besetzten. Jeweils eine halbe Stelle entfiel auf die Projektleitung und Verwaltungsaufgaben. Zudem existierte eine volle Stelle für eine wissenschaftliche Mitarbeiterin. In dem BQN Essen arbeiteten im September 2004 zwei Personen, die beide eine Vollzeitstelle innehatten. Die wissenschaftliche Begleitung des Projektes wurde von einer externen Honorarkraft bewältigt, die zweieinhalb Monate im Jahr beschäftigt war.¹⁷⁸

Durchführung

Die Richtlinien des BQF-Programms sehen ein zweistufiges Antragsverfahren vor. Die Projektträger konnten in den Jahren 2002, 2003 und 2004 ihre Vorhabenskizzen jeweils zum 31. Januar und 30. April einreichen. Ein neu geschaffener Beirat, der sich aus Vertretern der relevanten Bundesressorts, der Länder, der Sozialpartner, der Wissenschaft und aus sonstigen Experten zusammensetzte, entschied dann darüber, welche Initiativen zur zweiten Verfahrensstufe zugelassen wurden. In dieser zweiten Stufe erfolgte dann die förmliche Antragstellung. Über die Zuwendung von Förderleistungen entschied letztlich das Bundesministerium für Bildung und Forschung.¹⁷⁹

Als antragsberechtigte Zuwendungsempfänger sind im Rahmen des BQF-Programms Hochschulen, Forschungseinrichtungen, Bildungsträger, Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, einschlägige Dienstleistungseinrichtungen und soziokulturelle Einrichtungen, Kammern, Verbände sowie Gebietskörperschaften vorgesehen.¹⁸⁰ Die konkrete Förderung besteht für Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft in einer Anteilfinanzierung der zuwendungsfähigen Kosten in Höhe von bis zu fünfzig Prozent. Bei Hochschulen, Forschungseinrichtungen

176 Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 192.

177 Vgl.: BAUMGRATZ-GANGL (2005): S. 1.

178 Vgl.: ÖZER (2004): S. 3; WOLBECK (2004): S. 2.

179 Die Angaben sind entnommen aus: BMBF (2003c): S. 5 f.

180 Vgl.: BMBF (2003c): S. 3.

und anderen Institutionen kann die Fördersumme bis zu hundert Prozent der relevanten Aufwendungen abdecken.¹⁸¹

Um den Erfahrungsaustausch zwischen den einzelnen Projekten und die Entstehung von themenspezifischen Netzwerken zu ermöglichen und auf diese Weise die Benachteiligtenförderung in Deutschland qualitativ zu verbessern, finden einerseits verschiedene Veranstaltungen statt. Zudem existiert andererseits eine Online-Plattform, welche die Kooperation der Akteure fördert. Das dem BIBB angegliederte Good Practice Center Benachteiligtenförderung (GPC) ist in diesem Bereich als wichtiger Funktionsträger aktiv.¹⁸² Es unterstützt die Netzwerke, indem es online und offline die Moderation und Transferaufgaben übernimmt. Zudem dient das GPC der Verbreitung von erzielten Ergebnissen.¹⁸³

Der bereits angesprochene Beirat dient außer als Gutachter auch der politischen und fachlichen Begleitung des Programms. Zudem gibt er Ratschläge zur Durchführung von Projektvorhaben. Als Projektträger hat das BMBF das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt eingesetzt. Es ist im Wesentlichen mit der Betreuung der Förderung und der Beratung von Akteuren betraut.¹⁸⁴

Bei der Durchführung der Maßnahmen im Innovationsbereich IV übernimmt die IBQM gemäß ihrer bereits skizzierten Zielsetzungen wichtige Funktionen. Diese Einrichtung, die im November 2001 ihre Arbeit aufnahm, regt Konzepte, Projekte und Initiativen im Bereich der Migrantenförderung an und versucht diese miteinander zu vernetzen. Der Schwerpunkt ihrer Arbeit ist auf die Entstehung und Kooperation von lokalen und regionalen Netzwerken gerichtet.¹⁸⁵

Das Antragsverfahren für die BQN sah vor, dass alle Projekte ihre Pläne bis zum Herbst 2002 vorstellen mussten.¹⁸⁶ Um für den Erhalt von Fördergeldern in Betracht zu kommen, waren die Projektträger zur Erfüllung gewisser Vorgaben verpflichtet. Es handelte sich hierbei unter anderem um die Erstellung eines Über-

181 Siehe hierzu: BMBF (2003c): S. 4. Eine volle Erstattung der Kosten wird sowohl bei dem BQN Essen als auch bei dem BQN Ostwestfalen-Lippe vorgenommen. Nach Aussage der Projektleitungen handelt es sich hierbei im Wesentlichen um die Personalkosten. Hinzu treten nach ihrer Aussage noch Reise- und Druckkosten sowie Ausgaben für Referenten und für Dolmetscher. Die erforderliche Infrastruktur für das BQN Essen wird von der IHK und der Kreishandwerkerschaft bereitgestellt. Vgl.: WOLBECK (2004): S. 2. Auch das BQN Ostwestfalen-Lippe wird zu hundert Prozent gefördert. Der Projektleiter Özer gibt ebenfalls an, dass die Personalausgaben den Hauptbestandteil der anfallenden Kosten ausmachen. Vgl.: ÖZER (2004): S. 3.

182 Für nähere Informationen zum Good Practice Center siehe: BMBF (2002b): S. 394 ff. Der Internetauftritt der Einrichtung findet sich unter der Adresse <http://www.good-practice.de>.

183 Vgl.: BMBF (2001a): S. 18.

184 Siehe hierzu: BMBF (2001a): S. 18.

185 Für nähere Informationen zur Arbeit der Initiativstelle siehe auch: <http://www.bibb.de/de/11839.htm>.

186 Für Projekte in der Planungsphase wurde der 15. September 2002 als letzter Termin zur Einreichung der Projektskizzen festgelegt. Initiativen, die sich bereits in der Durchführungsphase befanden, konnten ihren Antrag auf Förderung bis zum 15. Oktober 2002 einreichen. Vgl.: BMBF (2003d): S. 8 f.

blicks über die bereits bestehenden Aktivitäten zur Förderung von Migranten, über die Charakteristika der Zielgruppe und über die Kooperationspartner in der Region. Auf dieser Grundlage galt es, die Bildung eines regionalen oder lokalen Netzwerkes unter Beteiligung wichtiger Akteure des Arbeits- und Ausbildungsmarktes sowie anderer Partner voranzutreiben.¹⁸⁷ Die Unterstützung im Rahmen des BQF-Programms war zudem an die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der IBQM und den anderen regionalen und lokalen Netzwerken gebunden. In der Praxis beantragten nahezu alle Projekte zunächst eine Vorphase, um die notwendigen Grundlagen zu erarbeiten. Eine Ausnahme stellt das BQN Essen dar. Hier bestanden bereits wesentliche Voraussetzungen, sodass die Verantwortlichen direkt den Einstieg in die Durchführungsphase beantragten.¹⁸⁸ Für den Wissenstransfer zwischen den Beruflichen Qualifizierungsnetzwerken wurde die Kommunikationsplattform BQNet geschaffen.¹⁸⁹

5.3.2 Ergebnisse und Bewertung

Ergebnisse

Bei der Betrachtung der Ergebnisse des BQF-Programms ist zunächst auf zwei Dinge hinzuweisen. Die Laufzeit der Initiative dauert erstens noch bis zum Ende des Jahres 2006 an. Erst anschließend wird eine umfassende Analyse der Ergebnisse und eine fundierte Bewertung des Programms möglich sein. Allerdings kann derzeit eine erste Bilanz gezogen werden. Es gilt zweitens zu bedenken, dass die Wirkungen des BQF-Programms sehr schwer zu messen sind. Der Grund hierfür liegt darin, dass sich das BQF-Programm auf strukturelle Veränderungen richtet, deren Effekte sich kaum konkretisieren lassen. Auf der Grundlage dieser Vorbemerkungen konzentriert sich die Beschäftigung mit den Resultaten des Programms im Wesentlichen auf zwei Parameter. Zunächst wird überprüft, inwieweit die durch das Programm angesprochenen Akteure an diesem mitgewirkt haben. Zweitens werden die bisherigen Aktivitäten im Rahmen des Programms betrachtet. Hierbei steht der Innovationsbereich IV im Vordergrund.

In Bezug auf die Teilnahme relevanter Akteure finden sich erste Zahlen im Berufsbildungsbericht aus dem Jahr 2003. Hier wird darauf hingewiesen, dass die Ausschreibungsrunden zur Einreichung von 370 Projektskizzen geführt haben. Von diesen wurden sechzig Vorhaben zur Förderung ausgewählt.¹⁹⁰ Brandherm

187 Vgl.: BMBF (2003d): S. 2 f. Zu den Erfordernissen der Antragstellung zählte weiterhin auch die Schaffung einer Kostenkalkulation. Zu den notwendigen Schritten siehe: WOLBECK (2004): S. 1; ÖZER (2004): S. 2.

188 Vgl.: WOLBECK (2004): S. 1.

189 Die Internetadresse der Plattform lautet: <http://www.bqnet.de>. Unter dieser Adresse findet sich ein Zugang zu allen im Rahmen des BQF-Programms geförderten regionalen und lokalen Netzwerken. Zudem können hier auch andere zentrale Informationen abgerufen werden.

190 Vgl.: BMBF (2003a): S. 156.

weist darauf hin, dass zur Halbzeit der Programmlaufzeit die Zahl der geförderten bzw. der zur Förderung vorgesehenen Projekte bereits auf hundert angewachsen ist.¹⁹¹ Nach Schulte belief sich die Zahl der eingereichten Vorhabensskizzen zu diesem Zeitpunkt auf über 520. In Bezug auf den Umfang der Projektförderung bestätigt er die Angabe von Brandherm. Die rund hundert unterstützten Initiativen bilden nach seiner Auffassung den gesamten Bestand der Förderaktivitäten.¹⁹² Im Berufsbildungsbericht aus dem Jahr 2005 wird die Anzahl der geförderten Projekte dann auf 107 beziffert.¹⁹³ Neben der Zahl an eingereichten und geförderten Vorhabensskizzen ist auch von Bedeutung, dass im Rahmen des Programms *Kompetenzen fördern* eine Vielzahl an Veranstaltungen abgehalten wurde, an denen die Akteure der Benachteiligtenförderung rege mitarbeiteten.

Im Bereich des Innovationsbereiches IV bildet die Entwicklung von lokalen und regionalen Netzwerken den zentralen Ansatzpunkt des BQF-Programms. Insgesamt wurden 18 Projekte in der Vor- bzw. Planungsphase gefördert. Von diesen Initiativen wurden zehn für die Durchführung ausgewählt.¹⁹⁴ Es handelt sich hierbei konkret um das BQN Essen, das BQN Emscher-Lippe, das BQN Ostwestfalen-Lippe, das BQN Berlin, das BQN Rostock, das BQN Sächsische Schweiz, das BQN Nürnberg-Fürth-Erlangen, das BQN Stuttgart, das BQN Ulm und das Landes-BQN Rheinland-Pfalz.¹⁹⁵

Zur Entstehung der lokalen und regionalen Netzwerke ist zu sagen, dass sich diese in vielen Fällen aufgrund finanzieller Probleme verzögerte. Die meisten BQN haben erst zu Beginn des Jahres 2004 die notwendigen Zusagen erhalten und haben dementsprechend auch erst zu dieser Zeit mit ihrer Arbeit angefangen. Die Problematik bildet die Grundlage dafür, dass sich die Laufzeiten der BQN verringerten. Die Förderung wird am 31. Juli 2006 beendet, sodass insgesamt ein Zeitraum von etwa zweieinhalb Jahren finanziell gesichert wird.¹⁹⁶

191 Vgl.: BRANDHERM (2003): S. 5.

192 Vgl.: SCHULTE (2003): S. 26.

193 Vgl.: BMBF (2005): S. 208. Es handelt sich laut dieser Quelle hierbei um Entwicklungs- und Forschungsvorhaben, Bestandsaufnahmen, Transferarbeiten und Machbarkeitsstudien.

194 Vgl.: SCHULTE (2003): S. 26; BMBF (2003a): S. 156. Nach Özer haben sich ursprünglich 30 Projekte um eine Förderung beworben. Vgl.: ÖZER (2004): S. 2.

195 Für nähere Informationen zu den einzelnen Beratungsstellen sei an dieser Stelle zum einen auf die bereits genannte Internetseite <http://www.bqnet.de> verwiesen. Zum anderen stellen sich die einzelnen Netzwerke im vierten Newsletter zum BQF-Programm kurz vor. Dieser Newsletter kann unter folgender Adresse heruntergeladen werden: <http://www.kompetenzen-foerdern.de>.

196 Die Informationen wurden gewonnen aus: ÖZER (2004): S. 2; WOLBECK (2004): S. 1 f. Um die Probleme in der Anfangsphase zu verdeutlichen, sei darauf hingewiesen, dass das BQN Ostwestfalen-Lippe beispielsweise erst im Februar 2004 die endgültige Zusage für die Durchführungsphase erhalten hat. Eine Sonderstellung nimmt auch in dieser Hinsicht das BQN Essen ein. Diese Einrichtung konnte zum einen bereits zum 1. Juni 2003 und damit eher als die anderen BQN mit ihrer Arbeit anfangen, zum anderen besitzt sie daher eine längere Laufzeit, weil auch für sie die Förderung am 31. Juli 2006 endet.

Die einzelnen Beruflichen Qualifizierungsnetzwerke sind in mehreren Bereichen aktiv, wobei je nach Einrichtung unterschiedliche Schwerpunkte und Prioritätensetzungen existieren. Das zentrale Handlungsfeld besteht darin, zusätzliche Chancen für jugendliche Zuwanderer in der Arbeitswelt zu eröffnen. Hierzu werden Kontakte mit relevanten Gremien und Personen geschlossen und gepflegt. Ein wichtiger Schwerpunkt der Netzwerkarbeit liegt in der Information und Beratung der Kooperationspartner und der Migranten selbst. Die Mitarbeiter der BQN sind zudem im Bereich der Akquisition von Ausbildungs- und Praktikumsplätzen aktiv. Ein wesentliches Mittel zur Verbesserung der Perspektiven junger Migranten ist des Weiteren in dem Versuch zu sehen, Vorbehalte und Unsicherheiten durch Information und Öffentlichkeitsarbeit abzubauen. Vor allem wird von den Mitarbeitern immer wieder auch auf die spezifischen Kompetenzen der Jugendlichen mit Zuwanderungshintergrund hingewiesen, um eine Abkehr vom Defizitansatz zu bewerkstelligen. Um einen nachhaltigen und aktuellen Überblick über die jeweiligen Gegebenheiten vor Ort und die vorhandenen Probleme zu erhalten, werden zudem fortdauernd thematisch relevante Situationsanalysen durchgeführt. Die Anstrengungen der lokalen und regionalen Netzwerke richten sich insgesamt nicht nur auf bestimmte Gruppen, sondern auch auf die Öffentlichkeit. Durch die Darstellung gelungener Integrationsprozesse und die sachliche Auseinandersetzung mit den Realitäten soll der oftmals kritische Umgang mit Integrationsfragen verbessert werden.¹⁹⁷

In Anbetracht der skizzierten Fülle an Arbeitsfeldern sowie der knappen personellen Ressourcen der einzelnen BQN kommt der Zusammenarbeit mit den Partnern vor Ort eine zentrale Bedeutung zu. Bei der Schaffung der lokalen und regionalen Netzwerke griffen die meisten Projekte vielfach auf bereits bestehende Kontakte und Kooperationen zurück. Im Lauf der Zeit wird versucht, die vorhandenen Verbindungen aufrecht zu erhalten und neue Partnerschaften zu gewinnen. Als wesentliche Ansprechpartner für ein leistungsfähiges Netzwerk sind vor allem die Wirtschaft, öffentliche Einrichtungen, Beschäftigungsträger, wissenschaftliche Einrichtungen und Migrantenorganisationen zu nennen.¹⁹⁸ Bei ihren Aktivitäten werden die lokalen und regionalen Netzwerke von der IBQM unterstützt, die den Austausch von Informationen und zudem durch verschiedene Maßnahmen einen Dialog über inhaltliche Fragen vorantreibt.

Die Förderung von Zuwanderern findet im Rahmen des Programms *Kompetenzen fördern* nicht nur durch die BQN statt. Vielmehr richtet sich auch eine Reihe von anderen Projekten auf die Unterstützung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund.¹⁹⁹ Darüber hinaus sind einige thematische Netzwerke und zwei

197 Die Angaben zu den Tätigkeiten der BQN beruhen auf den Äußerungen der Projektleiter in Essen und in der Region Ostwestfalen-Lippe sowie den Ausführungen der Projektleiterin der IBQM. Vgl.: WOLBECK (2004): S. 2 ff.; ÖZER (2004): S. 3 ff.; BAUMGRATZ-GANGL (2005): S. 2.

198 Siehe hierzu: WOLBECK (2004): S. 1 ff.; ÖZER (2004): S. 1 ff.

199 Informationen zu einigen Projekten finden sich unter anderem bei: DELBRÜCK/NEUMANN (2003): S. 85 ff.; WEBER (2003): S. 81 ff.; EREN (2003): S. 88 ff.

Entwicklungswerkstätten entstanden. Hierbei richtete sich das Interesse nach Schapfel-Kaiser unter anderem auf die Feststellung von Kompetenzen, die Verknüpfung von Sprachvermittlung und Berufsbildung, die Förderung der Berufsbildungspartizipation von Migrantinnen und Migranten, die Sensibilisierung von Multiplikatoren und Entscheidungsträgern, die Verbesserung curricularer Bestandteile und Lehr- und Lernmaterialien in der beruflichen Bildung und auf die Medienproduktion und Medienkooperation.²⁰⁰

Evaluation

An dieser Stelle soll nun ein erstes Zwischenfazit über die Wirkungen des BQF-Programms gezogen werden. Hierbei gilt es die bereits angesprochenen Einschränkungen zu berücksichtigen. Von Seiten der politischen Entscheidungsträger wurde das Programm früh positiv beurteilt. Bildungsministerin Bulmahn schreibt: „Mit diesem Programm wurde der Stillstand bei der konzeptionellen Weiterentwicklung der Förderinstrumente überwunden. Der eingeschlagene Weg, auch auf lokaler bzw. regionaler Ebene zu einer Vernetzung der Akteure und zu einem koordinierten Handeln zu gelangen, hat das Fördersystem qualitativ besser, effizienter und verlässlicher gestaltet.“²⁰¹ Als Grundlagen für ihre Bewertung führt sie die vielfältigen neuen Initiativen, die große Resonanz in der Fachszene und die hohe Zahl der eingereichten Projektskizzen an. Auch Schulte bewertet die Reaktion der Akteure der Benachteiligtenförderung als Erfolg des Programms.²⁰² Allerdings weist er darauf hin, dass die letztlich entscheidende Frage darin besteht, ob es zu signifikanten qualitativen Verbesserungen in der Förderpraxis kommt. Nach seiner Auffassung ist zur Halbzeit des Programms zu diesem Zweck vieles auf den Weg gebracht worden. Für ihn gilt es nun, die bereits erkennbaren Ergebnisse zu optimieren.²⁰³ Allerdings ist für den Autor be-

200 Vgl. hierzu: SCHAPFEL-KAISER (2002): S. 4 f. Die angesprochenen Entwicklungswerkstätten beschäftigen sich mit der migrationsensiblen Kompetenzfeststellung und -erweiterung und den Möglichkeiten zur interkulturellen Öffnung des öffentlichen Dienstes. Vgl.: BAUMGRATZ-GANGL (2005): S. 1.

201 BULMAHN (2003): S. 9.

202 Vgl.: SCHULTE (2003): S. 26. In einer Publikation des BMBF aus dem Jahr 2003 heißt es: „Das Ergebnis der Ausschreibungsrunden ist ein Beweis dafür, dass das Programm von den Akteuren in der Benachteiligtenförderung positiv aufgenommen wurde und vielfältige neue Initiativen in diesem Handlungsfeld angeregt hat.“ BMBF (2003a): S. 156.

203 Im Berufsbildungsbericht 2005 wird eine ähnliche Auffassung vertreten: „Nach Abschluss der Bewilligungsphase liegt der Schwerpunkt der Umsetzung des BQF-Programms nun auf der Förderung des fachlichen Austausches zwischen den Vorhaben, der Ergebnissicherung und der breiteren Umsetzung transferwürdiger und transferfähiger Ergebnisse.“ Vgl.: BMBF (2005): S. 209.

reits absehbar, dass das Programm zu einer Verbesserung der Förderstrukturen und zu einer höheren Bedeutung des Themas beiträgt.²⁰⁴

Nicht nur die Resonanz der relevanten Akteure, sondern auch der inhaltliche Ansatz des BQF-Programms wird in der Literatur zum Teil positiv hervorgehoben.²⁰⁵ Dies gilt auch und vor allem für die Ansätze zur Förderung von jugendlichen Migranten. In diesem Zusammenhang ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass das Konzept der BQN in Deutschland keineswegs neu ist. Vielmehr griff man auf vergleichbare Erfahrungen zurück, die bereits seit Ende der achtziger Jahre in einigen deutschen Großstädten gemacht wurden. Die erste Beratungsstelle zur Qualifizierung ausländischer Nachwuchskräfte entstand 1989 in Köln. In der Folgezeit wurden ähnliche Einrichtungen unter anderem in Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hagen, Hamburg, Nürnberg und Bremen gegründet.²⁰⁶

Die Inhalte und Ergebnisse der in den einzelnen BQN geleisteten Arbeit wurden zumeist sehr positiv beurteilt. Daher plädierten schon vor einigen Jahren verschiedene Experten für eine intensivere Umsetzung der Netzwerkidee in Deutschland. In einer Studie der Ausländerbeauftragten des Bundes aus dem Jahr 1997 heißt es beispielsweise: „Die seit 1989 existierende Beratungsstelle zur Qualifizierung ausländischer Nachwuchskräfte hat gezeigt, dass die Ausbildungssituation junger Ausländer durch gezielte Maßnahmen zu verbessern ist und die skeptische Haltung von Betrieben und Ausbildern nichtdeutschen Jugendlichen gegenüber durch Informationen abgebaut werden kann. Der Modellversuch hat sich bewährt. Empfehlenswert ist daher seine Fortführung und Ausweitung in allen Bundesländern.“²⁰⁷ Auch in den folgenden Jahren hielten diverse Autoren die Forderung nach einem verstärkten Einsatz des BQN-Ansatzes aufrecht, weil sie hierin einen geeigneten Weg zur Verbesserung der Erwerbs-

204 Vgl.: SCHULTE (2003): S. 26 ff.

205 Vgl. unter anderem: THIEL (2003): S. 23.

206 Das Ziel der BQN lag vor allem in der Verbesserung des Zugangs ausländischer Jugendlicher zur beruflichen Bildung. Hierzu bemühte man sich durch den Einsatz verschiedener Maßnahmen vor allem die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe und die Ausbildungsmotivation der Jugendlichen zu erhöhen Vgl. hierzu: BMBF (2002b): S. 401 f.; SCHMAL (1993): S. 262 f.

207 Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (1997a): S. 22. In ihrem Bericht zur Lage der Ausländer aus dem Jahr 1997 urteilte die Beauftragte: „Regionale Kooperationen und Zusammenschlüsse dieser Art, wie z. B. die bereits erwähnte BQN, haben große Erfolge bei der Verbesserung der Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher erreichen können.“ BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (1997b): S. 38. Im selben Jahr äußerte sich Granato zum Konzept der lokalen und regionalen Netzwerke. Auch sie gelangte hierbei zu einem positiven Fazit: „Die Einrichtung regionaler Beratungsstellen wie beispielsweise BQN haben gezeigt, dass durch gezielte Maßnahmen die Ausbildungschancen junger Menschen verbessert und kritische Haltungen seitens der Betriebsinhaber bzw. Ausbilder abgebaut werden können.“ GRANATO (1997): S. 69.

chancen junger Migranten sahen.²⁰⁸ Das Konzept fand auch Eingang in die Überlegungen der Arbeitsgruppe Aus- und Weiterbildung.²⁰⁹

Die dargestellten Anregungen wurden bei der Gestaltung des BQF-Programms aufgegriffen. Zur Begründung heißt es: „Erfahrungen belegen, dass nur dann durchgreifende Erfolge hinsichtlich einer Verbesserung der Ausbildungssituation von Migrantinnen und Migranten zu erzielen sind, wenn vor Ort alle Kräfte gebündelt werden.“²¹⁰ Im Rahmen des Programms wurden folglich einige Grundlagen dafür geschaffen, dass an mehreren Orten bzw. in mehreren Regionen Netzwerke zur Förderung junger Migranten entstehen konnten. Die inhaltliche Ausrichtung unterstützen verschiedene Autoren nachhaltig.²¹¹

Für eine umfassende Bewertung der Arbeit der einzelnen Beruflichen Qualifizierungsnetzwerke ist es derzeit sicherlich noch zu früh. Da intensive Vorarbeiten erforderlich waren und es zudem zu finanziell bedingten Problemen kam, sind viele Netzwerke erst seit relativ kurzer Zeit aktiv. Allerdings zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass eine Vielzahl an unterschiedlichen Aktivitäten geplant und umgesetzt wurde. Dieses Ergebnis ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil den personellen und finanziellen Ressourcen der einzelnen BQN enge Grenzen gesetzt sind. Die Arbeit in den Netzwerken zeigt somit, dass es bei eher geringem Mitteleinsatz möglich ist, Kräfte vor Ort zu entfalten und zu bündeln. Ohne Zweifel ist hierbei das Engagement der Kooperationspartner von zentraler Bedeutung.²¹²

Die Tatsache, dass im Rahmen des BQF-Programms zehn BQN in Deutschland gefördert werden, ist in Anbetracht der vorangegangenen Ausführungen positiv zu bewerten. Allerdings muss in diesem Zusammenhang auf zwei Punkte hingewiesen werden. Erstens ist es natürlich von erheblicher Bedeutung, ob die

208 Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2000a): S. 7; FEHL (2000): S. 4.

209 Vgl.: ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT (2000): S. 2. Die Arbeitsgruppe hält an dieser Stelle fest: „Eine nachhaltige Verbesserung der Bildungssituation von in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten erfordert einen umfassenden Ansatz. In ein gemeinsames Handeln im Rahmen lokaler/regionaler Netzwerke müssen sowohl alle Akteure im Bildungsbereich und alle bildungspolitischen Handlungsfelder als auch eine Vielzahl verschiedener Instrumente einbezogen werden.“

210 BMBF (2001a): S. 17.

211 Vgl.: VOLLMER (2004a): S. 196; BROSI (2003): S. 20. Brosi schreibt an der angegebenen Stelle: „Jugendliche mit Migrationshintergrund haben kein geringeres Lern- und Leistungsvermögen als deutsche Jugendliche, dennoch haben sie ungleich höhere Schwierigkeiten, einen Ausbildungsplatz zu finden. Hier sind spezifische Maßnahmen erforderlich. IBQM und das Konzept der BQN's sind geeignete Instrumente, auf die besonderen Bedürfnisse dieser Jugendlichen und deren Eltern einzugehen.“ Beer-Kern meint zum Thema: „In Bezug auf das BQF-Programm denke ich, dass hiermit endlich der richtige Ansatz verfolgt wird. Die Erfahrungen mit Netzwerken vor Ort sind bisher sehr positiv. Es ist sicherlich sinnvoll diesen Ansatz zu verbreitern.“ BEER-KERN (2004): S. 4.

212 Vgl.: WOLBECK (2004): S. 6.

erzielten Ergebnisse auch nachhaltig Bestand haben. Derzeit ist jedoch noch fraglich, ob die Arbeit der zehn Netzwerke nach dem Ende des Jahres 2006 fortgeführt werden kann. Es wäre sicherlich bedenklich, wenn die gewonnenen Erkenntnisse und erarbeiteten Strukturen nach dieser Zeit nicht intensiv genutzt würden.²¹³ Um eine langfristige Nutzung der erzielten Ergebnisse zu erreichen, zielen die im Rahmen des BQF-Programms geförderten BQN stark auf strukturelle Veränderungen und die Schaffung dauerhafter Kooperationen ab.²¹⁴ Der langfristige Effekt der angestellten Bemühungen wird erst nach dem Jahr 2006 abzusehen sein.

Zweitens gilt es zu bedenken, dass durch die Förderung im Rahmen des BQF-Programms die Berufschancen vieler jugendlicher Migranten erhöht werden können. Die Aktivitäten der lokalen und regionalen Netzwerke beschränken sich jedoch auf ausgewählte Gebiete. In vielen anderen Regionen liegen ähnliche Problemlagen vor. Wenn sich die Arbeit der Netzwerke bewährt, wäre daher eine stärkere Ausweitung des BQN-Konzeptes wünschenswert.²¹⁵ Die Initiativen im Rahmen des BQF-Programms sind in dieser Hinsicht nur als erster Schritt zu sehen. Die Projektleiterin der IBQM Baumgratz-Gangl weist folglich auch darauf hin, dass die Verbreitung der erarbeiteten Ergebnisse eine zentrale Aufgabe für die Zukunft sein wird.²¹⁶

Neben der Arbeit in den BQN sollen die Berufsperspektiven jugendlicher Zuwanderer auch durch Verbesserungen in der entsprechenden Förderstruktur erhöht werden. Hierzu wurden unter anderem 15 Einzelprojekte aus dem Innovationsbereich IV in die Förderung einbezogen.²¹⁷ In Anbetracht der vorhandenen Defizite des bisherigen Fördersystems und der Tatsache, dass in Zukunft die Angebote vor dem Hintergrund der knappen öffentlichen Kassen nicht erheblich erweitert werden können, ist dieser Ansatz sicherlich zu begrüßen. Inwieweit die Entstehung von thematischen Netzwerken zu spezifischen Fragen der Migrantenförderung und die Entwicklung von anderen Formen des Austausches zu Verbesserungen beiträgt, kann derzeit noch nicht beantwortet werden.

213 Die Leiterin des BQN Essen weist darauf hin, dass die Wirtschaft sehr am Thema interessiert ist. Inwieweit auf dieser Grundlage der Fortbestand des Netzwerkes gesichert werden kann, ist für sie noch nicht absehbar. Nach ihrer Auffassung können manche der ausgeübten Tätigkeiten von anderen Einrichtungen übernommen werden. Die Notwendigkeit für eine zentrale Stelle, die als Motor bestimmter Prozesse auftritt, bleibt ihrer Auffassung nach bestehen. Vgl.: WOLBECK (2004): S. 5. Auch Herr Özer vom BQN Ostwestfalen-Lippe hat noch keine festen Pläne für die Zukunft des Netzwerkes. Seiner Einschätzung zufolge ist derzeit noch nicht abzusehen, inwieweit eine Fortführung der Netzwerkarbeit aus Mitteln der Region selbst zu finanzieren ist. Vgl.: ÖZER (2004): S. 8.

214 Vgl.: BAUMGRATZ-GANGL (2005): S. 3 f.

215 In diesem Sinne äußert sich: BEER-KERN (2004): S. 4.

216 Vgl.: BAUMGRATZ-GANGL (2005): S. 4.

217 Insgesamt entfallen somit 26 der 107 im Rahmen des BQF-Programms geförderten Projekte auf den Innovationsbereich IV. Vgl.: BAUMGRATZ-GANGL (2005): S. 3.

5.4 Die nordrhein-westfälische Landesinitiative *Jugend in Arbeit* (JA)

Entstehungskontext

Die Position Jugendlicher auf dem Arbeitsmarkt fand in Nordrhein-Westfalen vor einiger Zeit verstärkt Beachtung. Ein Grund hierfür lag darin, dass die Erwerbslosenquote unter jungen Menschen die allgemeine Arbeitslosenquote erstmals seit Jahren wieder überstieg. Insgesamt waren 1997 zeitweise über 100.000 Jugendliche arbeitslos gemeldet.²¹⁸ Um der Erwerbslosigkeit unter dieser Zielgruppe entgegenzutreten, intensivierte man die Bemühungen um sie. Unter anderem stellten die Arbeitsverwaltungen jugendliche Arbeitslose in den Mittelpunkt ihrer Bemühungen und die Handwerkskammern unternahmen zusätzliche Anstrengungen, um die beruflichen Chancen junger Menschen zu erhöhen. Auch von Seiten der politischen Entscheidungsträger wurden neue Akzente gesucht und ausprobiert. Nach Angabe des damaligen Präsidenten des Landesarbeitsamtes Koppe führten die verstärkten Bemühungen der verschiedenen Akteure dazu, dass zwar der in Bezug auf die Jugendarbeitslosigkeit erkennbare negative Trend ab August 1997 gestoppt werden konnte. Allerdings trat seiner Auffassung zufolge darüber hinaus keine signifikante Verbesserung der Situation ein.²¹⁹

Im Rahmen der politischen Initiativen befasste sich auch das nordrhein-westfälische Arbeitsministerium mit der Suche nach neuen Instrumenten zur Erhöhung der Erwerbschancen junger Menschen. Ein wesentlicher Schwerpunkt der Arbeit bestand hierbei in der Untersuchung der Frage, inwiefern die Einstiegschancen von langzeitarbeitslosen Jugendlichen durch die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen erhöht werden könnten. Dieses Thema war vor allem deshalb von besonderem Interesse, weil zu dieser Zeit etwa ein Zehntel der arbeitslosen Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen bereits länger als ein Jahr erwerbslos gemeldet war. Hierbei handelte es sich in vielen Fällen um Personen mit schulischen, beruflichen und sozialen Problemen, die dem Zugang zu einer Ausbildungs- oder Arbeitsstelle entgegenstanden. Insbesondere die oftmals fehlenden Bildungsabschlüsse und mangelnden Arbeitserfahrungen trugen dazu bei, dass den jungen Menschen die Eingliederung in das Erwerbsleben nicht gelang.²²⁰ Dies galt vor allem vor dem Hintergrund eines wirtschaftlichen Strukturwandels, der auch in Nordrhein-Westfalen zu einer signifikanten Abnahme der Zahl der so genannten Einfacharbeitsplätze geführt hat.

Nachdem einige Erkenntnisse zur Verwendung von Lohnkostenzuschüssen gesammelt und untersucht wurden, bereitete der damalige Arbeitsminister Axel Horstmann (SPD) im März 1998 das Programm *Jugend in Arbeit* (JA) vor.²²¹ Im

218 Zum Thema siehe: MEYER-ULLRICH (1997): S. 8 ff.; PANTEL/KEULER (1998a): S. 4.

219 Vgl.: PANTEL/KEULER (1998b): S. 11.

220 Vgl. hierzu unter anderem: PANTEL/KEULER (1998a): S. 5.

221 Bei der Konzeption der Initiative *Jugend in Arbeit* wurde unter anderem auf die Erkenntnisse aus dem Programm *Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose* zurück-

Sommer 1998 startete die Initiative, deren Laufzeit zunächst auf drei Jahre begrenzt war. Sie wurde jedoch in der Folgezeit bis zum Ende des Jahres 2002 verlängert. Seit Anfang 2003 setzte man das Programm in leicht abgewandelter Form unter dem Titel *Jugend in Arbeit plus* fort. Die vorgenommenen Änderungen erstreckten sich zum einen auf die Finanzierung der Initiative. Zum anderen wurde die inhaltliche Ausrichtung insofern modifiziert, als ab Beginn des Jahres 2003 eine abgewandelte Definition der Zielgruppe Verwendung fand.²²² Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung erstreckt sich die Betrachtung des Programms *Jugend in Arbeit* auf die Jahre 1998 bis 2002 und umfasst damit einen Zeitraum von viereinhalb Jahren.

Informationsbasis

Die kritischen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt veranlassten die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen zu der Forderung, die Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung auf ihre Effektivität und Effizienz hin zu untersuchen. Laut dem damaligen Arbeitsminister Horstmann sollten die Nachforschungen die Grundlage für etwaige Verbesserungen bilden.²²³ Im Rahmen der von der Landesregierung unternommenen Bemühungen wurde die Durchführung der Initiative *Jugend in Arbeit* zeitnah wissenschaftlich begleitet und evaluiert.²²⁴ Die in diesem Kontext entstandenen Publikationen bilden eine wichtige Grundlage der nachfolgenden Betrachtung. Zu nennen sind hierbei an erster Stelle die Quartalsberichte, welche die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (GIB) seit dem Herbst 1998 veröffentlichte. Sie enthalten wertvolle Informationen über den Stand und Verlauf des Programms sowie über die Struktur der teilnehmenden Jugendlichen.²²⁵ Darüber hinaus liegen unter anderem zwei Studien aus dem

gegriffen, in dessen Rahmen etwa 800 Jugendliche in den ersten Arbeitsmarkt integriert wurden. Das Pilotprojekt *Jugend ins Handwerk* des Westdeutschen Handwerkskammertages, das zur erfolgreichen Vermittlung von mehr als 350 Jugendlichen beitrug, diente ebenfalls als Basis für JA. Siehe hierzu: PANTEL/KEULER (1998b): S. 11; SCHAUMANN (1999): S. 8; MANKEL (1999): S. 6 f.; MATYSIK (1999): S. 12.

222 Zu den Änderungen siehe: SCHEPERS (2003): S. 4 f.

223 Vgl.: MEYER-ULLRICH (1997): S. 12.

224 Zum konkreten Vorgehen bei der Sammlung und Aufbereitung der Daten siehe: KEMPEN (2004): S. 1; KEMPEN/SCHEPERS (2001): S. 10; KEMPEN (2002a): S. 12 ff. Die Autoren führen hier aus, dass die notwendige Erhebung der Daten mittels eines speziellen EDV-Programms umgesetzt wurde. Parallel hierzu sammelte man die Informationen auf regionaler Ebene. Die Auswertung erfolgte dann durch die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung. Im Rahmen des Berichtswesens setzte man sich auch mit strategischen und operativen Fragestellungen auseinander.

225 Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung finden die Quartalsberichte ab dem 3. Quartal des Jahres 2001 Verwendung.

Jahr 2002 vor, in denen Erfahrungen beteiligter Berater und Unternehmen ausgewertet wurden.²²⁶

Über die Publikationen der Begleitforschung hinaus werden auch bei der Beschäftigung mit diesem Programm die rechtlichen Grundlagen der Initiative und relevante Dokumente von Seiten der politischen Entscheidungsträger berücksichtigt. Die in diesem Zusammenhang erfassten Aussagen dienen einerseits dazu, einen Einblick in die Inhalte und Ziele der Initiative zu gewinnen. Andererseits werden sie bei der Bewertung des Programms herangezogen. Die Entwicklungen auf dem nordrhein-westfälischen Arbeitsmarkt werden im Folgenden vor allem auf der Basis von Zahlen dargestellt, die im Rahmen einer Sonderauswertung von der Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen der Bundesagentur für Arbeit zusammengestellt wurden.²²⁷

Um zusätzliche Informationen zur Landesinitiative zu gewinnen, wurden zudem einige Gespräche mit Experten geführt, in denen sehr unterschiedliche Aspekte zur Sprache kamen. In ihrem Verlauf wurden beispielsweise Einsichten in die quantitativen Resultate des Programms, seine Umsetzung vor Ort und seine inhaltliche Ausrichtung gewonnen.²²⁸

5.4.1 Zentrale Charakteristika des Programms

Zielsetzung

Mit der Initiative *Jugend in Arbeit* sollten die Arbeitsmarktchancen von langzeitarbeitslosen Jugendlichen durch die Vermittlung von Qualifikationen und Berufserfahrungen erhöht werden.²²⁹ Das Programm zielte auf diese Weise darauf

226 Es handelt sich hierbei um zwei Berichte, die von der Sozialwissenschaftlichen Forschungsgruppe SALSS erarbeitet wurden. Die Erfahrungen der Berater mit der Initiative *Jugend in Arbeit* wurden durch eine Erhebung unter 228 Personen ermittelt. Vgl.: SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002b): S. 5 f. Die Einschätzungen und Erkenntnisse der Unternehmen wurden anhand von Interviews mit 1.029 Betrieben ausgewertet. Vgl.: SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002c): S. 6 ff.

227 Vgl.: BA (2005): S. 1 f.

228 Am 17. August 2004 fand das erste Interview mit Herrn Jürgen Kempken von der Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung statt. Am 19. Mai 2005 folgte ein Gespräch mit Herrn Hans Hermann Haubrich von der Handwerkskammer Münster, der vor Ort an der Durchführung des Programms beteiligt war. Einen Monat später, am 20.06.2005, wurde dann Herr Klaus Hildebrandt vom Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes NRW befragt. Die Angaben aus den drei Interviews werden im Folgenden zitiert als: KEMPKEN (2004): S. 1 ff.; HAUBRICH (2005): S. 1 ff.; HILDEBRANDT (2005): S. 1 ff.

229 Diese Zielsetzung dokumentieren: PANTEL/KEULER (1998a): S. 6. Das Programm beruht nach Auffassung der beiden Autoren auf der Erkenntnis, dass der Einstieg von Jugendlichen in das Erwerbsleben mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit immer schwerer wird.

ab, die Entwicklungs- und Entfaltungschancen der jungen Menschen zu verbessern und eine eventuelle Perspektivlosigkeit samt ihrer negativen Folgen zu vermeiden. Ferner diene die Initiative dazu, die wachsende Abhängigkeit junger Menschen von staatlichen Unterstützungsleistungen, die den Landeshaushalt erheblich belastete, zu vermindern.²³⁰ Darüber hinaus lag dem Programm eine gesellschaftliche Intention zugrunde. Der ehemalige Arbeitsminister Horstmann äußerte hierzu: „Eine Gesellschaft, die duldet, dass ein Teil der jüngeren Generation längerfristig von der Teilhabe am Wohlstand ausgeschlossen wird, setzt ihren sozialen Zusammenhalt aufs Spiel.“²³¹ Durch die Schaffung beruflicher Perspektiven sollte auch gefährlichen Tendenzen in Bezug auf das Zusammenleben zwischen Einheimischen und Zuwanderern Einhalt geboten werden.²³²

Die quantitative Zielvorgabe der Landesinitiative bestand nach Horstmann darin, Kontakt zu allen langzeitarbeitslosen Jugendlichen in NRW aufzunehmen, die besondere Vermittlungerschwernisse aufwiesen bzw. für eine Ausbildung in der Regel nicht in Frage kamen. Ihnen sollte ein betrieblicher Arbeitsplatz als Einstieg in das Berufsleben angeboten werden.²³³ Als Zielgröße wurde in diesem Zusammenhang stets von einer Zahl von 10.000 Jugendlichen gesprochen. Von diesen sollten achtzig Prozent in eine Beratung eintreten. Es wurde angestrebt, mithilfe der Initiative 5.000 Jugendliche an die Beschäftigung heranzuführen und 3.500 Jugendliche in Arbeit zu vermitteln.²³⁴

Das Kapitel 5.1 weist darauf hin, dass die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern im Bundesland Nordrhein-Westfalen eine hohe Bedeutung besitzt. In diesem Zusammenhang wurde ebenfalls erläutert, dass jugendliche Migranten in NRW in besonderer Weise von den Schwierigkeiten beim Zugang in eine Ausbildungs- oder Arbeitsstelle betroffen sind.²³⁵ Dementsprechend waren sie auch

230 Zum Thema siehe: MEYER-ULLRICH (1997): S. 8 ff.

231 HORSTMANN (1998a): S. 2.

232 Hierzu sagte Horstmann: „Wer berufliche Perspektivlosigkeit zulässt, der erntet politische oder andere Formen des Extremismus.“ HORSTMANN (1998c): S. 4. Einen wichtigen Anlass für diese Äußerung bildete die Landtagswahl in Sachsen-Anhalt vom 26.4.1998, bei der die DVU unter anderem mit ausländerfeindlichen Äußerungen knapp 13 Prozent der Stimmen erhielt. Der nordrhein-westfälische Arbeitsminister zog aus diesem Ereignis folgenden Schluss: „Kaum ein anderes Wahlergebnis der letzten Jahre hat die Dringlichkeit, die Massenarbeitslosigkeit zu bekämpfen deutlicher gemacht, als das in Sachsen-Anhalt. Wenn es einer Partei aus dem Stand gelingt, mit ausländerfeindlichen Parolen zur viertstärksten politischen Kraft in einem Land zu werden, in dem es fast keine Ausländer gibt, und wenn fast ein Viertel der Wähler unter dreißig Jahren dieser Partei ihre Stimme gibt, dann hat die Stunde fünf vor zwölf geschlagen.“ HORSTMANN (1998c): S. 4.

233 Vgl.: HORSTMANN (1998a): S. 2.

234 Diese quantitativen Zielvorgaben dokumentieren: MANKEL (2001): S. 4; KEMPKEN (2002a): S. 11; HORSTMANN (1998a): S. 2. Die Zahl der über sechs Monate erwerbslosen Jugendlichen lag Mitte des Jahres 1998 bei etwa 30.000 Personen. Vgl.: BA (2005): S. 1.

235 In einer Veröffentlichung der Landesregierung aus dem Jahr 2000 heißt es hierzu: „Junge Ausländerinnen und Ausländer sind überproportional an Arbeitslosigkeit der

unter den langzeitarbeitslosen Jugendlichen überrepräsentiert. In den Richtlinien wird die Zielsetzung der Landesinitiative in Bezug auf die Zuwanderer folgendermaßen bestimmt: „Frauen und Migranten sollen entsprechend ihrem Anteil an den Zielgruppen berücksichtigt werden.“²³⁶ Horstmann beziffert den Zuwandereranteil an der von JA anvisierten Zielgruppe auf rund dreißig Prozent. In absoluten Zahlen entspricht dies einer Zahl von etwa 3.000 jungen Migranten.²³⁷

Inhaltliche Ausrichtung

In NRW gab es bereits vor JA einen vielseitigen und aufwendigen Leistungskatalog für erwerbslose Jugendliche. Dieser umfasste unter anderem die Berufsberatung, berufsvorbereitende Maßnahmen, Förderlehrgänge, Qualifizierungsmaßnahmen und Aktivitäten zur Vermittlung Jugendlicher in eine betriebliche Ausbildung. Eine große Zahl an jungen Menschen nutzte die vorhandenen Angebote, welche zum Teil mit erheblichen finanziellen Mitteln von Seiten der Landesregierung ausgestattet wurden. Das Programm *Jugend in Arbeit* ergänzte die vorhandenen Fördermöglichkeiten. Es richtete sich an Menschen unter fünfundzwanzig Jahren, die bereits seit mindestens einem Jahr arbeitslos waren und für eine Ausbildung nicht mehr in Frage kamen.²³⁸ Die Teilnehmer mussten in Nordrhein-Westfalen wohnen und sich auf der Suche nach einer Arbeitsstelle befinden. Um einen besseren Eindruck von der anvisierten Zielgruppe zu vermitteln, sei an dieser Stelle auf Schäffer verwiesen, der auf drei Charakteristika verweist. Zum einen besteht bei den Jugendlichen seiner Auffassung zufolge

Jüngeren beteiligt. Sie stellen in der Altersgruppe bis 20 Jahre gut ein Fünftel der Arbeitslosen, während in dieser Altersgruppe der Anteil an den sozialversicherten Beschäftigten nur rund 11% ausmacht. In der nächsthöheren Altersgruppe der 20- bis 24-jährigen ist der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer mit 24,2% noch etwas höher. Der Anteil an den Sozialversicherten betrug rd. 14% (Sonderauswertung: Sept. '99).“ LANDESREGIERUNG NRW (2000b): S. 19 f. In einer Veröffentlichung aus dem Jahr 2002 wird der Ausländeranteil unter den arbeitslosen Jugendlichen auf knapp zwanzig Prozent beziffert. Dies entsprach zu diesem Zeitpunkt einer absoluten Zahl von rund 18.300 jungen Menschen. Vgl.: MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE NRW (2002d): S. 1.

236 MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, STADTENTWICKLUNG, KULTUR UND SPORT NRW (1998): S. 2; MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE NRW (2001): S. 7. Nach Horstmann handelte es sich bei *Jugend in Arbeit* daher auch um eine Initiative, „die nicht zuletzt vielen jugendlichen Migranten eine neue Beschäftigungsperspektive eröffnen soll.“ HORSTMANN (1998b): S. 2.

237 Vgl.: HORSTMANN (1998c): S. 4. Die Angaben des Ministers finden sich wieder bei: PANTEL/KEULER (1998a): S. 4; LANDESREGIERUNG NRW (2000a): S. 33. Im Juni 1998 waren circa 9.000 junge Ausländer länger als sechs Monate arbeitslos. Ihr Anteil an der Gesamtzahl der erwerbslosen Personen lag somit ebenfalls bei etwa dreißig Prozent. Vgl.: BA (2005): S. 1.

238 Vgl.: MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, STADTENTWICKLUNG, KULTUR UND SPORT NRW (1998): S. 1.

oftmals eine gewisse Distanz zur Arbeitswelt, die dazu führt, dass Arbeitserfahrungen nur bedingt vorliegen. Die nachgefragten Arbeitsplätze der langzeitarbeitslosen Jugendlichen weisen zum anderen überwiegend ein niedriges Qualifikationsniveau auf. Außerdem liegt bei vielen Mitgliedern der Zielgruppe ein Bündel an persönlichen, familiären und sozialen Problemlagen vor, welches einer konstanten Teilnahme am Erwerbsleben entgegensteht.²³⁹

Das Ziel der Initiative bestand darin, dieser Zielgruppe eine tariflich entlohnte Arbeitsstelle für die Dauer von zwölf Monaten zur Verfügung zu stellen.²⁴⁰ Die Modalitäten des Beschäftigungsverhältnisses umfassten einen 30-Stunden-Vertrag plus einen Tag pro Woche Qualifizierung.²⁴¹ Im Anschluss sollten die Jugendlichen dann im Idealfall im Erstbetrieb oder in einem anderen Unternehmen weiterbeschäftigt werden. Ein wichtiges Charakteristikum der Initiative bestand somit darin, dass sie nicht die Vermittlung der Jugendlichen in staatliche Maßnahmen, sondern die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt anstrebte. War dies bei einem jungen Menschen erforderlich, wurde er vor der Vermittlung in einer Trainings- oder Qualifizierungsmaßnahme bzw. in einem Praktikum untergebracht. Die damalige Ministerin Ilse Brusis (SPD) äußerte hierzu: „Bei den zum Teil schwierigen Biografien müssen erst die Voraussetzungen dafür stimmen, dass die Jugendlichen nicht nur kurzfristig in den Betrieb vermittelt werden können, sondern dort auch Fuß fassen und langfristig ins Arbeitsleben zurückkehren. Die schnelle Vermittlungsquote ist nicht unser Ziel.“²⁴²

Die konkreten Leistungen bestanden im Rahmen der Landesinitiative erstens in aufsuchenden und beratenden Tätigkeiten für die Jugendlichen. Aufgrund der

239 Vgl.: SCHÄFFER (1999): S. 4. Der zuständige Arbeitsminister Horstmann schrieb bei Beginn des Programms: „Viele dieser Jugendlichen verfügen über keinen oder nur über einen mangelhaften Schulabschluss. Für einen dauerhaften Einstieg in das Berufsleben fehlt ihnen zumeist die berufliche Erfahrung. Nicht wenige von ihnen haben bereits fragwürdige Lebensentwicklungen genommen.“ HORSTMANN (1998a): S. 2.

240 In den Programmrichtlinien steht hierzu: „Die Beschäftigungsverhältnisse (...) müssen eine Mindestdauer von einem Jahr haben und geeignet sein, die Eingliederungschancen in das Beschäftigungssystem zu verbessern. Der Betrieb muss die Gewähr für eine qualifizierte Einarbeitung der jungen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bieten.“ Vgl.: MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, STADTENTWICKLUNG, KULTUR UND SPORT NRW (1998): S. 2; MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE NRW (2001): S. 7.

241 Vgl.: MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, STADTENTWICKLUNG, KULTUR UND SPORT NRW (1998): S. 1; MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE NRW (2001): S. 6; HORSTMANN (1998b): S. 2. Pantel und Keuler schreiben in diesem Zusammenhang: „Die flexible Projektkonzeption erlaubt einen individuellen Zuschnitt der Qualifizierung auf die Bedürfnisse, Wünsche und Voraussetzungen des Jugendlichen und des Betriebes. Sie kann damit sowohl berufsfachliche als auch allgemeinbildende bzw. die persönliche und soziale Kompetenz steigernde Inhalte haben.“ PANTEL/KEULER (1998a): S. 8. In der Praxis „erfolgte diese Qualifizierung in der Regel durch eine fachliche Unterweisung am Arbeitsplatz; in rd. jedem vierten Fall wurden die Jugendlichen aber auch in externe Kurse geschickt.“ SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002c): S. 19.

242 Zitiert nach: SCHIERHOLZ (2001): S. 176.

oftmals schwierigen Ausgangsvoraussetzungen der Zielgruppe gingen die Initiatoren davon aus, dass eine besondere Form der Ansprache der jungen Menschen notwendig sei.²⁴³ Daher wollte man umfassende Bemühungen um eine Kontaktaufnahme zu den jungen Menschen anstellen. Bemerkenswert ist hierbei, dass im Rahmen des Programms alle in Betracht kommenden langzeitarbeitslosen Jugendlichen angesprochen und ihnen konkrete und verbindliche Beschäftigungsangebote unterbreitet werden sollten. Bei dieser Zielsetzung handelte es sich nach Pantel und Keuler um ein „arbeitsmarktpolitisches Novum.“²⁴⁴ Durch eine intensive Beratung wurde nach dem Zustandekommen des Kontaktes das Ziel eines individuell abgestimmten Vorgehens verfolgt. Hierbei sollten vor allem die unterschiedlichen Voraussetzungen, Probleme und Potenziale jedes Jugendlichen berücksichtigt werden. Insgesamt verfolgte die Landesinitiative nach einer Aussage von Horstmann aus dem Jahr 1998 „ein in mehrfacher Hinsicht umfassendes Konzept: alle Mitglieder einer schwierigen Zielgruppe werden angesprochen, alle bereits bestehenden Angebote der Jugendhilfe und Arbeitsförderung werden gebündelt und alle Möglichkeiten genutzt, die Jugendlichen zum Mitmachen zu gewinnen.“²⁴⁵

Um ein ausreichendes Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten zu sichern, erfolgte die Umsetzung der Initiative in Kooperation mit der Wirtschaft und anderen wichtigen gesellschaftlichen Akteuren. Die Arbeitgeber erhielten im Rahmen der tariflich bezahlten Erwerbstätigkeit von Seiten der Landesregierung einen Lohnkostenzuschuss in Höhe von 70 Prozent.²⁴⁶ Ihnen wurde zudem zugesagt, dass für sie ein Jugendlicher gesucht wird, der dem gewünschten Anforderungsprofil entspricht. Mit der Aufgabe der passgenauen Vermittlung befassten sich vor allem Fachkräfte der zuständigen Kammern.

Auf Basis der Erfahrungen der ersten zweieinhalb Jahre wurde das Programm zum 1. Januar 2001 weiterentwickelt. Die wesentlichen Kernpunkte der Initiative blieben jedoch im Rahmen der Überarbeitung erhalten. Ab Anfang 2001 erfolgte die Finanzierung des Programms nicht mehr ausschließlich durch Landesmittel, sondern auch durch Städte und Gemeinden sowie durch die Arbeitsverwaltungen. Inhaltlich wurden die Aufgaben der Arbeits- und Sozialämter bei der Entscheidung über die Aufnahme von Jugendlichen in die Initiative erweitert. Eine weitere wichtige Modifikation bestand darin, dass seit Beginn des Jahres 2001 auch Jugendliche am Programm teilnehmen konnten, die erst seit sechs Monaten arbeitslos gemeldet waren.²⁴⁷ Zudem wurden im Rahmen der Änderungen auch

243 Vgl. unter anderem: PANTEL/KEULER (1998a): S. 7; PANTEL/KEULER (1998b): S. 11.

244 PANTEL/KEULER (1998a): S. 8. Ähnlich äußert sich : SCHÄFFER (1999): S. 4.

245 HORSTMANN (1998c): S. 4.

246 Vgl.: MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, STADTENTWICKLUNG, KULTUR UND SPORT NRW (1998): S. 3.

247 Konkret werden mit dem Programm somit von diesem Zeitpunkt an auch Jugendliche angesprochen, „die in der Regel 6 Monate arbeitslos sind und einer besonderen Ansprache, Beratung, Entwicklungsplanung und Begleitung bedürfen und die voraussichtlich nicht mehr für eine Ausbildung in Frage kommen.“ MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE NRW (2001): S. 6.

Fristen für einzelne Arbeitsschritte festgelegt.²⁴⁸ Zu einer bedeutsamen Veränderung der Landesinitiative kam es dann erneut im Jahr 2002, als die Höhe des Lohnkostenzuschusses auf fünfzig Prozent reduziert wurde. Durch diese Maßnahme wollte man die Erreichung einer möglichst großen Zahl an jungen Menschen mit den vorhandenen Mitteln sicherstellen.²⁴⁹

Das Programm *Jugend in Arbeit* sah keine spezifischen Regelungen für jugendliche Migranten vor. Trotzdem wurde es von der Landesregierung als Reaktion auf die Arbeitsmarktprobleme der Zuwanderer gesehen. Hierzu heißt es in einer Veröffentlichung aus dem Jahr 2000: „Das Programm ‚*Jugend in Arbeit*‘, dessen Ziel es ist, gerade die jungen Menschen zu erreichen, die besonderen Arbeitsmarktrisiken ausgesetzt sind, nimmt in seiner Gesamtkonzeption ausdrücklich Bezug auf die besonderen Bedingungen sowohl ausländischer als auch spät-ausgesiedelter junger Menschen.“²⁵⁰ Von politischer Seite wurde vor allem der individuelle Zuschnitt der Initiative als positiv für die spezifischen Belange langzeitarbeitsloser junger Migranten erachtet.²⁵¹

Ausstattung

Für das Programm wurden seit seiner Initiation im Jahr 1998 zusätzliche Mittel im Landeshaushalt bereitgestellt. Die Höhe der finanziellen Aufwendungen stieg von Jahr zu Jahr an. Im Jahr 2001 belief sich der finanzielle Rahmen auf 60 Millionen DM. Drei Viertel dieser Summe stammten von der Landesregierung und ein Viertel von der Bundesagentur für Arbeit. Im Jahr 2002 standen 38,8 Millionen Euro für das Programm bereit. Es handelte sich dabei um 27,8 Millionen

248 Vgl. hierzu: SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002b): S. 23; MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE NRW (2001): S. 4. Für weitere Informationen zu den ab Anfang des Jahres 2001 gültigen Änderungen siehe: MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE NRW (2001): S. 1 ff. SCHARTAU (2001a): S. 2; SCHEPERS (2001): S. 6 ff. Zur Zielsetzung der durchgeführten Weiterentwicklung der Initiative schreiben Kempken und Schepers: „Die zu Beginn des Jahres 2001 eingeführten Änderungen sollen die Wirksamkeit der Initiative *Jugend in Arbeit* weiter erhöhen. Durch die stärkere Einbeziehung der Arbeits- und Sozialämter wurde der Kreis der Kooperationspartner vergrößert, gleichzeitig soll durch klarere Vorgaben die Effizienz der eingesetzten Instrumente verbessert werden.“ KEMPKEN/SCHEPERS (2001): S. 8.

249 Vgl.: MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE NRW (2002a): S. 1; HILDEBRANDT (2005): S. 1. Die Verringerung des Lohnkostenzuschusses bezog sich nicht nur auf die Höhe der Förderung. Seit der Änderung wurde auch die Bemessungsgrundlage wesentlich enger begrenzt.

250 Vgl.: LANDESREGIERUNG NRW (2000b): S. 20. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass auch in den relevanten Gremien über die spezifische Situation der jungen Zuwanderer gesprochen wurde. Im Sommer 1999 fand beispielsweise eine Tagung unter dem Titel *Wege zur Verbesserung der Ansprache von Jugendlichen aus Zuwandererfamilien* statt. Vgl.: MANKEL (1999): S. 13 f.; DOOMERNIK (1998): S. 55.

251 Vgl.: HORSTMANN (1998c): S. 5.

Euro aus Landesmitteln und 11 Millionen Euro von den Kommunen und der Arbeitsverwaltung.²⁵²

Neben der finanziellen ist auch die personelle Ausstattung der Landesinitiative aufschlussreich. Der Kontakt mit den Jugendlichen erfolgte durch über 400 Berater. Bei ihnen handelte es sich um Mitarbeiter von Einrichtungen, die schon zuvor mit der Thematik befasst waren. Die Landesregierung weist darauf hin, dass die Gestaltung des JA-Programms nur einen Bestandteil des Aufgabengebiets der Mitarbeiter bildete.²⁵³ Nach einer Erhebung der Sozialwissenschaftlichen Forschungsgruppe SALSS umfasste der durchschnittlich für die Landesinitiative aufgewendete Zeitaufwand eines Beraters etwa 12 Stunden die Woche.²⁵⁴ Aus dieser Quelle geht ebenfalls hervor, dass jeder Berater im Schnitt 22 Jugendliche betreute.²⁵⁵ Zudem waren etwa 30 Mitarbeiter der Handwerkskammern sowie der Industrie- und Handelskammern und einige Beschäftigte der GIB in die Umsetzung des Programms eingebunden.

An dieser Stelle ist nicht nur auf die finanzielle und personelle Ausstattung der Landesinitiative hinzuweisen, sondern auch auf die Förderung, die sie von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen erhielt. Das Programm *Jugend in Arbeit* fand Unterstützung durch die Landesregierung, die Kammern, die Arbeitgeberverbände, den Deutschen Gewerkschaftsbund, die Arbeitsverwaltung, zahlreiche Wohlfahrtsverbände und die Kommunen.²⁵⁶ Die Beteiligung der genannten Akteure sicherte der Initiative eine breite Akzeptanz. Der erforderliche Zugang zu den Jugendlichen und zu den Unternehmen wurde auch dadurch erleichtert, dass prominente Persönlichkeiten sich für die Beteiligung an dem Programm einsetzten.²⁵⁷

Durchführung

Die Landesinitiative *Jugend in Arbeit* strebte durch aufeinander aufbauende Schritte die längerfristige Vermittlung von langzeitarbeitslosen Jugendlichen in

252 Vgl.: MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE NRW (2002a): S. 1.

253 Vgl.: LANDESREGIERUNG NRW (1999): S. 2.

254 Vgl.: SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002b): S. 7.

255 Vgl.: SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002b): S. 8 f. Der Zeitaufwand, den ein Mitarbeiter aufbringen musste, um einen Jugendlichen in ein Beschäftigungsverhältnis zu begleiten, betrug durchschnittlich 16 Stunden. Vgl.: SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002b): S. 24.

256 Vgl.: LANDESREGIERUNG NRW (1998): S. 3; PANTEL/KEULER (1998a): S. 9.

257 „Prominente Einzelpersonlichkeiten der Sektoren Wirtschaft, Sport, Kultur, Medien etc. bilden den Promotorenkreis. Sie tragen mit ihrem persönlichen Renommee zu einer breiten politischen und gesellschaftlichen Akzeptanz bei, garantieren bzw. erleichtern den Zugang zu Betrieben und Institutionen („Türöffner“) und engagieren sich für die Vertrauensbildung bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen.“ PANTEL/KEULER (1998a): S. 9.

das Erwerbsleben an.²⁵⁸ Die Ansprache der Jugendlichen erfolgte zum einen in Form eines Briefes des zuständigen Ministers, zum anderen waren die Berater vor Ort aufgefordert, aktiv auf die Zielgruppe zuzugehen und auf diese Weise einen persönlichen Kontakt herzustellen. Viele Jugendliche wurden auch von den zuständigen Arbeitsverwaltungen oder Sozialämtern den Beratern zugewiesen.²⁵⁹ Junge Menschen konnten sich auch selbst zur Teilnahme an dem Programm melden, indem sie sich entweder an das zuständige Arbeitsamt oder an die zu diesem Zweck eingerichtete Hotline wendeten.

In einem zweiten Schritt wurden die Jugendlichen beraten und ihnen wurde die Anfertigung eines Entwicklungsplanes angeboten, welcher die einzelnen Stationen auf dem Weg in das Erwerbsleben festlegte. Die Erstellung des Planes erfolgte in Kooperation zwischen den Beratern und den Jugendlichen. Hierbei wurden die besonderen Lebensumstände des Jugendlichen, wie beispielsweise die finanzielle oder familiäre Situation, ebenso berücksichtigt wie die individuellen Kenntnisse, Fertigkeiten und Problemlagen. Die Konzeption der Landesinitiative entsprach der Leitlinie „Fördern und Fordern“, da den Jugendlichen für ihre Zustimmung zur Beteiligung am Programm eine konkrete Perspektive geboten wurde. Eine Verweigerung der Mitwirkung konnte hingegen von Seiten der Arbeitsverwaltung oder vom zuständigen Sozialamt sanktioniert werden.²⁶⁰

Die konkrete Umsetzung des Entwicklungsplanes bildete die dritte Phase des Programms. Gegebenenfalls wurde vor der Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses zunächst die Sammlung von Arbeitserfahrungen oder die Teilnahme an einer Qualifizierungs- bzw. Trainingsmaßnahme als sinnvoll erachtet. Die jeweilige inhaltliche Ausrichtung und die Dauer eines solchen vorbereitenden Schrittes richtete sich nach den spezifischen Bedürfnissen des jeweiligen Teilnehmers.²⁶¹ Nach einer solchen Maßnahme erfolgte die Vermittlung in das sozi-

258 Siehe hierzu: KEMPEN (2002a): S. 12.

259 Vgl.: SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002b): S. 10 f.

260 Vgl.: HORSTMANN (1998c): S. 5; LANDESREGIERUNG NRW (1999): S. 3. Der zuständige Staatssekretär Baedeker äußerte zu diesem Punkt: „Nach wie vor gilt der Grundsatz von Fördern und Fordern. Wir unterbreiten den jungen Männern und Frauen ein, wie wir meinen, wirklich gutes Angebot. Wer dies ohne nachvollziehbare Gründe ausschlägt, muss mit Konsequenzen bis hin zur Kürzung oder Streichung von Transferleistungen rechnen. Ich betone aber: Dies ist kein Gesichtspunkt, der im Zusammenhang mit der Initiative bei uns im Vordergrund steht, sondern ein nachrangiger Gesichtspunkt, der nur in einer geringen Zahl von Fällen eine Rolle spielt.“ LANDTAG NRW (1999): S. 3.

261 Seligmann und Kempken weisen darauf hin, dass ein großer Teil der Jugendlichen vorbereitende Maßnahmen durchlief. Es handelte sich hierbei zum einen um berufsvorbereitende Angebote wie etwa Praktika, Trainingsmaßnahmen, fachliche Qualifizierungen, Sprachkurse oder schulische Ergänzungsausbildungen. Zum anderen wurden jedoch auch persönliche Entwicklungsschritte beispielsweise zur Erhöhung der sozialen Kompetenz, zum Abbau von Schulden, zur Versorgung medizinischer Probleme oder zur Bewältigung familiärer Schwierigkeiten durchgeführt. Vgl.: SELIGMANN/KEMPEN (1999): S. 27. Nach Hildebrandt absolvierten viele der Jugendlichen ein Praktikum in dem Betrieb, in den sie anschließend auch vermittelt werden soll-

alversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis, wobei den Fachkräften der Kammern die Aufgabe zukam geeignete Stellen in der jeweiligen Region zu suchen.²⁶² Während des Beschäftigungsverhältnisses blieb der Kontakt zu den Beratungsstellen erhalten. Die Jugendlichen erfuhren auf diese Weise Unterstützung bei der Wahl der geeigneten berufsbegleitenden Qualifizierungsmaßnahmen sowie bei Fragen oder etwaigen Problemen. Mit den Beratern konnte dann auch erörtert werden, welche Schritte nach der Teilnahme an dem Programm *Jugend in Arbeit* auszuführen sind.

Betriebe konnten sich mittels eines Anmeldeformulars an der Initiative *Jugend in Arbeit* beteiligen. Auf die Anfrage hin setzten sich Mitarbeiter der Industrie- und Handelskammer bzw. der Handwerkskammer mit dem Unternehmen in Verbindung. Sie nahmen das Stellenprofil und die gewünschten Anforderungen an den Jugendlichen auf. Anschließend erfolgte dann unter Rücksprache mit den Beratern der Jugendlichen die Auswahl eines geeigneten Bewerbers. Eine optimale Stellenbesetzung sollte dadurch gewährleistet werden, dass der Jugendliche vor Beginn des Arbeitsverhältnisses gegebenenfalls noch an einer Qualifizierungsmaßnahme teilnahm.

Nach Beendigung des einjährigen Beschäftigungsverhältnisses sollten möglichst viele Jugendliche im Betrieb längerfristig übernommen werden oder eine adäquate Beschäftigung in einem anderen Unternehmen finden. Die Jugendlichen, bei denen ein derartiger Übergang nicht zustande kam, waren aufgefordert, in Kooperation mit ihrem Berater einen neuen Ansatz zu suchen.

Um eine effiziente Organisation der Initiative zu gewährleisten, war die Kooperation verschiedener Akteure notwendig. Es sollte keine neue Beratungsinfrastruktur entstehen. „Vielmehr sollten vorhandene Strukturen gebündelt werden, die Träger und Institutionen ihre Kompetenzen einbringen und zusammenführen (...).“²⁶³ Die Zusammenarbeit und Koordination der einzelnen Institutionen erfolgte durch intensive Beratungen.²⁶⁴ Grundsätzlich wurde die Initiative zentral gesteuert und dezentral umgesetzt. Die zentrale Steuerung erfolgte durch

ten. Auf diese Weise konnte der Arbeitgeber dann eine fundiertere Entscheidung treffen. Vgl.: HILDEBRANDT (2005): S. 2.

262 Aus der Befragung der an der Initiative beteiligten Berater geht hervor, dass auch viele von ihnen durch die Verwendung vorhandener Kontakte versuchten, Arbeitsplätze für die Jugendlichen zu gewinnen. Nähere Angaben zu diesem Thema finden sich bei: SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002b): S. 17.

263 MANKEL (1999): S. 6. Horstmann schrieb im Jahr 1998 hierzu: „*Jugend in Arbeit* baut auf Strukturen und Ressourcen auf, die in der Region bereits existieren. Bis heute fehlt es häufig an ihrer konsequenten Bündelung und Vernetzung, an der Zusammenführung aller Handlungsmöglichkeiten im einzelnen konkreten Fall. *Jugend in Arbeit* will das durchgreifend verbessern, will diejenigen zusammenführen, die sich um die gleiche Zielgruppe kümmern. Die Initiative will deutlich machen, dass auch in Zeiten knapper Kassen arbeitsmarktpolitisch viel erreicht werden kann.“ HORSTMANN (1998c): S. 5.

264 Vgl.: PANTEL/KEULER (1998a): S. 9 f. Näher auf die Zusammenarbeit der einzelnen Akteure geht ein: MANKEL (1999): S. 6 ff.

die erweiterte Projektgruppe des Arbeitsministeriums und den neu geschaffenen Landesbeirat. Die Projektgruppe *Jugend in Arbeit* bemühte sich um die Organisation, fachliche Steuerung und Evaluation der Landesinitiative. Der neu geschaffene Landesbeirat zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, der sich aus Vertretern von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zusammensetzte, diente als Multiplikator für den Informationstransfer. Zudem wurden in diesen Gremien Lösungsvorschläge für praktische Probleme erarbeitet und inhaltliche Fragen erörtert.²⁶⁵

Für die dezentrale Umsetzung waren vor allem die Berater, Kammern, Arbeitsverwaltungen und Regionalsekretariate zuständig. Wie bereits erwähnt, erfolgte die Beratung und Begleitung der Jugendlichen durch die leistungsbezogen finanzierten Mitarbeiter entsprechender Organisationen. Fachkräfte der Kammern bildeten die Ansprechpartner für Unternehmen, übernahmen die Aufgabe, Arbeitsplätze zu akquirieren, gewährleisteten eine optimale Vermittlung der Jugendlichen und waren im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit tätig. Die Arbeitsämter erfüllten eine wichtige Funktion bei der Kontaktaufnahme und waren an der konkreten Umsetzung der Entwicklungspläne maßgeblich beteiligt. Den Regionalsekretariaten oblag hingegen die regionale Umsetzung des Programms. Sie organisierten vor allem die Kooperation der genannten Akteure vor Ort und waren Ansprechpartner bei etwaigen Problemen.²⁶⁶

Die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung besaß im Rahmen der Initiative zwei Aufgaben. Zum einen übernahm sie das Controlling, indem sie die Daten aus über dreißig Regionen und von den Beratern quartalsweise erhob und auswertete. Die GIB war zum anderen zusammen mit den Regionalsekretariaten im Bereich der Koordination aktiv. Unter anderem arbeitete sie an der Lösung von Problemen mit, informierte die Akteure vor Ort und beantwortete Fragen zur konkreten Umsetzung des Programms.²⁶⁷

5.4.2 Ergebnisse und Bewertung

Ergebnisse

Die Beschäftigung mit den Ergebnissen der Landesinitiative *Jugend in Arbeit* erfolgt im Wesentlichen durch die Heranziehung zweier Parameter. Zunächst werden die Teilnehmerzahlen untersucht. In diesem Zusammenhang stellt sich vor allem die Frage, inwiefern die angestrebten Vorgaben erreicht wurden und ob junge Zuwanderer Zugang zum Programm gefunden haben. Anschließend wird auf den Verbleib der Jugendlichen nach Beendigung der Teilnahme eingegangen.

265 Vgl.: PANTEL/KEULER (1998a): S. 9. ; HAUBRICH (2005): S. 1.

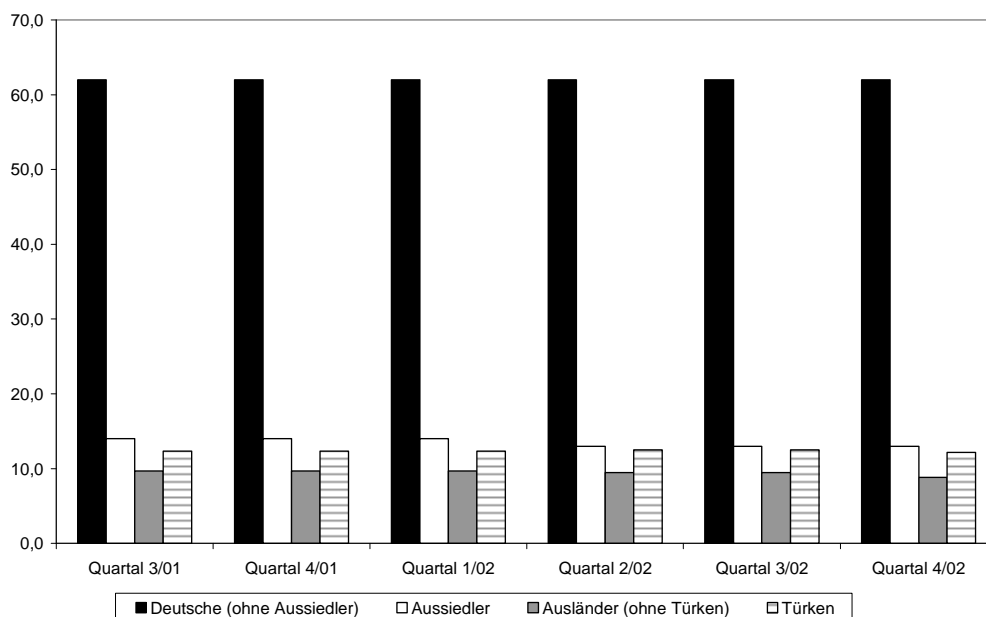
266 Vgl.: HORSTMANN (1998c): S. 5; PANTEL/KEULER (1998a): S. 9 f.

267 Vgl.: KEMPKEN (2004): S. 4.

Bis zum Ende des Jahres 2002 wurden durch die Landesinitiative *Jugend in Arbeit* über 29.400 Jugendliche kontaktiert. Mit über neunzig Prozent der angesprochenen Personen führten die zuständigen Mitarbeiter beratende Gespräche. Im Rahmen dieser Unterredungen wurde für etwa 24.000 Mitglieder der Zielgruppe ein individueller Entwicklungsplan erstellt. Eine Berufstätigkeit oder Ausbildung begannen insgesamt über 13.000 der kontaktierten Jugendlichen. In über siebzig Prozent der Fälle erfolgte der Einstieg in das Erwerbsleben unmittelbar über den durch das JA-Programm initiierten Beratungs- und Vermittlungsprozess.²⁶⁸

An dieser Stelle ist nun die Frage zu klären, inwieweit Zuwanderer von *Jugend in Arbeit* profitiert haben. Zu ihrer Beantwortung wird im Folgenden der Zuwandereranteil unter den Teilnehmern zu verschiedenen Zeitpunkten dargestellt. Im ersten Jahr waren 27 Prozent der beratenen Jugendlichen Ausländer und neun Prozent Aussiedler. Unter den Ausländern stammten die mit Abstand meisten Personen aus der Gruppe der Türken.²⁶⁹ In der Folgezeit ist in Bezug auf den Zuwandereranteil unter den beratenen Jugendlichen eine gewisse Konstanz festzustellen. Dieser Sachverhalt wird anhand der nachfolgenden Abbildung deutlich. In ihr werden Zahlen aus den sechs Quartalen von der Mitte des Jahres 2001 bis zum Ende des Jahres 2002 vorgestellt. Der Ausländeranteil lag in jedem Quartal bei rund zwanzig Prozent. Die Mehrheit der Jugendlichen ohne deutsche Staatsangehörigkeit bildeten in jedem Zeitraum die Türken. Der Anteilswert der Aussiedler betrug konstant 13 bis 14 Prozent.

Abbildung 5.7: Jugendliche in der Beratungsphase von *Jugend in Arbeit* nach Bevölkerungsgruppen (Angaben in Prozent)



Quellen: GIB; eigene Darstellung

268 Vgl.: KEMPEN (2002e): S. 2; SANDERS (2002): S. 10.

269 Die Daten sind entnommen aus: SELIGMANN/KEMPEN (1999): S. 26; LANDESREGIERUNG NRW (2000): S. 58.

Betrachtet man die Strukturmerkmale der aktiven Jugendlichen, die an JA teilnahmen, stellt man gewisse Unterschiede zwischen den ausländischen Jugendlichen und der Gesamtmenge an aktiven Jugendlichen fest.²⁷⁰ Zum Beleg werden einige Daten aus dem vierten Quartal des Jahres 2001 vorgestellt. Da in Bezug auf die Struktur der Teilnehmer im Zeitverlauf ein hohes Maß an Konstanz zu beobachten ist, besitzen die Zahlen jedoch in ihren Grundzügen auch für andere Zeiträume Gültigkeit. Der Frauenanteil unter den Ausländern lag mit 36 Prozent etwas niedriger als unter den Jugendlichen insgesamt. Die jungen Ausländer waren mit durchschnittlich rund 23 Jahren zudem älter. Ein wichtiger Unterschied bestand des Weiteren darin, dass die ausländischen Jugendlichen weniger gut qualifiziert waren. Um dies beispielhaft zu verdeutlichen, sei darauf hingewiesen, dass im vierten Quartal 2001 nur rund ein Fünftel von ihnen eine abgeschlossene Ausbildung besaß. Bei den Jugendlichen insgesamt lag dieser Wert bei 30 Prozent. Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die jugendlichen Ausländer durchschnittlich etwas länger arbeitslos waren.²⁷¹

In Anbetracht der insgesamt etwas ungünstigeren Strukturmerkmale der jungen Ausländer ist von Interesse, ob sie im Rahmen von *Jugend in Arbeit* im gleichen Maße Zugang zu einer Qualifizierung oder Beschäftigung gefunden haben. Die Landesregierung fasste die diesbezüglichen Erfahrungen aus der Zeit bis zum 30. Juni 1999 im Jahr 2000 folgendermaßen zusammen: „Im bisherigen Verlauf des Programms haben die jungen Ausländerinnen und Ausländer das Beratungsangebot eher angenommen und sind den Hilfsangeboten eher gefolgt als ihre deutschen Altersgenossinnen und -genossen. Entsprechend konnten bis Mitte 1999 rund 500 junge Ausländerinnen und Ausländer sowie rund 150 spät-ausgesiedelte junge Menschen, die bis dahin langzeitarbeitslos gewesen waren, in Beschäftigung und/oder Qualifizierung vermittelt werden.“²⁷² In einer anderen Veröffentlichung aus demselben Jahr gab die Landesregierung an, dass der Anteil junger Zuwanderer bei der Vermittlung in Qualifizierung oder Beschäftigung etwa 30 Prozent betrage.²⁷³

In einer Publikation aus dem Jahr 2002 heißt es dann: „Für die Vermittlungschancen junger Migrantinnen und Migranten bestätigt die Entwicklung im Jahre 2001 die bisherigen Erkenntnisse: Weiterhin sind die Aussichten von Aussiedlerinnen und Aussiedlern besonders positiv, ihre Vermittlungsquote liegt um mehr als fünf Punkte über der der übrigen jungen Menschen. Und die Chancen der ausländischen Jugendlichen sind immer noch in etwa genauso groß wie die der deut-

270 Als aktive Jugendliche sind definiert: „Alle Jugendlichen, die erfasst sind und zum Stichtag aktiv an der Initiative teilnehmen, d. h. die nicht abgebrochen haben und von denen noch nicht der Verbleib sechs Monate nach Beendigung der Beschäftigungsphase festgestellt wurde.“ KEMPEN (2002e): S. 9.

271 Vgl.: KEMPEN (2001b): S. 9 ff.

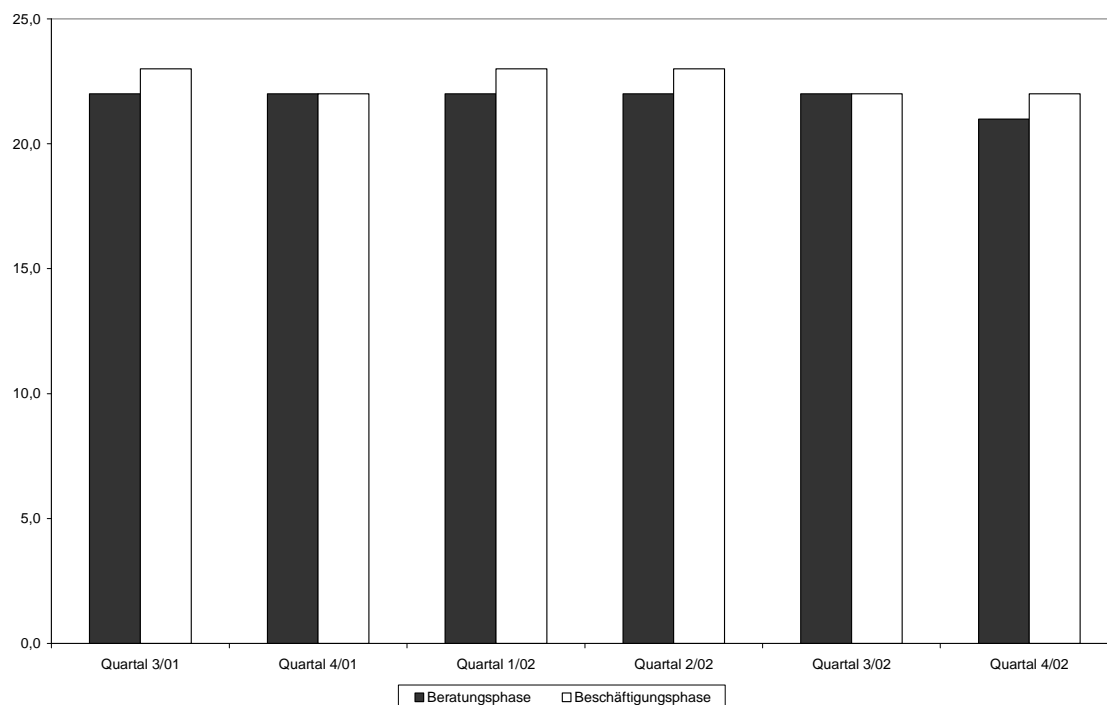
272 Vgl.: LANDESREGIERUNG NRW (2000a): S. 58.

273 Vgl.: LANDESREGIERUNG NRW (2000b): S. 20.

schen – und dies gilt, obwohl sie in der Regel formal schlechter qualifiziert sind.“²⁷⁴

Die Daten aus den Quartalsberichten der GIB bestätigen die Aussagen der Landesregierung. Der Ausländeranteil lag unter den Jugendlichen in der Beschäftigungsphase in den zuvor bereits angesprochenen sechs Quartalen bei jeweils 22 bis 24 Prozent. Diese Anteilswerte entsprechen, wie die Abbildung 5.8 zeigt, recht genau den Ausländerquoten unter den Jugendlichen in der Beratung. Es ist somit davon auszugehen, dass die jungen Ausländer durch die Landesinitiative im ähnlichen Maße Zugang zu einer Beschäftigung gefunden haben wie die deutschen Teilnehmer.

Abbildung 5.8: Ausländeranteil unter den Teilnehmern an *Jugend in Arbeit* in der Beratungs- und in der Beschäftigungsphase im Zeitraum von Mitte 2001 bis Ende 2002 (Angaben in Prozent)



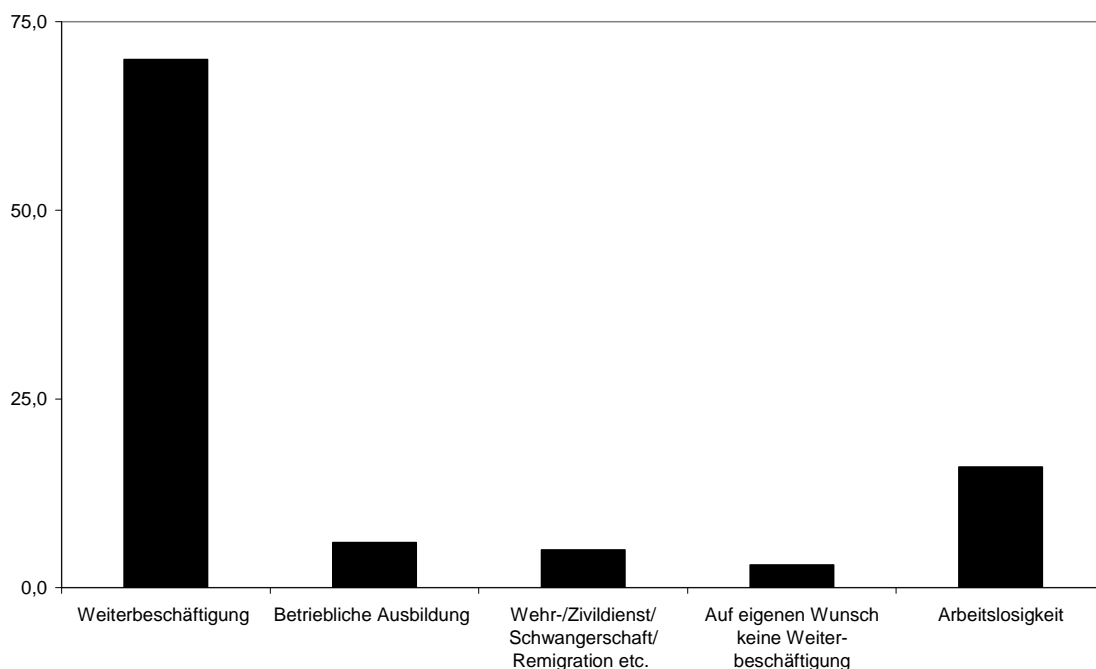
Quellen: GIB; eigene Darstellung

Im Weiteren richtet sich das Augenmerk nun auf die Daten zum Verbleib der JA-Teilnehmer nach dem Ende der Beschäftigungszeit. Die entsprechenden Zahlen wurden zum einen direkt und zum anderen sechs Monate nach Beendigung der Teilnahme erfasst. Die Mitarbeiter der Kammern haben im Zeitraum von 1998 bis 2002 den Verbleib von knapp 4.200 Jugendlichen unmittelbar nach dem regulären Ende der einjährigen Beschäftigungszeit festgestellt. Demnach wurden 70 Prozent der Teilnehmer im Erstbetrieb oder einem anderen Unternehmen weiterbeschäftigt. Sechs Prozent der Jugendlichen begannen eine Ausbildung. Weitere 16 Prozent der jungen Menschen meldeten sich nach der Teil-

274 Vgl.: LANDESREGIERUNG NRW (2002): S. 17.

nahme an der Landesinitiative erneut arbeitslos. Die übrigen Jugendlichen wurden auf eigenen Wunsch oder wegen anderer Gründe wie zum Beispiel Antritt des Wehr- bzw. Zivildienstes, einer Schwangerschaft oder Remigration nicht weiterbeschäftigt.²⁷⁵ Die nachfolgende Abbildung bereitet die angeführten Zahlen grafisch auf.

Abbildung 5.9: Verbleib der Teilnehmer an *Jugend in Arbeit* unmittelbar nach dem Ende der Beschäftigungsphase (Zeitraum: Mitte 1998 bis Ende 2002, Angaben in Prozent)



Quellen: GIB; eigene Darstellung

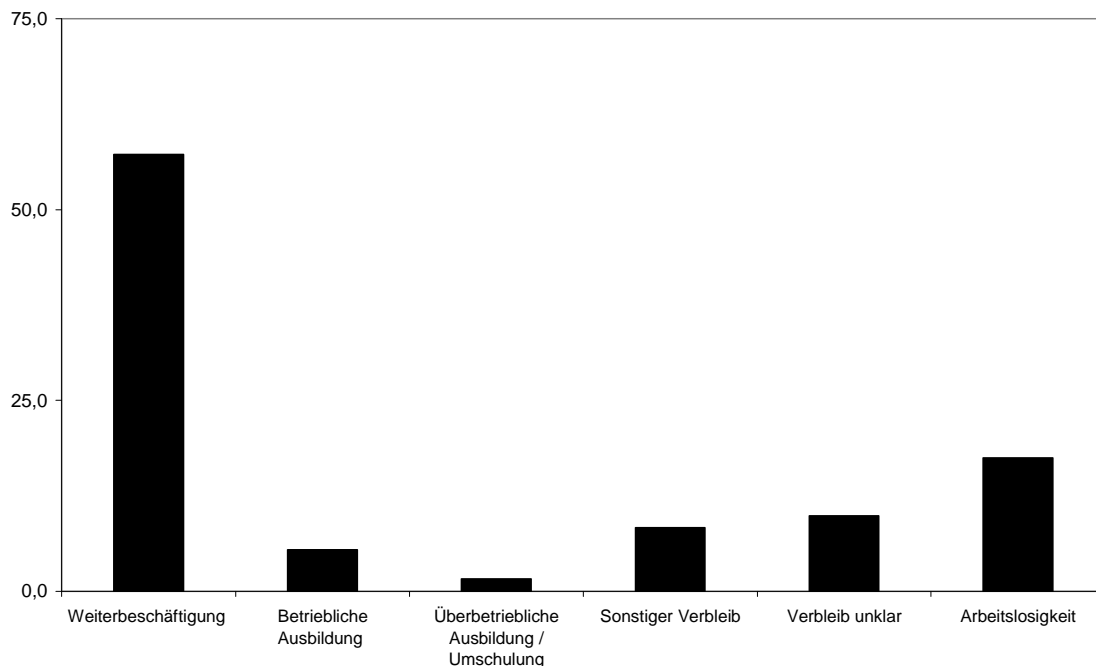
Die Landesinitiative strebte die langfristige Vermittlung Jugendlicher in das Erwerbsleben an. Daher ist von besonderer Bedeutung, wie sich die Zahlen zur Situation ein halbes Jahr nach der Beendigung der regulären Beschäftigungsphase darstellten. Die Erhebung der entsprechenden Daten erfolgte durch die Berater. Der Verbleib der jugendlichen Migranten wurde hierbei nicht separat erfasst. Daher kann der Frage, inwieweit die dargestellten Zahlen auch für die jungen Zuwanderer gelten, nicht anhand von konkreten Zahlen nachgegangen werden.

Im Folgenden konzentriert sich die Betrachtung auf die Erhebungen in den sechs Quartalen von der Mitte des Jahres 2001 bis zum Ende des Jahres 2002. In diesem Zeitraum wurden insgesamt Erkenntnisse zum Status von über 1.400 Jugendlichen gesammelt. In einem Beschäftigungsverhältnis befanden sich insgesamt rund 57 Prozent der jungen Menschen. Über fünf Prozent von ihnen absolvierte eine betriebliche Ausbildung. An einer überbetrieblichen Ausbildung bzw. Umschulung nahmen 1,6 Prozent der Jugendlichen teil. Erneut arbeitslos waren

275 Vgl.: KEMPKEN (2002e): S. 4.

sechs Monate nach dem Ende der Beschäftigungsphase 17,5 Prozent der Jugendlichen. Bei den anderen Teilnehmern war der Verbleib unklar oder es wurde die Kategorie „Sonstiger Verbleib“ angegeben.

Abbildung 5.10: Verbleib der Teilnehmer an *Jugend in Arbeit* sechs Monate nach dem Ende der Beschäftigungsphase (Zeitraum Mitte 2001 bis Ende 2002, Angaben in Prozent)



Quellen: GIB; eigene Darstellung

Evaluation

An dieser Stelle findet nun eine bewertende Auseinandersetzung mit dem Verlauf und den Ergebnissen der nordrhein-westfälischen Initiative *Jugend in Arbeit* statt. Um zu einem fundierten Urteil zu gelangen, ist es jedoch zunächst erforderlich, nochmals die Zielgruppe des Programms zu betrachten. Nach Angabe der beteiligten Berater teilte sich diese in drei Gruppen auf. Knapp dreißig Prozent der kontaktierten Jugendlichen wurden als gut vermittelbar eingeschätzt. Die Mitglieder dieser Gruppe besaßen formale Bildungsabschlüsse und die Motivation zur Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit. Sie benötigten daher lediglich ein gewisses Maß an Unterstützung, um ihre Arbeitslosigkeit zu überwinden. Die zweite Gruppe, die gut fünfundsiebzig Prozent der Teilnehmer an der Initiative ausmachte, wies nach Einschätzung der Berater zwar ebenfalls ein hohes Maß an Motivation aus. Allerdings lagen bei ihren Mitgliedern Probleme im psychischen und/oder sozialen Bereich vor. Zudem besaßen sie zumeist nur geringe Qualifikationen. Die dritte Gruppe, die ebenfalls rund fünfundsiebzig Prozent der teilnehmenden jungen Menschen umfasste, war durch die gravierenden psycho-sozialen Defizite und die mangelnde Motivation ihrer Mitglieder ge-

kennzeichnet. Die Berater schätzten die Jugendlichen aus dieser Gruppe als kaum vermittelbar ein.²⁷⁶

Es ist somit bei der Beurteilung des Programms *Jugend in Arbeit* zu bedenken, dass einer erfolgreichen Kontaktaufnahme und Vermittlung in das Erwerbsleben bei etwa siebzig Prozent der Teilnehmer gravierende Probleme entgegenstanden. In Anbetracht dieses Umstands sind die im Vorgegangenen herausgearbeiteten Daten sehr positiv zu beurteilen. In Bezug auf die Teilnehmerzahlen und die Vermittlungen in ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis wurden die zu Beginn der Initiative formulierten Zielvorgaben weit übertroffen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Laufzeit der Initiative nachträglich verlängert und die Zielgruppe des Programms erweitert wurde. Trotz dieser Einschränkungen ist festzuhalten, dass insgesamt weitaus mehr jugendliche Langzeitarbeitslose kontaktiert, beraten und vor allem auch vermittelt wurden als ursprünglich anvisiert. Diese Tatsache ist ohne Zweifel als großer Erfolg zu werten.²⁷⁷

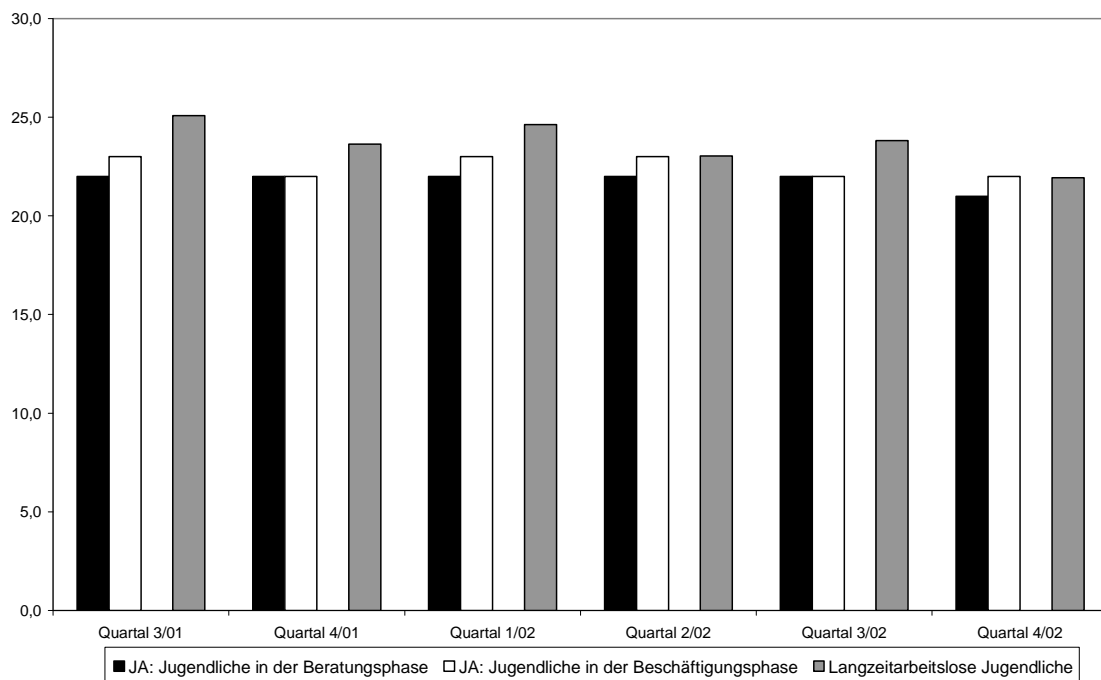
Für die vorliegende Untersuchung ist die Frage nach der Beteiligung junger Migranten an *Jugend in Arbeit* von besonderer Wichtigkeit. Die Zielsetzung des Programms bestand darin, dass die jungen Migranten entsprechend ihrem Anteil an der Zielgruppe von der Förderung profitieren sollten. Die Betrachtung der Programmresultate hat zu dem Ergebnis geführt, dass der Ausländeranteil an den beratenen und beschäftigten Jugendlichen in den sechs Quartalen von der Mitte des Jahres 2001 bis zum Ende des Jahres 2002 bei jeweils rund zwanzig Prozent lag. Im Folgenden werden diese Daten mit den Zahlen zu den länger als sechs Monate arbeitslosen Jugendlichen in NRW verglichen. Der Ausländeranteil unter den langzeitarbeitslosen Jugendlichen lag am Ende der sechs genannten Quartale jeweils zwischen etwa 22 und 25 Prozent.²⁷⁸ Durch *Jugend in Arbeit* wurden junge Zuwanderer somit nahezu proportional erreicht. In der nachfolgenden Abbildung werden die entsprechenden Zahlen grafisch aufbereitet.

276 Vgl. : SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002b): S. 26 f.

277 Über die Erreichung der angestrebten Zielvorgaben äußern sich unter anderem positiv: KEMPKEN (2002a): S. 15; MANKEL (2001): S. 5.

278 Die Daten zum Ausländeranteil an den langzeitarbeitslosen Jugendlichen beziehen sich jeweils auf das Ende des Quartals.

Abbildung 5.11: Vergleich der Ausländeranteile an den Teilnehmern von *Jugend in Arbeit* mit dem Ausländeranteil an den langzeitarbeitslosen Jugendlichen in NRW (Angaben in Prozent)



Quellen: GIB; BA; eigene Berechnungen und Darstellung

Hinsichtlich des Verbleibs der Teilnehmer ist ebenfalls ein positives Fazit zu ziehen. Gemäß den angeführten Angaben aus den Quartalsberichten der GIB fanden drei Viertel aller Jugendlichen unmittelbar nach ihrer Teilnahme am Programm *Jugend in Arbeit* eine Arbeits- oder Ausbildungsstelle. Ein halbes Jahr später war nur rund ein Sechstel der Teilnehmer wieder arbeitslos gemeldet. Über sechzig Prozent von ihnen hatten hingegen eine Ausbildungs- oder Arbeitsstelle gefunden. Dieses positive Resultat besitzt jedoch nur Aussagekraft für einen Teil der Jugendlichen. Zum einen wurde nach dem Ende des einjährigen Arbeitsverhältnisses nicht der Verbleib aller Jugendlicher festgestellt. Es gilt zum anderen zu bedenken, dass sich die vorgestellten Zahlen nur auf junge Menschen beziehen, welche die einjährige Beschäftigungszeit vollständig durchlaufen haben. Diejenigen jungen Menschen, die nicht in den Beratungsprozess eingetreten sind, diesen abgebrochen haben oder im Verlauf der Umsetzung des Entwicklungsplans ihre Teilnahme an der Initiative beendeten, fanden hingegen keine Berücksichtigung. Die vorgestellten Ergebnisse sind vor diesem Hintergrund zu interpretieren.²⁷⁹

279 Aus den Veröffentlichungen der GIB geht hervor, dass in jedem Quartal mehrere hundert Jugendliche aus der Beratung bzw. aus der Umsetzung des Entwicklungsplans ausgeschieden sind. Die Gründe für die Abbrüche waren sehr unterschiedlich. Die jungen Menschen fanden beispielsweise eine Beschäftigung außerhalb des Programms, wechselten den Wohnort, waren nicht mehr erreichbar oder brachen die

Obwohl die Datenlage an manchen Stellen Lücken aufweist, ist davon auszugehen, dass junge Migranten von dem Programm in ähnlicher Weise profitiert haben wie ihre einheimischen Altersgenossen. In Bezug auf die Vermittlung in ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis konnte diese Annahme anhand von konkreten Zahlen belegt werden. Gerade wegen der zum Teil ungünstigeren Strukturmerkmale der jugendlichen Zuwanderer ist dieser Sachverhalt positiv zu bewerten. Die Initiative *Jugend in Arbeit* bot vielen jungen Zuwanderern mit ungünstigen Voraussetzungen eine Einstiegsmöglichkeit in das Erwerbsleben.²⁸⁰

Neben den bisher genannten positiven Aspekten traten im Betrachtungszeitraum jedoch auch einige Probleme auf. Beispielsweise wird von Beobachtern darauf hingewiesen, dass unter anderem die Beratungs- und Umsetzungsprozesse zu langwierig, die Passgenauigkeit der Vermittlungen unzureichend und die Informationen über die Jugendlichen nicht ausreichend waren. Zudem fehlten zum Teil erforderliche Praktikums- und Arbeitsplätze.²⁸¹ Eine zentrale Problematik bestand darüber hinaus in der bereits angesprochenen Tatsache, dass Beschäftigungsverhältnisse vorzeitig beendet wurden. Die Grundlage hierfür bildeten nach Ansicht der Berater vor allem Motivationsdefizite und mangelnde Arbeitstugenden der Jugendlichen.²⁸² Da die Unternehmen besonderen Wert auf diese Aspekte legten, kam es in vielen Fällen zu Konflikten, die zum Teil zur Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses führten.²⁸³

Aus Daten der Bundesagentur für Arbeit geht hervor, dass sich die Anzahl der langzeitarbeitslosen Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen trotz der Landesinitiative *Jugend in Arbeit* und dem ebenfalls zu dieser Zeit durchgeführten Sofortprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit im Zeitraum von 1997 bis 2002 nicht im entscheidenden Maße verringert hat. Im Dezember des Jahres 1997 waren in NRW nahezu 28.000 Jugendliche unter 25

Teilnahme bewusst ab. Nähere Informationen finden sich unter anderem bei: KEMPKEN (2001a): S. 4; KEMPKEN (2002e): S. 4.

280 Vgl.: MINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES UND STADTENTWICKLUNG, KULTUR UND SPORT NRW (1999): S. 1; MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE NRW (2002d): S. 2.

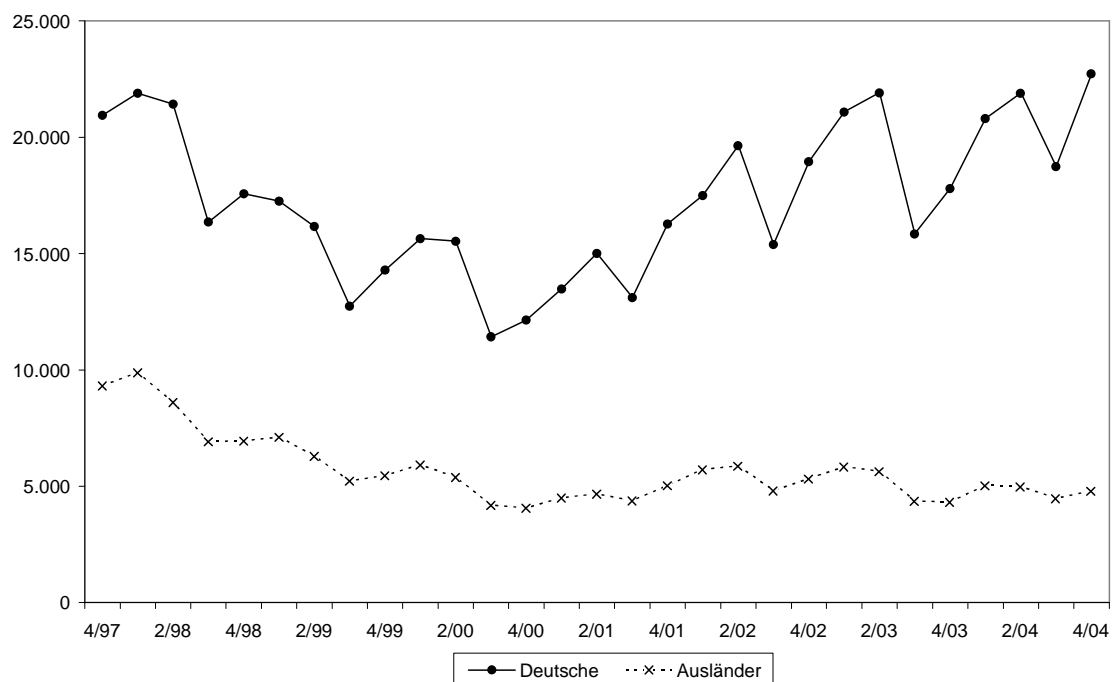
281 Zu diesen Punkten siehe: MANKEL (2001): S. 5; SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002b): S. 18.

282 Vgl.: SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002b): S. 29 ff. Hier heißt es: „Auf Seiten der Jugendlichen sahen die Beraterinnen und Berater die Gründe für den Abbruch zumeist in mangelnden Arbeitstugenden (44%), fehlender Motivation (38%) oder im Sozialverhalten gegenüber Kollegen, Vorgesetzten oder Kunden (16%). Auffallend ist, dass fachliche Kenntnisse und Fähigkeiten nur sehr selten (5%) als ausschlaggebend für das Scheitern einer Beschäftigung gesehen wurden – obwohl unzureichende Qualifikationen doch bei sehr vielen Jugendlichen als vermittlungshemmend eingeschätzt wurden.“ Aus der Befragung der Unternehmen geht hervor, dass diese von den Jugendlichen gerade eine hohe Motivation und ausreichende Arbeitstugenden erwarteten. Vgl.: SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002c): S. 16.

283 Für weiterführende Erkenntnisse zu dieser Problematik siehe: SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002c): S. 19 ff.

Jahren mindestens sechs Monate arbeitslos. Bis zum Ende des Jahres 2000 ging diese Zahl um fast fünfzig Prozent auf knapp 15.000 Personen zurück. In den nächsten zwei Jahren stieg sie in Anbetracht einer sich verschlechternden wirtschaftlichen Situation wieder auf etwa 20.000 Jugendliche an. Insgesamt waren somit im Dezember 2002 knapp 8.000 Jugendliche weniger langzeitarbeitslos als fünf Jahre zuvor. Dies entspricht einem Rückgang in der Größenordnung von ungefähr dreißig Prozent.²⁸⁴ Somit stellte sich die Entwicklung bei den langzeitarbeitslosen Jugendlichen in diesen Jahren besser dar als bei der Jugendarbeitslosigkeit in NRW insgesamt. Allerdings bleibt festzuhalten, dass es sich bei der dauerhaften Erwerbslosigkeit von jungen Menschen noch immer um ein bedeutendes Thema von hoher quantitativer Relevanz handelt.²⁸⁵ Die nachfolgende Grafik gibt die Entwicklungen in Bezug auf die Zahl der langzeitarbeitslosen Jugendlichen in den Jahren von 1997 bis 2004 differenziert nach Staatsangehörigkeit wieder.²⁸⁶

Abbildung 5.12: Jugendliche Langzeitarbeitslose in NRW nach Staatsangehörigkeit



Quellen: BA; eigene Darstellung

284 Die dargestellten Zahlen entstammen aus einer Sonderabfrage bei der nordrhein-westfälischen Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit.

285 Hildebrandt weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Umfang der Landesinitiative *Jugend in Arbeit* letztlich begrenzt war. Dementsprechend konnte das Programm die Gesamtsituation auf dem nordrhein-westfälischen Arbeitsmarkt nur bedingt verbessern. Vgl.: HILDEBRANDT (2005): S. 4.

286 Die Werte beziehen sich auf den jeweils letzten Monat des Quartals. Sie sind entnommen aus: BA (2005): S. 1 f.

Trotz der soeben angesprochenen Problemlagen und des insgesamt begrenzten Effektes des Programms beurteilte die Landesregierung es schon früh als Erfolg.²⁸⁷ In der Folgezeit wurde es dann immer wieder als effizientes arbeitsmarktpolitisches Instrument gelobt. Der Arbeitsminister Schartau bezeichnete die Initiative 2001 als „eins der erfolgreichsten Arbeitsmarktprogramme bundesweit.“²⁸⁸ Aus diesem Grund sah er es auch als ein Vorbild für arbeitsmarktpolitisches Handeln in Deutschland an.²⁸⁹ Eine Grundlage für die positive Einschätzung des Ministers bildeten die Verbleibsdaten der Teilnehmer. Hierzu sagte er 2002: „Etwa zwei Drittel der Jugendlichen sind auch ein halbes Jahr nach dem geförderten Jahr dauerhaft in Beschäftigung. Ein solches Ergebnis kann bundesweit kein anderes Arbeitsmarktprogramm vorweisen.“²⁹⁰ Die Opposition im Landtag hinterfragte die Erfolge der Initiative bereits im Jahr 1999 kritisch.²⁹¹ Drei Jahre später wurde *Jugend in Arbeit* auch von ihr als wichtiges Instrument im Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit erachtet und auch von dieser Seite die Forderung nach einer fortdauernden Finanzierung der Programms erhoben.²⁹²

Die positive Resonanz der Landesinitiative beschränkte sich keineswegs auf die politischen Diskussionen. Auch im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung und von beteiligten Akteuren wurde das Programm außerordentlich gut beurteilt. Nach einer Aussage von Kempken aus dem Jahr 2002 handelte es sich bei JA „um eines der erfolgreichsten Programme zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einer bestimmten Zielgruppe“.²⁹³ Aus der Umfrage unter den am Programm beteiligten Beratern ging hervor, dass über drei Viertel der Befragten die Initiative gut oder sogar sehr gut bewerteten. Weniger als zehn Prozent der Berater bezeichneten *Jugend in Arbeit* hingegen nur als ausreichend oder mangelhaft. Ins-

287 Vgl.: MANKEL (1999): S. 6; LANDTAG NRW (1999): S. 1 f.; LANDTAG NRW (2000): S. 1 f. In einer Publikation der Landesregierung aus dem Jahr 1999 heißt es zu den ersten Resultaten: „Allerdings ist vor dem Hintergrund der schwierigen Zielgruppe langzeitarbeitsloser Jugendlicher die innerhalb von zehn Monaten erzielte Vermittlung von über 1000 betrieblichen Beschäftigungsverhältnissen als beachtlicher Erfolg zu werten. Dies wird besonders auch von Seiten der beteiligten Kammern, die diesen arbeitsmarktpolitischen Ansatz nachhaltig unterstützen, hervorgehoben.“ LANDESREGIERUNG NRW (1999): S. 2. Bereits nach einigen Monaten zog auch die ehemalige Ministerin Brusis ein positives Zwischenfazit. Sie bezog sich hierbei sowohl auf die Zahl der erreichten Jugendlichen wie auch auf die inhaltliche Konzeption des Programms. Vgl.: BRUSIS (1999): S. 2.; MINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES UND STADTENTWICKLUNG, KULTUR UND SPORT NRW (1999): S. 1.

288 Vgl.: SCHARTAU (2001b): S. 2.

289 Vgl.: MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE NRW (2002b): S. 1.

290 Zitiert nach: MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE NRW (2002b): S. 1.

291 Vgl.: ARENTZ (1999): S. 1 f.; LANDTAG NRW (1999): S. 4 ff.

292 Vgl.: FRAKTION DER CDU (2002): S. 1 f.

293 Vgl.: KEMPKEN (2002a): S. 15. Ähnliche Einschätzungen finden sich auch bei: KEMPKEN/SCHEPERS (2001): S. 10; SANDERS (2002): S. 10 f.; SCHEPERS (2003): S. 4; KEMPKEN (2004): S. 5.

gesamt wurde unter den befragten Personen eine Durchschnittsnote von 2,0 ermittelt.²⁹⁴ Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den beteiligten Unternehmen. Drei von vier befragten Betrieben beurteilten die Landesinitiative als gut oder sehr gut. Nur sieben Prozent äußerten eine gegenteilige Auffassung, indem sie das Programm lediglich als ausreichend oder sogar mangelhaft bezeichneten. Aus den Angaben der Unternehmen errechnete sich insgesamt eine Durchschnittsnote von 2,1.²⁹⁵

Es bleibt nun die Frage zu beantworten, auf welchen Grundlagen die dargestellten positiven Ergebnisse und Bewertungen beruhen. Zu diesem Thema finden sich verschiedene Angaben, die im Folgenden zu einigen Kernpunkten zusammengefasst werden. Als wichtiger Aspekt wird die intensive Betreuung der Jugendlichen durch die Berater genannt.²⁹⁶ Der Arbeitsminister Schartau schrieb 2001 hierzu: „Der Schlüssel für den Erfolg liegt im Konzept der persönlichen Beratung der Jugendlichen und ihrer passgenauen Vermittlung auf einen Arbeitsplatz.“²⁹⁷ Die Initiatoren des Programms *Jugend in Arbeit* gingen davon aus, dass die üblichen Förderformen in vielen Fällen nicht ausreichen, um eine erfolgreiche Vermittlung langzeitarbeitsloser Jugendlicher zu bewirken.²⁹⁸ Durch die im Rahmen von JA ermöglichte intensive Form der Betreuung konnte ein individuell abgestimmtes Vorgehen in Kooperation mit dem Jugendlichen vereinbart und ausgeführt werden.²⁹⁹

Als zweiter wichtiger Punkt zur Erklärung des Programmerfolgs wird in der Literatur auf die Kooperation der einzelnen relevanten Akteure hingewiesen.³⁰⁰ Das Gelingen der Zusammenarbeit wird unter anderem aus den Befragungen der

294 Vgl.: SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002b): S. 36 f.

295 Vgl.: SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002c): S. 31. Auch die drei interviewten Experten äußerten sich allesamt sehr positiv über die Landesinitiative. Vgl.: KEMPEN (2004): S. 5; HAUBRICH (2005): S. 2; HILDEBRANDT (2005): S. 4.

296 Auf die Bedeutung dieses Aspekt weisen unter anderem hin: SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002b): S. 35; MATYSIK (1999): S. 12; HILDEBRANDT (2005): S. 3; BOSCH (2001): S. 40; VERBEET (1999): S. 13; KEMPEN (2004): S. 2 f.; MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE NRW (2002b): S. 1.

297 SCHARTAU (2001b): S. 2.

298 Vgl.: PANTEL/KEULER (1998a): S. 7.

299 Der zuständige Staatssekretär BAEDEKER sagte in einer Ausschusssitzung im Jahr 1999 zum Thema: „Unsere Landesinitiative *Jugend in Arbeit* hat durch die persönliche Ansprache des einzelnen und die individuelle Begleitung sowohl einen direkten als auch einen deutlichen indirekten Mobilisierungseffekt. Die bisherigen Ergebnisse nach einem Jahr zeigen: Wenn man Jugendlichen deutlich macht, dass ihr Schicksal uns, der Gesellschaft, dem Staat, nicht gleichgültig ist und wir ihnen konkrete Perspektiven aufzeigen, nehmen viele ihr Leben, ihre Zukunft wieder selbst in die Hand. Das ist ein ganz wichtiger Gesichtspunkt.“ LANDTAG NRW (1999): S. 3.

300 Die Bedeutung dieses Punktes dokumentieren: KEMPEN (2002a): S. 15; SCHEPERS (2003): S. 4; HORSTMANN (1998a): S. 2; MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE NRW (2002b): S. 1; LANDTAG NRW (2000): S. 3.

beteiligten Unternehmen und Berater deutlich.³⁰¹ Die ehemalige Ministerin Brusis äußerte bereits im Jahr 1999: „Das engagierte Miteinander von Expertinnen und Experten aus der Jugendarbeit, der Arbeitsmarktpolitik und der Wirtschaft bildet die Grundlage für die bisherige erfolgreiche Zwischenbilanz und hat eine neue Qualität der Jobvermittlung im Interesse der Jugendlichen hervorgebracht.“³⁰² Insbesondere die Kooperation mit der Wirtschaft war von entscheidender Bedeutung, um eine ausreichende Zahl an Arbeitsplätzen für die Jugendlichen zu gewinnen.³⁰³ Die Bereitschaft, junge Langzeitarbeitslose einzustellen, wurde sicher auch durch die Aktivitäten der Fachkräfte der Kammern erhöht. Durch deren Arbeit konnte in vielen Fällen eine passgenaue Vermittlung der jungen Menschen erreicht werden, wodurch sich sowohl für den Betrieb wie auch für den Jugendlichen eine gewinnbringende Situation ergab.

In diesem Zusammenhang ist weiterhin auf das durchgeführte Controlling zu verweisen, das sich dadurch auszeichnete, dass es Transparenz über den Verlauf der Initiative schuf und Probleme zeitnah aufdeckte. Auf diese Weise erwies es sich als sinnvolles Steuerungsinstrument.³⁰⁴ Letztlich ist natürlich auch der Lohnkostenzuschuss selbst als Erklärungsfaktor zu nennen. Die hohe Förderung bildete für die Betriebe einen Anreiz, Arbeitsplätze bereitzustellen. Nahezu vierzig Prozent der Unternehmen gaben an, dass der Lohnkostenzuschuss einen Grund für die Bereitschaft zur Teilnahme an der Landesinitiative bildete.³⁰⁵ Allerdings zeigte sich im Lauf der Zeit, dass die Höhe des Lohnkostenzuschusses in einem gewissen Rahmen modifiziert werden kann, ohne dass die Bereitschaft der Betriebe zur Teilnahme hierdurch entscheidend sinkt. Durch die durchgeführte Änderung wurde es möglich, mehr Jugendliche in die Förderung einzubeziehen.³⁰⁶

Für die Jugendlichen bestand ein zentraler Vorteil darin, dass die Initiative sich auf den ersten Arbeitsmarkt richtete. Die Gefahr einer so genannten Maßnahmekarriere, welche oftmals mit einer Verringerung der Motivation und der Eigeninitiative einhergeht, lag somit nicht vor.³⁰⁷ Stattdessen gelang vielen jungen Menschen, unter ihnen zahlreichen jungen Zuwanderern, ein Einstieg in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis.

301 Vgl.: SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002b): S. 12 ff.; SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002c): S. 14 f.

302 Vgl.: BRUSIS (1999): S. 2.

303 Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass der von den Betrieben am häufigsten genannte Grund für die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten laut eigener Angabe in der Erfüllung einer sozialen Verantwortung lag. Nahezu die Hälfte der befragten Unternehmen gaben dieses Motiv als mitentscheidend an. Vgl.: SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002c): S. 11 f.

304 Vgl.: KEMPKEN (2004): S. 5; KEMPKEN/SCHEPERS (2001): S. 8; KEMPKEN (2002a): S. 15.

305 Vgl.: SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002c): S. 11 f.; MATYSIK (1999): S. 12;

306 Zum Thema siehe: MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE NRW (2002a): S. 1; KEMPKEN (2004): S. 5 f.

307 Vgl.: KEMPKEN (2004): S. 5.

6 Analyse ausgewählter Programme in den Niederlanden

Nach der Beschäftigung mit den politischen Maßnahmen in Deutschland richtet sich das Augenmerk nun auf die niederländischen Strategien und Instrumente. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass zwischen den Politiken beider Länder deutliche Unterschiede bestehen. Vor allem setzte man in den Niederlanden in den vergangenen Jahren weitaus stärker auf spezifische Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Erwerbschancen der Zuwanderer. Darüber hinaus erklären sich die Abweichungen zwischen beiden Ländern auch durch die Auswirkungen jeweils unterschiedlicher nationaler Rahmenbedingungen, welche die politischen Handlungsspielräume und Entscheidungsprozesse in Deutschland und in den Niederlanden fortdauernd beeinflussen.

Trotz intensiver Bemühungen von Seiten der Regierung bestehen in den Niederlanden hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration der nichtwestlichen Allochthonen noch immer deutliche Probleme. Dieser Sachverhalt wurde durch die im Verlauf der Untersuchung vorgenommene Auseinandersetzung mit den relevanten Statistiken der letzten Jahre eindeutig dokumentiert. Auch im Vergleich zu anderen europäischen Ländern stellen sich die Arbeitsmarktdaten aus den Niederlanden nach Koopmans überwiegend negativ dar. Der Autor äußert hierzu: „The disappointing figures for the Netherlands are all the more remarkable if we consider that this country has gone further than any other European country in developing affirmative action for ethnic minorities. (...) In spite of all these special efforts targeted at ethnic minorities, the outcomes are worse than in most other European immigration countries.“¹ In Anbetracht dieser Konstellation fällt Koopmans ein kritisches Urteil über die Ausrichtung und die Ergebnisse der niederländischen Politik. Im Abschlussbericht der Blok-Kommission äußern sich auch andere namhafte Wissenschaftler in dieser Hinsicht vorwiegend kritisch.² Die Kommission selbst gelangt zu dem Ergebnis, dass es in diesem Bereich bis zum Ende der achtziger Jahre politische Versäumnisse gegeben hat. Erst nach dem Bericht des WRR von 1989 haben sich die Verantwortlichen des Themas laut dieser Quelle intensiver angenommen. Trotz bis heute vorhandener Problemlagen werden einige der seither eingesetzten Instrumente von der Kommission als erfolgreich bewertet.³

In Anbetracht der Tatsache, dass die Arbeitslosenzahlen und -quoten der niederländischen Migranten im Verlauf der neunziger Jahre erheblich gesunken sind und auch heute noch wesentlich niedriger liegen als vor fünfzehn Jahren,

1 KOOPMANS (2005): S. 7. Eine ebenfalls skeptische, jedoch inhaltlich abweichende Haltung findet sich bei Engelen. Er schreibt: „It is not so much multiculturalism that has caused socio-economic segregation, but rather the lack of an effective policy to enforce equal socio-economic opportunities. Dutch incorporation policies, in other words, have always been only partial, aimed at equal cultural group rights (...) while socio-economic incorporation was, from the mid-1990s onward, simply left to the dynamics of the market.“ ENGELEN (2004): S. 491.

2 Vgl.: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 210 ff.

3 Vgl.: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 257 f.

mögen die negativen Bewertungen der niederländischen Politik zum Teil überraschen. Die erreichten Verbesserungen werden in der Literatur jedoch zum einen vorwiegend auf die wirtschaftliche Gesamtentwicklung und nicht auf die eingesetzten Fördermaßnahmen zurückgeführt. Suntum und Schlotbölller belegen diese Auffassung mit folgendem Zitat aus dem Jahr 2002: „Die Erfolge der niederländischen Arbeitsmarktpolitik sind an den Zuwanderern größtenteils vorbeigegangen. Dies überrascht besonders, wenn man sich vor Augen führt, dass die Niederlande lange Zeit als integrationspolitisches Vorbild galten. Nur die gute allgemeine Lage verhindert Schlimmeres bei der Zuwandererarbeitslosigkeit.“⁴ Es finden sich zum anderen in der Literatur auch durchaus Kommentatoren, die auf den Nutzen der durchgeführten Integrationsmaßnahmen hinweisen.⁵

Für das nun folgende sechste Kapitel ergeben sich vor dem Hintergrund der angesprochenen Aspekte und Einschätzungen verschiedene interessante Fragestellungen. Es wird vor allem darauf eingegangen, durch welche Strategien die niederländische Politik in den letzten Jahren versucht hat, die Erwerbchancen der Migranten zu erhöhen. In diesem Zusammenhang wird dann ebenfalls der Versuch unternommen, die Ergebnisse der jeweiligen Instrumente so weit als möglich zu erfassen. Ebenso wie im fünften Kapitel erfolgt die Auseinandersetzung mit diesen Punkten zunächst in Form einer kurzen allgemeinen Darstellung. In den Kapiteln 6.2, 6.3 und 6.4 werden dann einige der relevanten Programme intensiver auf ihre Inhalte und Resultate hin untersucht.

6.1 Politisches Handeln im Überblick

In den Niederlanden erfolgte die Förderung der Zuwanderer in den letzten Jahren sowohl durch allgemeine wie auch durch spezifische Instrumente. Im Bereich der allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen entstand in den Niederlanden ebenso wie in Deutschland im Lauf der Zeit eine breite Palette an Programmen mit jeweils unterschiedlichen inhaltlichen Ausrichtungen und Ergebnissen. Die Entwicklung in diesem Bereich ist seit Anfang der neunziger Jahre durch einen deutlichen politischen Kurswechsel gekennzeichnet. Die niederländische Regierung stellt seit dieser Zeit nicht mehr passive Lohnersatzleistungen, sondern Maßnahmen aktiver Förderung in den Mittelpunkt ihrer Handlungen. Außerdem wurden die arbeitsmarktpolitischen Bemühungen erheblich ausgeweitet und intensiviert. Dieser Umstand wird sehr deutlich, wenn man die Ausgabenentwicklung betrachtet. Im Jahr 2001 wendete man beispielsweise nahezu drei-

4 SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 137. Auch nach Engelen existieren „good reasons to question immigrants’ employment successes during the 1990s and especially whether or not they can be ascribed to the policy instruments described above. Scepticism about the structural nature of these successes is warranted, first of all, by evaluations. Moreover, there are good theoretical reasons to suggest that these successes are primarily due to the business cycle (...)“. ENGELEN (2004): S. 461 f.

5 Vgl. unter anderem: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 77; DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 306.

mal mehr finanzielle Mittel für arbeitsfördernde Maßnahmen auf als zu Beginn der neunziger Jahre.⁶

Die niederländische Regierung bezog auch und vor allem Jugendliche in ihre Aktivitäten ein. Für sie wurde zu Beginn der neunziger Jahre eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik gestaltet. Ein wesentliches Charakteristikum des neuen Ansatzes besteht seither darin, dass erwerbslosen jungen Menschen, nachdem sie eine gewisse Zeit nicht wieder in Arbeit vermittelt werden konnten, von Seiten der zuständigen Gemeinde oder der Arbeitsverwaltung ein verbindliches Beschäftigungsangebot unterbreitet wird.⁷ Die rechtliche Grundlage für dieses Vorgehen, das allgemein als „schließender“ oder „lückenloser“ Ansatz bezeichnet wird, bildete ab 1992 das *Jeugdwerkgarantiewet* (JWG). Das zentrale Ziel dieses Instrumentes bestand darin, Langzeitarbeitslosigkeit von Jugendlichen zu vermeiden und ihnen eine selbstständige Lebensführung zu ermöglichen. Die Teilnahme an dem Programm war für die Betroffenen verpflichtend. Zu den Ergebnissen der Initiative ist zu sagen, dass diese in mancherlei Hinsicht hinter den Erwartungen zurückblieben.⁸

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wurde die in den Jahren zuvor entstandene Vielfalt an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen neu geordnet. Dies geschah vor allem durch eine Bündelung vorhandener Maßnahmen in drei neue Instrumente, den *Instroom-Doorstroombanen* (I/D-banen), dem *Wet Inschakeling Werkzoekenden* (WIW) und dem *Wet Sociale Werkvoorziening* (WSW). Alle drei Instrumente zielten vor allem darauf ab, die Erwerbschancen bestimmter Personengruppen durch staatlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse zu erhöhen.⁹ Im Zuge der durchgeführten Neuregelung ging auch das JWG in das WIW über. Das *Wet Inschakeling Werkzoekenden* bildete im Zeitraum von 1998 bis 2003 dann das zentrale Programm im Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit in den Niederlanden. Im Rahmen des Kapitels 6.2 wird es darum auf seine Inhalte und Ergebnisse hin untersucht.

Zu Beginn des Jahres 2004 wurde das *Wet Inschakeling Werkzoekenden* zusammen mit verschiedenen anderen Instrumenten durch das *Wet Werk en Bijstand* (WWB) abgelöst. Auf die Gründe für diese Entwicklung und ihre Folgen wird im weiteren Verlauf der Untersuchung noch näher eingegangen. An

6 Vgl.: WERKGROEP TOEKOMST VAN HET ARBEITSMARKTBELEID (2001): S. 29. In Bezug auf die Geschichte der Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden seit Beginn der neunziger Jahre sei verwiesen auf: DEKKER (2001): S. 220 ff.; MEIJERS/JANSSEN (2000): S. 81 ff.; STILLE (1998): S. 302 f.; WERKGROEP TOEKOMST VAN HET ARBEITSMARKTBELEID (2001): S. 5 ff.

7 Vgl. hierzu unter anderem: WERKGROEP TOEKOMST VAN HET ARBEITSMARKTBELEID (2001): S. 33; DEKKER (2001): S. 221 f.; TESSER/VEENMAN (1997): S. 202; DAGEVOS (2001a): S. 81 f.

8 Auf diese Thematik wird im folgenden Unterkapitel noch näher eingegangen.

9 Für grundlegende Informationen zu den drei genannten Instrumenten siehe: WERKGROEP TOEKOMST VAN HET ARBEITSMARKTBELEID (2001): S. 37 ff.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 218 ff.; CBS (2003d): S. 88; DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 264 f.

dieser Stelle kann jedoch bereits darauf hingewiesen werden, dass durch die Änderungen die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden gestärkt wurden. Hierdurch sollen die Voraussetzungen für die Entwicklung adäquater Ansätze zur Lösung der Probleme vor Ort geschaffen werden. Ein weiteres Kennzeichen der neuen Politik besteht darin, dass sie die Eigenverantwortung des Individuums stärker betont.¹⁰

Die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer in den Niederlanden wurde in den letzten Jahren nicht nur durch die allgemeinen Fördermaßnahmen, sondern auch durch spezifische Instrumente angestrebt.¹¹ Bereits ab dem Jahr 1987 sollten die Arbeitsmarktchancen von Migranten im Staatsdienst durch das Programm *Etnische minderheden bij de overheid* (EMO) erhöht werden. Die Regierung erlegte sich hierbei selbst die Verpflichtung auf, den Zuwandereranteil an ihrem Personal zu erhöhen. Über die inhaltliche Ausrichtung des Programms schreibt Doomernik: „Its instruments were targeted recruitment, the setting of target figures, monitoring and publicising the ethnic composition of the public sector labour force, evaluation of selection procedures, information, and, when equally qualified, preferential hiring.“¹²

Die Zielvorgabe für den ersten Zeitraum des Programms, der bis 1991 andauerte, lag bei einem Migrantenanteil von drei Prozent. Konkret bedeutete dies, dass über 1.400 Zuwanderer Zugang in die entsprechenden Einrichtungen finden sollten. Diese Zielvorgabe wurde erreicht. Allerdings profitierten nur bestimmte Migrantengruppen von dem Programm, während andere, wie etwa Türken und Marokkaner, kaum Zugang zu den entsprechenden Arbeitsplätzen fanden. Für die Jahre 1991 bis 1995 wurde dann ein Plan erstellt, der eine Steigerung des Zuwandereranteils auf fünf Prozent anstrebte. Bis 1993 blieben die Ergebnisse deutlich hinter den festgelegten Vorgaben zurück. Ab Mitte des Jahres 1994 wurden die Ergebnisse des EMO-Programms dann nicht mehr erfasst, weil das *Wet bevordering evenredige deelname allochtonen* (WBEAA) in Kraft trat.¹³

Aufgrund der fortdauernd großen Schwierigkeiten der Zuwanderer auf dem niederländischen Arbeitsmarkt wurde ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre verstärkt darüber nachgedacht, wie die Nachfrage der Wirtschaft nach ihrer Arbeitskraft erhöht werden könnte. Um eine gesetzliche Vorgabe zu vermeiden,

10 Für erste Informationen zum *Wet werk en bijstand* siehe: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 297 ff.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003a): S. 13 f.

11 Auf den folgenden Seiten werden nur einige der in diesem Zusammenhang relevanten Maßnahmen vorgestellt und besprochen.

12 DOOMERNIK (2003): S. 174.

13 In der Literatur wird die Ausführung der so genannten ‚Grote-efficiency operatie‘ als eine Ursache für das Verfehlen der bis 1994 gesetzten Zielvorgaben genannt, weil diese unter anderem zu einer Verminderung der externen Personalanwerbung und zu erhöhten Einstellungsvoraussetzungen geführt hat. Zudem wird darauf hingewiesen, dass sich nicht genügend geeignete Bewerber aus der Gruppe der nichtwestlichen Allochthonen fanden. Zum Programm siehe: TESSER/VAN DUGTEREN/MERENS (1996): S. 127 ff.; LINDO (1998): S. 71; VERMEULEN/PENNINX (1994a): S. 10; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 183 f. und 194 f.; DOOMERNIK (2003): S. 174 f.;

einigten sich die Sozialpartner in den Niederlanden auf den so genannten STAR-Akkord mit dem Titel *Meer werk voor minderheden*.¹⁴ Das Ziel der Vereinbarung bestand darin, im Zeitraum von 1990 bis 1995 60.000 zusätzliche Stellen für Migranten zu schaffen. Allerdings erwies sich die erzielte Übereinkunft nicht als geeignete Grundlage zur Erreichung dieser Vorgabe. Über die inhaltlichen Schwächen des Programms schreibt Engelen: „The agreement did not contain specific goals and timeframes, nor did it prescribe plans, methods and instruments.“¹⁵ In der Praxis blieben die Auswirkungen der Übereinkunft dann auch gering. Nur in wenigen Unternehmen wurden konkrete Schritte zur Erreichung der vereinbarten Zielsetzung unternommen. Insgesamt erwies sich das Programm somit als wenig erfolgreich.¹⁶

Bereits im 1989 veröffentlichten Bericht des WRR fand sich der Vorschlag, die Beschäftigungschancen von Zuwanderern durch verstärkten Druck auf die niederländischen Arbeitgeber zu erhöhen. Der Rat schlug unter Bezugnahme auf das kanadische Vorbild des *Employment Equity Act* eine gesetzliche Regelung vor, nach der die Unternehmen Auskunft über die Zusammensetzung ihrer Belegschaft geben müssen. Auf dieser Grundlage sollten von den Betrieben dann Maßnahmen zur Erhöhung des Zuwandereranteils erarbeitet und durchgeführt werden. Nur Betriebe, die in dieser Hinsicht Maßnahmen ergriffen, sollten in der Folgezeit für öffentliche Aufträge in Betracht kommen. Durch die Einsetzung des zuvor behandelten STAR-Akkordes wurden die Pläne zur Einführung eines solchen Gesetzes kurzzeitig aufgegeben. Als sich jedoch die mangelnde Wirksamkeit des Alternativprogramms zeigte, griff die niederländische Politik die Idee wieder auf.

14 Die Ausführungen zu dem Programm basieren unter anderem auf: TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 189 ff.; PENNINX (1994): S. 111 f.; PENNINX (1998b): S. 270 f.; RIJKSCHROEFF (2003b): S. 26 f.; TESSER/VAN DUGTEREN/MERENS (1996): S. 129 ff.

15 Vgl.: ENGELEN (2004): S. 452.

16 Doomernik schreibt hierzu: „As it turned out the readiness among employers to implement the STAR agreement has not been as large as originally anticipated.“ DOOMERNIK (2003): S. 175. Nach Engelen erhöhte sich die Zahl der erwerbstätigen Zuwanderer im Zeitraum von 1990 bis 1995 zwar um 51.000 Personen. Allerdings führt er diesen Anstieg nicht maßgeblich auf das Programm zurück: „Moreover, the increase had more to do with business cycle than with the measures themselves. This conclusion is based on the fact that only a small percentage of firms (5 percent) actually implemented ‘standard setting schedules’ or made efforts in the spheres of information (3 percent), recruitment and selection (3 percent), schooling and training (5 percent) or made special arrangements such as different holidays, working times or special courses for migrants (15 percent).“ ENGELEN (2004): S. 452 f. In den folgenden Jahren initiierten die Sozialpartner noch zwei weitere Programme zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern, auf die im Folgenden nicht näher eingegangen wird. Informationen zu diesen Maßnahmen finden sich bei: STICHTING VAN DE ARBEIT (2001): S. 5 ff.; ENGELEN (2004): S. 453 f.; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 231 f.; RIJKSCHROEFF (2003b): S. 30; TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 355 ff.

Am 1. Juli 1994 trat dann das *Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen* in Kraft. Es sah vor, dass alle Unternehmen mit mehr als 35 Arbeitskräften sich registrieren und jährlich einen Bericht vorlegen sollten. In diesem sollten Angaben zur Zahl der beschäftigten Migranten sowie zu den Schritten gemacht werden, die zur Erreichung eines proportionalen Zuwandereranteils in der Belegschaft geplant sind.¹⁷

Es stellte sich bald heraus, dass diese Regelung von den Arbeitgebern nur im geringen Maße angenommen wurde. Viele Unternehmen reichten die geforderten Unterlagen nicht ein. Eine Ursache hierfür bestand darin, dass, anders als in Kanada, die Vergabe von öffentlichen Aufträgen nicht an die Teilnahme an dem Programm gekoppelt wurde und auch sonst keine wirksamen Sanktionsmöglichkeiten existierten. Im Jahr 1997 hatten sich lediglich 54 Prozent der relevanten Unternehmen registrieren lassen. Nur rund ein Fünftel der Betriebe legte einen Jahresbericht vor, die geforderten Auskünfte über zukünftige Aktivitäten wurden sogar nur von 13 Prozent der Firmen eingereicht. Die offenkundigen Mängel in Bezug auf die Wirksamkeit des Gesetzes führten dazu, dass gewisse Änderungen an seinem Inhalt vorgenommen wurden. Am 1. Januar 1998 erlangte die überarbeitete Fassung unter dem Titel *Wet Stimulering arbeid minderheden* (Wet SAMEN) Gültigkeit.¹⁸

In der Folgezeit nahm die Beteiligung der Arbeitgeber trotz weiter fehlender Sanktionsmöglichkeiten deutlich zu. Sie lag in den Jahren 1998 bis 2001 bei etwa 70 Prozent. In den Betrieben wurden auch in einem weitaus stärkeren Maße als zuvor konkrete Schritte zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation von Zuwanderern unternommen. Hierbei handelte es sich vorwiegend um Maßnahmen, mit denen die Einstellungschancen von Migranten oder ihre Möglichkeiten zum beruflichen Aufstieg verbessert wurden. Trotz der erzielten Fortschritte bestand die Kritik am Wet SAMEN fort. Vor allem die mangelnde Effektivität und der mit dem Programm verbundene Aufwand bildeten hierfür wichtige Grundlagen. Die niederländischen Arbeitgeber standen dem Gesetz weiterhin äußerst kritisch gegenüber. Zudem gelangte die Regierung auf der Grundlage von umfangreichen Befragungen zu dem Schluss, dass von dem Programm in Zukunft keine größeren positiven Wirkungen mehr zu erwarten seien. Nach ausführlichen Diskussionen wurde seine Laufzeit Ende des Jahres 2003 daher beendet.¹⁹

17 Vgl.: TESSER/VAN DUGTEREN/MERENS (1996): S. 140 ff.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 189 ff.; ENGELN (2004): S. 454 ff.; BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 325; DOOMERNIK (2003): S. 175 f.; ENTZINGER (1996): S. 155; SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 131 f.

18 Siehe hierzu: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 192 f.; DEN UYL/VAN DEN HOUT (1998): S. 109 f.; RIJKSCHROEFF (2003b): S. 27 f.; SON/BULDER (2002): S. 4 f.; TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 349 f.

19 Vgl.: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 290 ff.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 205 ff.; ENGELN (2004): S. 454 ff.; RIJKSCHROEFF (2003b): S. 31 f.; DAGEVOS (2001a): S. 89 ff.; SER (2000a): S. 145 f.; STICHTING VAN DE ARBEIT (2001): S. 14 f.; TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 350 f.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2000): S. 34 ff.

Im Jahr 2000 unternahm die niederländische Regierung einen weiteren Versuch, die mit dem WBEAA bzw. Wet SAMEN angestrebten Ziele durch die Einsetzung eines neuen Programms zu erreichen. Dieses trug den *Titel Raamconvenant grote ondernemingen* (RGO-convenant). Inhaltlich basierte es auf den Ergebnissen, die die *Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt* erarbeitet hatte. Es ging bei dieser Maßnahme darum, die Arbeitsmarkt- und Aufstiegschancen von Zuwanderern in großen Unternehmen durch den Abschluss von verbindlichen Absprachen zu erhöhen. Die Festlegung der Ziele und der Vorgehensweise oblag den Betrieben. Sie wurden hierbei von politischer Seite beraten und unterstützt. Das Ziel bestand darin, insgesamt hundert Firmen zur Teilnahme an dem Programm zu bewegen.

Im Vergleich zum WBEAA bzw. Wet SAMEN stieß der *Raamconvenant grote ondernemingen* bei den Arbeitgebern auf wesentlich mehr Unterstützung. Die gesetzte Zielvorgabe konnte sogar überschritten werden. Im März 2002 waren bereits 110 Absprachen mit Unternehmen getroffen worden, die insgesamt 725 Einzelmaßnahmen enthielten. Diese waren zu weiten Teilen auch schon realisiert oder befanden sich in der Durchführungsphase. Hierdurch wurden Verbesserungen für die Zuwanderer auf sehr unterschiedlichen Handlungsfeldern erzielt. Unter anderem wurden zusätzliche Stellen für Zuwanderer geschaffen und Weiterbildungsmaßnahmen durchgeführt. Laut einer Umfrage unter den teilnehmenden Betrieben sind die Effekte des Programms nicht genau zu bestimmen. Zum Teil wurden im Rahmen des Programms lediglich bereits bestehende oder geplante Aktivitäten weiter vorangetrieben. Insgesamt wird es sowohl von Seiten der Unternehmen als auch in der Literatur besser beurteilt als das Wet Samen. Seine Laufzeit endete im Juni des Jahres 2004.²⁰

Zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für Zuwanderer sollten auch in der mittelständischen Wirtschaft entstehen. Die niederländische Regierung schloss mit dieser und der niederländischen Arbeitsverwaltung daher im April 2000 den *Convenant inzake de instroom van etnische minderheden in het midden- en kleinbedrijf* (MKB-convenant) ab. Im Kapitel 6.4 dieser Untersuchung wird dieses Programms, das aufgrund seiner inhaltlichen Ausrichtung und Ergebnisse erhebliche Aufmerksamkeit erregte, näher betrachtet.

Das politische Handeln in den Niederlanden war nicht nur auf die Erhöhung der Nachfrage nach allochthonen Arbeitskräften gerichtet, sondern es wurde auch versucht, die beruflichen und sprachlichen Kompetenzen der Zuwanderer zu erhöhen. Bereits 1994 wurde mit der Umsetzung der so genannten *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* (SPAG) begonnen. Diese Initiativen, die auf lokaler Ebene durchgeführt wurden, sind für die vorliegende Untersuchung aufgrund ihrer inhaltlichen Ausrichtung von hohem Interesse. Zudem richteten sie

20 Vgl.: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 286 ff.; KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 46 f.; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003c): S. 43 f.; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003b): S. 36 f.; DAGEVOS (2001a): S. 91; ENGELEN (2004): S. 458 ff.; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 203 f.; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2001a): S. 41 f.

sich lange Zeit explizit auf die Verbesserung der Erwerbschancen junger Migranten. Die Laufzeit des Programms endete nach mehreren Verlängerungen letztlich am 1. Mai 2004. Die Inhalte, Ziele und Ergebnisse der *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* werden aus den genannten Gründen im Kapitel 6.3 intensiver beleuchtet.²¹

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die niederländische Politik bereits seit 1998 versucht, die Integrationsverläufe von Neuzuwanderern durch das *Wet Inburgering Nieuwkomers* (WIN) positiv zu beeinflussen. In den letzten Jahren wurde viel Kritik an der inhaltlichen Ausrichtung, der Organisation und der Effektivität des Programms geübt. Dementsprechend werden derzeit Vorbereitungen für einen grundlegenden Umbau des Instruments getroffen.²² Auch im Zuge der nachholenden Integration werden in den Niederlanden in den letzten Jahrzehnten diverse Maßnahmen durchgeführt. Inhaltlich geht es bei den entsprechenden Förderangeboten, deren Einsatz in der Literatur zumeist positiv beurteilt wird, unter anderem um die Vermittlung von Sprachkompetenzen und um Kurse zur gesellschaftlichen Orientierung.²³

Die Betrachtung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten hat zu dem Ergebnis geführt, dass die niederländische Politik in den letzten Jahren durch sehr unterschiedliche Konzepte versuchte, die Erwerbschancen von Zuwanderern zu erhöhen. Eine zentrale Entwicklung ist darin zu sehen, dass die Unterstützung der Migranten verstärkt durch die Regelförderung erfolgen soll.²⁴ Die Laufzeit von vielen der spezifischen Programme wurde beendet, ohne dass man sie durch neue Maßnahmen ersetzte. Diese Tendenz wird von einigen Beobachtern auf der Basis der Erfahrungen der letzten Jahre skeptisch bewertet.²⁵ Es wird in diesem Zusammenhang auch kritisiert, dass die Fördermaßnahmen für Migranten in ei-

21 Neben den genannten Instrumenten wurden in den letzten Jahren noch eine Reihe weiterer Initiativen in unterschiedlichen Bereichen der Arbeitsförderung durchgeführt. Zu denken ist in diesem Zusammenhang beispielsweise an das Programm *Krachtig onder met minderheden* und an Initiativen zur Verbesserung der Effektivität der Arbeitsverwaltungen. Informationen hierzu finden sich unter anderem bei: TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 214 ff.; DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 289. TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2000): S. 11 f. Für nähere Informationen zu den Aktivitäten ausgewählter niederländischer Gemeinden siehe: DAGEVOS (2001a): S. 98 ff.; DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 296 ff.;

22 Zum Thema siehe: LUTZ (2003): S. 44 ff.; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2001a): S. 19 ff.; BÖCKER (2002): S. 1 f.; DAGEVOS (2001a): S. 91 ff.; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003b): S. 10 ff.; LEIPRECHT/LUTZ (2003): S. 103 ff.; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003c): S. 20 ff.; UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 253 ff.

23 Informationen zu den Förderangeboten finden sich unter anderem bei: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 277 ff.; HOOGHIEMSTRA/MERENS (1999): S. 13 ff.; RIJKSCHROEFF (2003b): S. 35 f.

24 Zum Thema siehe: TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004b): S. 18 f.

25 Vgl.: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 257.

ner Zeit günstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen ausgebaut wurden und nun, in einer ökonomisch weitaus schwierigeren Situation, eingestellt werden.²⁶

6.2 Das *Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW)*

Entstehungskontext

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wurde in den Niederlanden seit Beginn der neunziger Jahre ein deutlicher Richtungswechsel vollzogen. Die niederländische Regierung versuchte vor allem im zunehmenden Maße durch aktivierende Regelungen die Erwerbslosigkeit mitsamt ihren sozialen und wirtschaftlichen Folgen zurückzudrängen. Zu diesem Zweck setzte man verschiedene Instrumente mit jeweils unterschiedlichen Inhalten und Zielsetzungen ein. Doornik schreibt über die Ausrichtung der Politik: „The main general policy instrument is the creation of additional jobs; i.e. employment beyond the needs dictated by free market.“²⁷ Die entsprechenden Bemühungen erstreckten sich insbesondere auf die Gruppe der arbeitslosen Jugendlichen, die man ab 1992 mittels des *Jeugdwerkgarantiewet (JWG)* in das Berufsleben eingliedern wollte.²⁸

Die politischen Entscheidungsträger stellten nach einigen Jahren fest, dass die mit den diversen arbeitsmarktpolitischen Regelungen erreichten Ergebnisse in vielen Fällen nicht den Erwartungen entsprachen. Auch in Bezug auf die Umsetzungsstrukturen machte man deutliche Schwächen aus.²⁹ Aufgrund dieser Probleme setzten Bemühungen zur Verwirklichung einer Neujustierung der arbeitsmarktpolitischen Ansätze ein. Auch die mit dem *Jeugdwerkgarantiewet* erzielten Resultate wurden im Zuge der Auseinandersetzungen kritisch erörtert. Obwohl die Zahl der langzeitarbeitslosen Jugendlichen nach der Einführung des Gesetzes erheblich sank, wiesen verschiedene Untersuchungen auf Probleme bei dessen Umsetzung hin. Vor allem die Effektivität des gewählten Ansatzes zweifelte man in zunehmendem Maße an.³⁰ Die Durchführung des JWG wurde zum Ende

26 Vgl.: DAGEVOS/GIJSBERTS/PRAAG (2003): S. 425

27 DOOMERNIK (2003): S. 172. Auf die hohe Bedeutung subventionierter Beschäftigungsmöglichkeiten verweisen auch: KAM/ALLERS (1998): S. 90; TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 348 f.

28 Der zentrale Ansatz des JWG bestand darin, dass sich der Staat verpflichtete, jedem arbeitslosen Jugendlichen, der die festgelegten Voraussetzungen erfüllte, nach einer gewissen Zeit ein Beschäftigungsangebot in Form einer Umschulung, Weiterbildung oder Arbeitserfahrungsstelle zu unterbreiten. Ein Jugendlicher, der die Teilnahme an dem Programm verweigerte, konnte mit Sanktionen in Form von finanziellen Einbußen belegt werden. Vgl.: TESSER/VEENMAN (1997): S. 202; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997c): S. 8; MEIJERS/JANSSEN (2000): S. 84 ff.; DOOMERNIK (1998): S. 62 f.; TESSER/VAN DUGTEREN/MERENS (1996): S. 138.

29 Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997c): S. 2; KAM/ALLERS (1998): S. 90.

30 Zur Kritik am *Jeugdwerkgarantiewet* siehe: DEKKER (2001): S. 222; MEIJERS/JANSSEN (2000): S. 85 ff.; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGEN-

des Jahres 1997 hin beendet. Mit dem *Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW)* trat jedoch Anfang des Jahres 1998 eine Nachfolgeregelung in Kraft.³¹ Das neue Gesetz bildete in den folgenden Jahren eine zentrale Grundlage im Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit in den Niederlanden. Es löste darüber hinaus auch die Stellenpools für Langzeitarbeitslose, die *Kaderregeling arbeidsinpassing* und die so genannten Melkert-2-Arbeitsplätze ab.³² Die Laufzeit des WIW endete zu Beginn des Jahres 2004. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung werden, so weit als möglich, Informationen aus dem gesamten Zeitraum von 1998 bis 2004 berücksichtigt und ausgewertet.

Informationsbasis

Die bei der Auseinandersetzung mit dem *Wet Inschakeling Werkzoekenden* verwendete Literatur umfasst erstens Dokumente der politischen Entscheidungsträger und zuständigen Einrichtungen. In diesem Zusammenhang sind vor allem Veröffentlichungen des Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (MinSZW) zu nennen. Durch diese Schriftstücke sollen zum einen die Inhalte und Ziele des Programms deutlich werden.³³ Zum anderen geben die entsprechenden Publikationen einen Einblick in die Motive für die Einsetzung und die Beendigung des *Wet Inschakeling Werkzoekenden*.

Die Informationsbasis umfasst zweitens Veröffentlichungen der wissenschaftlichen Begleitforschung. Das MinSZW gab den Auftrag, die Ergebnisse des

HEID (1997c): S. 8; TESSER/VEENMAN (1997): S. 202 ff. MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1996a): S. 1 f. Die Autoren führen auf den angegebenen Seiten aus, dass nur wenige Jugendliche durch das JWG in den regulären Arbeitsmarkt eingegliedert werden konnten. Zudem kam es zu Schwierigkeiten bei der Erreichung der angestrebten Zielgruppe und bei der Schaffung einer effizienten Umsetzungsstruktur. Auch viele Jugendliche äußerten sich kritisch über das Programm.

31 Der volle Titel des *Wet Inschakeling Werkzoekenden* lautete: „Wet houdende regeling voor de totstandkoming van een gemeentelijk werkfonds voor voorzieningen ter bevordering van de toetreding tot het arbeidsproces van langdurig werklozen en jongeren (*Wet Inschakeling Werkzoekenden*)“. Im Folgenden wird das Gesetz kurz als WIW oder in Anlehnung an Dekker bzw. an Meijers und Janssen als „Gesetz zur Einpassung von Arbeitssuchenden“ bzw. als „Gesetz zur Eingliederung Arbeitssuchender“ bezeichnet. DEKKER (2001): S. 222; MEIJERS/JANSSEN (2000): S. 84 f.

32 Für nähere Informationen über die Vorgängerregelungen des WIW siehe: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997c): S. 92 ff.; DEKKER (2001): S. 221 f. Die so genannten Melkert-1-Stellen wurden zeitgleich durch die ‚Instroom-Doorstroombanen (ID-banen)‘ ersetzt.

33 Bei dem Gesetz zur Einpassung von Arbeitssuchenden handelte es sich um eine äußerst bedeutsame Komponente der niederländischen Arbeitsmarktpolitik. Dementsprechend wurde das Gesetz in einer großen Zahl an Veröffentlichungen thematisiert. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung finden nur einige zentrale Dokumente Berücksichtigung. Ein hoher Stellenwert kommt dabei dem Gesetzestext selbst zu, der Ende 1997 veröffentlicht wurde. Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997a): S. 1 ff.

WIW statistisch zu erfassen, aufzubereiten und im regelmäßigen Abstand zu publizieren.³⁴ Mit diesen Tätigkeiten waren im Lauf der Zeit verschiedene Forschungseinrichtungen betraut. Ihrer Arbeit lagen die Meldungen aus den einzelnen Kommunen zugrunde.

Den dritten Teil der Informationsbasis bilden wissenschaftliche Untersuchungen, in denen Bezug zum *Wet Inschakeling Werkzoekenden* genommen wird. Die Angaben aus den einzelnen Studien werden genutzt, um zusätzliche Informationen über das Programm zu gewinnen. In den Veröffentlichungen finden sich unter anderem ergänzende Angaben zu den Ergebnissen des WIW. Die entsprechenden Texte werden auch bei der Evaluation des Programms verwendet.

Zur Erweiterung und Vertiefung der vorhandenen Kenntnisse wurden Informationen von Experten eingeholt. Durch dieses Vorgehens liegen weiterführende Einblicke in verschiedene relevante Themenbereiche vor.³⁵

34 Die Grundlagen der statistischen Auswertungen werden erläutert bei: MANDOS/KEIZER/WERF (2000): S. 1 ff. und 31 f.; BROUWER (2003a): S. 16 ff. und 83 ff. Bereits im Gesetzestext wurde verankert, dass die Resultate des Programms gesammelt und nach einiger Zeit evaluiert werden sollen. Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997a): S. 17. Die Grundlagen für die Weitergabe der relevanten Informationen sind nachzulesen bei: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1998a): S. 2 f.

35 Am 9. August 2005 fand ein Expertengespräch mit Frau Eva Mandos statt, die im Rahmen ihrer Beschäftigung beim Forschungsinstitut Research voor Beleid an der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Programm beteiligt war. Frau Mandos gab vor allem Auskunft über die Inhalte und Ergebnisse der durchgeführten Forschungsaktivitäten. Frau Tanja Drent vom Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stellte Informationen zu unterschiedlichen Fragestellungen zusammen und übermittelte diese am 12. September 2005. Aus ihren Angaben können unter anderem Informationen zur Höhe der programmspezifischen Ausgaben, zum Aufgabenbereich des Ministeriums und zu den Motiven für die Beendigung des Programms gewonnen werden. Am 22.09.2005 wurde ein Experteninterview mit Frau Marit Valstar vom Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geführt. In dieser Unterredung ging es um die Geschichte, den Inhalt, und die Ergebnisse des WIW.

6.2.1 Zentrale Charakteristika des Programms

Zielsetzung

Das *Wet Inschakeling Werkzoekenden* richtete sich auf die Zurückdrängung der Arbeitslosigkeit in den Niederlanden durch aktivierende Maßnahmen. Die Vermittlungshemmnisse der teilnehmenden Personen sollten beseitigt und ihre Erwerbsaussichten damit erhöht werden. Auf diese Weise wollte man der anvisierten Zielgruppe eine selbständige Lebensführung ermöglichen. Ferner strebte man die Verminderung der negativen gesellschaftlichen und finanziellen Folgen der Arbeitslosigkeit an.³⁶

Die Initiatoren des Programms sahen es in Anbetracht dieser Vorgaben als sinnvoll an, das Programm nicht nur für Langzeitarbeitslose, sondern auch für erwerbslose Jugendliche zu öffnen. Durch die Förderung versuchte man der Gefahr einer etwaigen dauerhaften Erwerbslosigkeit der jungen Menschen frühzeitig entgegenzutreten.³⁷ Das WIW bildete von 1998 an das Instrument zur Durchsetzung des bereits angesprochenen schließenden Ansatzes, der die staatliche Verpflichtung zur Unterbreitung eines Beschäftigungsangebotes für bestimmte Personengruppen zum Inhalt hat.³⁸

Im Vergleich zu den Vorgängerregelungen sollte das *Wet Inschakeling Werkzoekenden* zu einer abgestimmteren und somit auch wirkungsvolleren Unterstützung beitragen. Hierzu führte man verschiedene Programme zusammen und vereinheitlichte die Förderpraxis. Das Gesetz stärkte zudem die Rolle der Gemeinden, um auf diese Weise ein effektiveres Vorgehen vor Ort zu gewährleisten.

Für die vorliegende Untersuchung ist von besonderem Interesse, welche Ziele das Programm hinsichtlich der nichtwestlichen Allochthonen aufwies. Die Minderheiten bildeten aufgrund ihrer überproportional großen Beschäftigungsprobleme einen großen Teil der Zielgruppe des WIW.³⁹ In dem Gesetzestext wird keine gesonderte Vorgabe für sie formuliert. Allerdings findet sich an verschiedenen Stellen der Literatur die Auffassung, dass die Zuwanderer proportional von den Fördermöglichkeiten des Programms profitieren sollten. Diese Zielsetzung trug auch die niederländische Regierung vor.⁴⁰

36 Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997a): S. 1; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997c): S. 1; MANDOS (2005): S. 1; DAGEVOS (2001a): S. 79; JONGEN (2000): S. 4; HAAN (2002): S. 8; MANDOS/KEIZER/WERF (2000): S. 1; SCHELLEKENS (2000): S. 74.

37 Vgl.: DAGEVOS (2001a): S. 81; JONGEN (2000): S. 4.

38 Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997a): S. 6; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2000): S. 50.

39 Vgl.: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2000): S. 50.

40 Siehe hierzu: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2000): S. 50 f.; DAGEVOS (2001a): S. 79; DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 264.

Inhaltliche Ausrichtung

Das *Wet Inschakeling Werkzoekenden* bildete ab 1998 eines der wichtigsten Instrumente zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in den Niederlanden.⁴¹ Es richtete sich einerseits an Personen, die länger als ein Jahr ohne Beschäftigung waren. Hierbei handelte es sich in vielen Fällen um Menschen, deren Zugang zum Erwerbsleben durch massive Probleme erschwert wurde. Zur Zielgruppe des Programms gehörten andererseits arbeitslose Empfänger von Sozialleistungen, denen man durch die Förderung die Chance auf eine selbstständige Lebensführung geben wollte. Außerdem richtete sich das WIW an die arbeitslosen Jugendlichen unter 23 Jahren. Insgesamt lag dem Programm somit eine sehr breite Zielgruppendefinition zugrunde.

Beim *Wet Inschakeling Werkzoekenden* handelte es sich um ein äußerst komplexes Gesetzeswerk, das im Lauf der Jahre mehrfach modifiziert und ergänzt wurde. Im Folgenden konzentriert sich die Auseinandersetzung mit den Inhalten des Programms auf einige bedeutsame Aspekte.⁴² Die konkrete Förderung vollzog sich auf der Grundlage mehrerer Instrumente. Das wichtigste bestand darin, dass einer Person ein Arbeitsverhältnis seitens der zuständigen Gemeinde angeboten wurde.⁴³ Die Kommune konnte den Arbeitslosen dann an einen Arbeitgeber im öffentlichen oder privaten Sektor weitervermitteln. Die durchschnittliche Arbeitszeit sollte 32 Stunden pro Woche betragen.⁴⁴ Für ihre Arbeitsleistung erhielten die auf diese Weise beschäftigten Personen ein reguläres Gehalt, das den Mindestlohn jedoch nur bis zu einem gewissen Grad übersteigen durfte.⁴⁵ Die Dauer des Arbeitsverhältnisses wurde für Langzeitarbeitslose auf höchstens zwei Jahre festgelegt. Für jugendliche Erwerbslose bestand die Beschäftigungsmöglichkeit bis zu ihrem 23. Geburtstag. Die entsprechenden Fristen konnten bei Bedarf verlängert werden.⁴⁶

41 Die nachfolgenden Angaben zur Zielgruppe des WIW basieren auf: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997a): S. 2; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997c): S. 13 ff.; DAGEVOS (2001a): S. 79; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (1998): S. 10; BROUWER (2003a): S. 15 f.; SCHELLEKENS (2000): S. 74. Es ist darauf hinzuweisen, dass viele Personen aus dem JWG und den anderen Vorgängerregelungen in das WIW übernommen wurden. Die Grundlage für diesen Sachverhalt ist nachzuvollziehen bei: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997a): S. 11 ff.

42 Weiterführende Informationen sind abzurufen unter: <http://www.minszw.nl>.

43 Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997a): S. 4; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997c): S. 38 ff.; MANDOS (2005): S. 2. Im Niederländischen wurden diese Beschäftigungsverhältnisse WIW-dienstbetrekkingen genannt. In dieser Arbeit werden sie als kommunale Beschäftigungsverhältnisse bezeichnet.

44 Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997a): S. 8.

45 Siehe hierzu: WERKGROEP TOEKOMST VAN HET ARBEITSMARKTBELEID (2001): S. 37.

46 Vgl.: MANDOS (2005): S. 1; MANDOS/ KEIZER/WERF (2000): S. 1; SCHELLEKENS (2000): S. 75; BROUWER (2003a): S. 15 f.; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997a): S. 7; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERK-

Das WIW sah als zweites zentrales Instrument Subventionen an einen Arbeitgeber vor. Hierbei ist zwischen einem so genannten ‚Werkervaaringsplaats‘ und einer Rea-Stelle zu unterscheiden. Im Rahmen eines Arbeitserfahrungsplatzes konnte ein Langzeitarbeitsloser, ein Empfänger von Sozialleistungen oder ein arbeitsloser Jugendlicher Praxiserfahrungen bei einem öffentlichen oder privaten Arbeitgeber sammeln. Anders als bei einem kommunalen Beschäftigungsverhältnis schloss die betreffende Person ihre Arbeitsvereinbarung nicht mit der Gemeinde, sondern direkt mit dem Unternehmen bzw. der Einrichtung ab. Der zeitliche Rahmen einer solchen Übereinkunft betrug mindestens sechs Monate und höchstens ein Jahr. Der Arbeitgeber erhielt für die Beschäftigung der betreffenden Person von der Gemeinde Zuschüsse.⁴⁷

Rea-Stellen waren Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderungen. Gemeinden zahlten hierbei Gelder an diejenigen Unternehmen bzw. Einrichtungen, die Personen aus der Zielgruppe einstellten. Diese Form der Förderung sollte die Chancen behinderter Menschen auf einen Einstieg in das Erwerbsleben erhöhen. Die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses betrug höchstens drei Jahre. Die Finanzierung der so genannten Rea-Stellen wurde nur bis zum Ende des Jahres 2001 auf der Grundlage des *Wet Inschakeling Werkzoekenden* vollzogen. Ab Anfang 2002 wurde dieser Bereich dann ausgegliedert.⁴⁸

Neben den bisher angesprochenen Formen der staatlich geförderten Erwerbstätigkeit konnte das Programm drittens auch der sozialen Aktivierung und Schulung dienen. Dieses Angebot richtete sich vor allem an Personen, die aus verschiedenen Gründen nicht zur Aufnahme einer Beschäftigung in der Lage waren. Ihnen konnte auf der Grundlage des WIW eine Bildungsmaßnahme, eine Form der unterstützenden Förderung oder eine vermittelnde Tätigkeit angeboten werden. Dieser Bereich umfasste somit ein breites Spektrum an möglichen Instrumenten.⁴⁹

GELEGENHEID (2001b): S. 5. Mit einem kommunalen Beschäftigungsverhältnis konnten im Idealfall zwei Ziele gleichzeitig erreicht werden. Für den Arbeitslosen bedeutete die Anstellung die Möglichkeit, einer Beschäftigung nachzugehen und praktische Erfahrungen zu sammeln. Für den Arbeitgeber und gegebenenfalls die Öffentlichkeit bestand der Vorteil darin, dass Tätigkeiten ausgeführt wurden, die auf andere Weise nicht finanzierbar waren.

47 Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997a): S. 4; VALSTAR (2005): S. 1; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997c): S. 29 ff.; WERKGROEP TOEKOMST VAN HET ARBEITSMARKTBELEID (2001): S. 37.

48 Zu den Rea-Stellen, auf die im weiteren Verlauf der vorliegenden Untersuchung nicht näher eingegangen wird, siehe: MANDOS/ KEIZER/WERF (2000): S. 1 f.; BROUWER (2003a): S. 15.

49 Mit den Maßnahmen zur sozialen Aktivierung und Schulung beschäftigen sich: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997a): S. 3; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997c): S. 19 ff.; HAAN (2002): S. 8. HEIJTMAJER: 35; MANDOS (2001): S. 43; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (1998): S. 10; BROUWER (2003a): S. 16; WERKGROEP TOEKOMST VAN HET ARBEITSMARKTBELEID (2001): S. 35.

Es stellt sich die Frage, welche Unterschiede zwischen dem Gesetz zur Einpassung von Arbeitssuchenden und seinen Vorgängerregelungen existierten. Der zentrale Punkt ist darin zu sehen, dass die Gemeinden durch das neue Gesetz mehr Gestaltungsspielräume erhielten. Konkret bedeutete dies, dass sich die Entscheidungsbefugnisse der Kommunen bei der Verwendung der ihnen zugewiesenen Mittel erhöhten. Auf diese Weise wollte man zu einem gezielteren und effektiveren Mitteleinsatz gelangen.⁵⁰ Die Gemeinden waren auch für verschiedene andere arbeitsmarktpolitische Instrumente verantwortlich. Sie besaßen daher die Möglichkeit, die unterschiedlichen Maßnahmen sinnvoll miteinander zu kombinieren.⁵¹ Ein wichtiger Unterschied zwischen dem JWG und dem WIW bestand darin, dass man einen umfassenderen und besser koordinierten Ansatz realisieren wollte. Zudem wurden einige inhaltliche und organisatorische Änderungen vorgenommen.⁵²

Ausstattung

Für die Vorgängerregelungen des WIW wurden im Jahr 1997 knapp 1,2 Milliarden Gulden gezahlt.⁵³ Um die Ausgaben für das *Wet Inschakeling Werkzoekenden* zu quantifizieren, wird auf Angaben aus dem Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zugegriffen.⁵⁴ Laut dieser Quelle wendete man im Zeitraum von 1998 bis 2001 jährlich zwischen 670 und 760 Millionen Euro für das Programm auf. In den Jahren 2002 und 2003 lagen die Ausgaben mit etwa 940 bzw. 780 Millionen Euro höher.⁵⁵

In Anbetracht dieser Zahlen ist festzuhalten, dass die Durchführung des WIW mit einem erheblichen finanziellen Aufwand verbunden war. Auf der Grundlage der Daten aus dem Ministerium können die vorgestellten Gesamtzahlen näher differenziert werden. Die Aufwendungen für den Bereich der sozialen Aktivierung und Schulung erhöhten sich von 156 Millionen Euro im Jahr 1998 auf über 400 Millionen Euro in den Jahren 2002 und 2003. Für die kommunalen Beschäf-

50 Siehe hierzu: DEKKER (2001): S. 222; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997c): S. 7; HAAN (2002): S. 8; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2000): S. 51. Stille schreibt in einer Studie aus dem Jahr 1998 zusammenfassend: „Das WIW hat die Stellung der Kommunen bei der praktischen Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik gestärkt. Neben Effizienz der Arbeitsmarktpolitik soll auch die Effizienz der Kontrollen und Sanktionen bei Ablehnung eines Arbeitsplatzangebotes erhöht werden.“ STILLE (1998): S. 303.

51 Auf diesen Punkt weisen hin: SER (2000a): S. 102 f.; WERKGROEP TOEKOMST VAN HET ARBEITSMARKTBELEID (2001): S. 44 f.; MANDOS (2001): S. 1.

52 Siehe hierzu: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997c): S. 10 und S. 14 f.

53 Vgl.: WERKGROEP TOEKOMST VAN HET ARBEITSMARKTBELEID (2001): S. 29.

54 Die entsprechenden Daten wurden ermittelt von: DRENT (2005): S. 2.

55 Diese Angaben finden sich auch in der Literatur weitgehend wieder. Vgl.: WERKGROEP TOEKOMST VAN HET ARBEITSMARKTBELEID (2001): S. 29; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (1998): S. 3; SER (2000a): S. 104.

tigungsverhältnisse und die Arbeitserfahrungsstellen gab man 1998 und 1999 sowie 2001 und 2002 jeweils über 500 Millionen Euro aus. In 2000 und 2003 betragen die Kosten rund 440 bzw. 380 Millionen Euro.⁵⁶

Über den mit der Umsetzung des Programms verbundenen administrativen Aufwand lassen sich kaum Aussagen treffen. Der Grund hierfür liegt vor allem darin, dass eine große Zahl unterschiedlicher Akteure an der Bewältigung der notwendigen Arbeiten beteiligt war. In nahezu allen niederländischen Kommunen wurden Erwerbslose auf der Basis des *Wet Inschakeling Werkzoekenden* gefördert.⁵⁷ Viele Gemeinden betrauten spezielle Institutionen mit den anfallenden Aufgaben.⁵⁸ Es ist auf der Grundlage der verfügbaren Informationen davon auszugehen, dass die praktische Umsetzung des WIW nicht nur mit großen finanziellen Kosten, sondern auch mit einem erheblichen Personalaufwand verbunden war.

Durchführung

Die Gemeinden nahmen bei der Durchführung des *Wet Inschakeling Werkzoekenden* die zentrale Position ein.⁵⁹ Der Gemeindeverwaltung oblag es, eine korrekte und effektive Ausführung des Programms zu gewährleisten.⁶⁰ Aus diesem Grund war sie für den Kontakt mit den Arbeitssuchenden und die Schaffung von adäquaten Beschäftigungsmöglichkeiten zuständig. Um hierbei zu guten Ergebnisse zu gelangen, arbeitete man mit den lokalen Arbeitsverwaltungen und anderen Maßnahmeträgern zusammen. Auf diese Weise strebte man ein breites Angebot an möglichen Fördermaßnahmen an.⁶¹ Wie bereits erwähnt, wurde in vielen Kommunen eine separate Organisation mit der Verwirklichung der erforderlichen Schritte beauftragt. Um Transparenz über die vor Ort erzielten Resultate herzustellen, mussten die Gemeinden regelmäßig Bericht über ihre Aktivitäten erstatten.⁶²

Obwohl die Umsetzung des *Wet Inschakeling Werkzoekenden* dezentral erfolgte, erfüllte auch das zuständige Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bedeutsame Aufgaben. Das Ministerium war vor allem in die Finanzie-

56 Vgl.: DRENT (2005): S. 2.

57 Zahlen zur Beteiligung der Gemeinden sind einzusehen bei: BROUWER (2003a): S. 18; BROUWER (2003b): S. 61; MANDOS/ KEIZER/WERF (2000): S. 31 f.; MANDOS (2001): S. 45.

58 Siehe hierzu: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997c): S. 11 f.; BROUWER (2003a): S. 17.

59 Die Verantwortung der Gemeinden ist verankert bei: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997a): S. 3; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997c): S. 68 f.

60 Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997a): S. 10.

61 Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997a): S. 5 f.; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997c): S. 8 ff.

62 Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997a): S. 10; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997c): S. 59 ff.

rung des Programms eingebunden. Von der nationalen Ebene aus überwies man auf der Grundlage verschiedener Parameter Mittel an die einzelnen Gemeinden. Um Anreize für eine effektive Umsetzung des Gesetzes zu schaffen, erfolgte die Finanzierung zum Teil leistungsorientiert.⁶³ Das MinSZW beaufsichtigte die Umsetzung des WIW durch die Gemeinden und gab Anweisungen bei etwaigen Problemen.⁶⁴ Darüber hinaus trug das Ministerium Sorge für eine fortdauernde Berichterstattung über die mit dem *Wet Inschakeling Werkzoekenden* realisierten Ergebnisse.

Um einen Eindruck von den Fähigkeiten und Problemen der zu vermittelnden Personen zu gewinnen, fanden vor Ort Gespräche statt. Bei denjenigen Arbeitssuchenden, bei denen gute Chancen auf einen Einstieg in das Berufsleben bestanden, beschränkte sich die anschließende Förderung oftmals auf gewisse unterstützende Leistungen. Mit schwerer vermittelbaren Personen erarbeitete man hingegen längerfristig ausgelegte Förderpläne, in denen die Stationen auf dem Weg in die Erwerbstätigkeit beschrieben wurden. Das zentrale Ziel bestand in den meisten Fällen darin, den betroffenen Personen so schnell wie möglich zu einem Zugang in die Berufstätigkeit zu verhelfen.⁶⁵

6.2.2 Ergebnisse und Bewertung

Ergebnisse

Die Betrachtung der mit dem *Wet Inschakeling Werkzoekenden* erzielten Ergebnisse konzentriert sich in der vorliegenden Untersuchung auf die kommunalen Beschäftigungsverhältnisse und die Stellen zur Sammlung von Berufserfahrungen. Diese Schwerpunktsetzung erklärt sich zum einen aus der verfügbaren Datentlage und zum anderen aus der großen Bedeutung dieser zwei Instrumente. Die Auseinandersetzung mit den beiden angesprochenen Fördermaßnahmen, die aufgrund der inhaltlichen Unterschiede getrennt voneinander erfolgt, beruht vor allem auf zwei Parametern. Zunächst werden die Teilnehmerzahlen betrachtet, um auf diese Weise einen Eindruck von der quantitativen Bedeutung der jeweiligen Förderung zu vermitteln. Das WIW richtete sich darauf, die Entstehung bzw. Fortdauer der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. In Anbetracht

63 In Bezug auf die Finanzierung des Programms sei verwiesen auf: DRENT (2005): S. 1; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997a): S.8 f.; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997b): S. 1 ff.; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997c): S. 49 ff und 97 f.

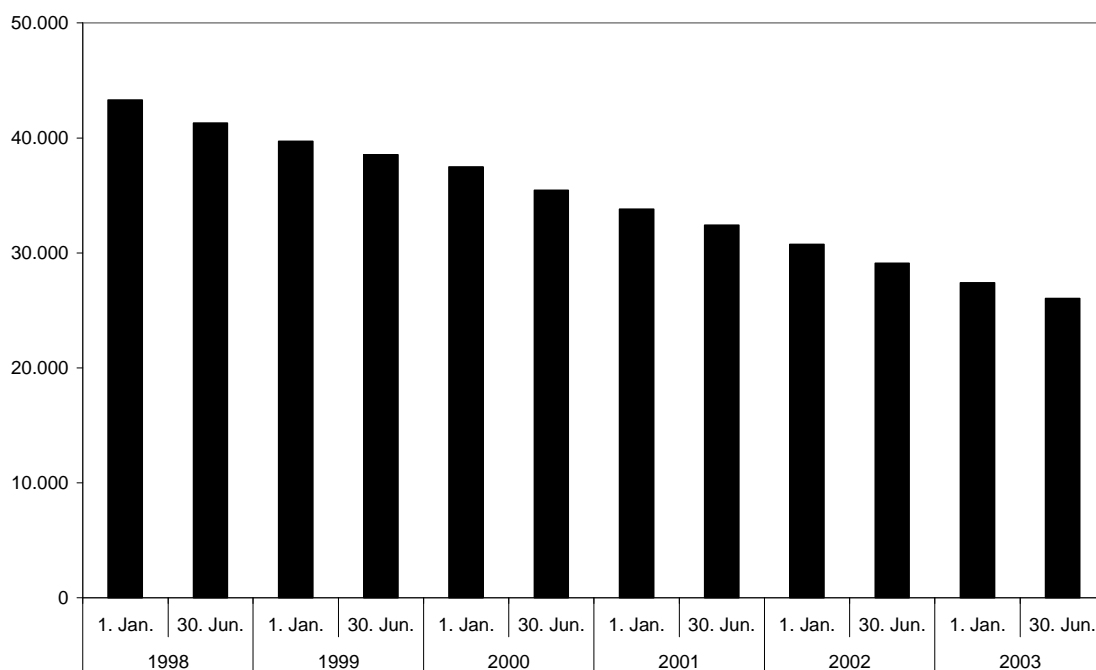
64 Vgl.: DRENT (2005): S. 1; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997a): S. 10; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1998a): S. 2 f.

65 Um die Erfolge des WIW zu erhöhen, erhielten Personen, die nach ihrer Teilnahme am Programm eine reguläre Beschäftigung aufnahmen, eine Prämie. Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001b): S. 6; WERK GROEP TOEKOMST VAN HET ARBEITSMARKTBELEID (2001): S. 34.

dieser Zielsetzung wird im Anschluss der Frage nachgegangen, ob die geförderten Personen nach ihrer Programmteilnahme einen Einstieg in das Erwerbsleben fanden. Besondere Aufmerksamkeit wird bei der Betrachtung der Programmsergebnisse den Informationen zu den jugendlichen und zu den allochthonen Teilnehmern gewidmet.

Die Zahl der im Rahmen des *Wet Inschakeling Werkzoekenden* geförderten kommunalen Beschäftigungsverhältnisse hat sich im Zeitraum von 1998 bis 2003 deutlich verringert. Das Basisniveau, das sich weitgehend aus den Teilnehmern der Vorgängerregelungen zusammensetzte, lag zu Beginn des Jahres 1998 bei 43.300 Personen. Ein Jahr später hatte sich diese Zahl bereits um nahezu zehn Prozent vermindert und lag somit bei knapp 40.000 Personen. Dieser Trend setzte sich auch in den Jahren von 2000 bis 2003 fort, in denen sich die Anzahl der kommunalen Beschäftigungsverhältnisse sukzessive reduzierte. Mitte des Jahres 2003 profitierten nur noch etwa 26.000 Personen von dieser Form der Förderung. Gegenüber der Zahl vom Anfang des Jahres 1998 entsprach dies einem Rückgang von ungefähr vierzig Prozent.⁶⁶

Abbildung 6.1: Entwicklung der Zahl an kommunalen Beschäftigungsverhältnissen im Zeitraum von 1998 bis 2003



Quellen: BROUWER; DRENT; eigene Darstellung

Die verfügbaren Daten ermöglichen die Aufgliederung der angeführten Gesamtzahlen nach jugendlichen Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen. Zu Beginn des Jahres 1998 besetzten jugendliche Arbeitslose knapp ein Viertel der kommunalen

66 Die Angaben wurden entnommen aus: BROUWER (2003b): S. 65; DRENT (2005): S. 2. In der *Rapportage Minderheden 2003* wird der Rückgang der Zahlen unter anderem auf die Periode der Hochkonjunktur zurückgeführt, die für viele Menschen Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt schuf. Vgl.: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 267.

len Beschäftigungsverhältnisse. Dieser Anteilswert verringerte sich in den folgenden Jahren erheblich. Von der Förderung profitierten im gesamten Programmzeitraum vor allem die Personen, die bereits seit mehr als drei Jahren arbeitslos waren. Auf diese Personengruppe entfielen zwischenzeitlich über siebenzig Prozent der entsprechenden Arbeitsmöglichkeiten. Die nachfolgende Tabelle 6.1 gibt einige der relevanten Daten im Zeitverlauf wieder.

Tabelle 6.1: Personen mit einem kommunalen Beschäftigungsverhältnis nach Zielgruppen (Angaben in Prozent, Daten jeweils vom 1. Januar)

	1999	2000	2001	2002	2003
Jugendliche (unter 23 Jahre alt)	24%	19%	16%	14%	16%
Erwachsene (über 23 Jahre alt)	76%	81%	84%	86%	84%
davon:					
ein bis zwei Jahre arbeitslos	2%	2%	3%	4%	5%
zwei bis drei Jahre arbeitslos	2%	8%	9%	10%	11%
mehr als drei Jahre arbeitslos	56%	70%	73%	71%	66%
ehemals JWG (23-27 Jahre)	16%	1%	-	-	-

Quellen: RESEARCH VOOR BELEID; EIM/SGBO; eigene Darstellung

Im Folgenden werden einige persönliche Merkmale der Teilnehmer vorgestellt. Hierbei wird erneut zwischen den beiden angeführten Zielgruppen differenziert. Auffällige Unterschiede zwischen den jugendlichen Erwerbslosen und den Langzeitarbeitslosen bestehen in Bezug auf das Ausbildungsniveau. Es nahmen kaum junge Menschen mit einem hohen Ausbildungsniveau die Möglichkeit eines kommunalen Beschäftigungsverhältnisses wahr. Auch bei der Betrachtung der Daten zum vorherigen Einkommensstatus weichen die Werte voneinander ab. Die breite Mehrheit der Langzeitarbeitslosen bestritt ihren Lebensunterhalt vor der Anstellung seitens der Gemeinde durch den Bezug von Sozialleistungen. Die Jugendlichen besaßen hingegen weitaus häufiger kein Einkommen oder waren in einer anderen staatlich geförderten Stelle tätig. In der nachfolgenden Tabelle werden einige Daten zum Thema aufbereitet. Hierbei finden zur besseren Überschaubarkeit lediglich Angaben für die jeweils erste Hälfte des Jahres 1999 und des Jahres 2003 Berücksichtigung. Zu anderen Zeiträumen bestehen keine grundlegenden Abweichungen.⁶⁷

67 Nähere Informationen zu den Daten aus anderen Zeiträumen sind zu entnehmen aus: MANDOS (2001): S. 8 ff.; MANDOS/FLAPPER/BOLHUIS (2002): S. 8 ff.; BROUWER (2003a): S. 23 ff.

Tabelle 6.2: Charakteristika der Personen mit einem kommunalen Beschäftigungsverhältnis (Angaben in Prozent)⁶⁸

	1. Halbjahr 1999			1. Halbjahr 2003		
	Jugendliche	Erwachsene	Insgesamt	Jugendliche	Erwachsene	Insgesamt
Geschlecht						
männlich	40%	58%	54%	54%	55%	55%
weiblich	60%	42%	46%	46%	45%	45%
Ausbildungsniveau						
niedrig	35%	33%	33%	43%	36%	37%
mittel	63%	59%	59%	56%	59%	58%
hoch	1%	8%	7%	0%	7%	6%
Vorherige Einnahmen						
zuvor ohne Einkommen	27%	5%	9%	52%	6%	14%
zuvor geförderte Arbeit	27%	11%	14%	3%	21%	18%
zuvor Sozialleistungen	36%	82%	73%	31%	70%	65%
Sonstige	11%	3%	4%	12%	3%	5%
Vermittelbarkeit						
Gruppe 1	17%	4%	6%	9%	5%	6%
Gruppe 2	6%	2%	3%	4%	2%	2%
Gruppe 3	41%	50%	48%	57%	51%	52%
Gruppe 4	35%	45%	43%	31%	42%	41%

Quellen: RESEARCH VOOR BELEID; EIM/SGBO; eigene Darstellung

Für die vorliegende Untersuchung ist von Interesse, inwieweit die Gruppe der nichtwestlichen Allochthonen Zugang zu den kommunalen Beschäftigungsverhältnissen fand. Die notwendigen Angaben liegen in den bisher verwendeten Veröffentlichungen nicht vor. Allerdings finden sich relevante Informationen an anderen Stellen der Literatur, sodass ein recht genauer Überblick über dieses Thema gewonnen werden kann. In der *Rapportage Minderheden 2001* wird unter Berufung auf Daten vom CBS darauf hingewiesen, dass Ende des Jahres 1998 knapp 9.200 Zuwanderer im Rahmen eines kommunalen Beschäftigungsverhältnisses arbeiteten. Diese Gesamtzahl entsprach einem Anteilswert von etwa 23,5 Prozent.⁶⁹

Heijtmajer gibt Aufschluss über die Beteiligung von Migranten am *Wet In-schakeling Werkzoekenden* am Ende des Jahres 2000. Laut seiner Angabe befanden sich zu diesem Zeitpunkt knapp 33.000 Personen in einem kommunalen Beschäftigungsverhältnis. Unter diesen waren rund 20.000 Autochthone, knapp 3.500 westliche Allochthone und nahezu 8.900 nichtwestliche Allochthone. Die

68 Die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen werden in den Niederlanden auf der Basis ihrer persönlichen Charakteristika von den Arbeitsverwaltungen eingeschätzt. Auf dieser Grundlage teilt man die Erwerbslosen in vier Gruppen ein, wobei der Gruppe 1 die höchsten Beschäftigungschancen zugeschrieben werden. Siehe hierzu: DEKKER (2001): S. 225; SER (2000a): S. 105. Die entsprechenden Daten werden in der Tabelle unter der Überschrift „Vermittelbarkeit“ aufgeführt.

69 Vgl.: DAGEVOS (2001a): S. 79 f.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2000): S. 51. Auf den angegebenen Seiten finden sich auch nach Herkunft differenzierte Angaben zu den Zuwanderern mit einem kommunalen Beschäftigungsverhältnis.

nichtwestlichen Allochthonen stellten folglich einen Anteil an der Gesamtzahl von etwa 25 Prozent.⁷⁰

In einer Studie von Selten aus dem Jahr 2002 werden die Daten aus dem ersten Halbjahr des Jahres 2001 untersucht. Aufgrund der zeitlichen Nähe zu den von Heijtmajer untersuchten Werten ist es nicht verwunderlich, dass sich die Angaben der Autoren nur geringfügig voneinander unterscheiden. Am 30. Juni 2001 arbeiteten laut Selten rund 32.400 Personen in den Niederlanden auf der Basis eines kommunalen Beschäftigungsverhältnisses. Von diesen entstammte nach dieser Quelle rund ein Viertel aus der Gruppe der nichtwestlichen Allochthonen.⁷¹

In den vom CBS veröffentlichten Publikationen *Allochthonen in Nederland 2003* und *Allochthonen in Nederland 2004* sind nach Herkunft untergliederte Zahlen für den 31. Dezember 2002 und den 31. Dezember 2003 zu finden.⁷² Aus ihnen geht hervor, dass die Zuwanderer Ende des Jahres 2002 nahezu 8.900 der rund 27.500 kommunalen Beschäftigungsverhältnisse inne hatten. Dies entsprach einem Prozentsatz von über 32 Prozent. Ein Jahr später lag der entsprechende Anteilswert mit über 35 Prozent nochmals deutlich höher. Zu diesem Zeitpunkt entfielen etwa 8.900 der rund 25.300 Beschäftigungsverhältnisse auf die Gruppe der nichtwestlichen Allochthonen.⁷³

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Gesamtzahl der im Rahmen des WIW finanzierten kommunalen Beschäftigungsverhältnisse kontinuierlich sank. Hierbei handelte es sich um eine Entwicklung, die sich jedoch nicht auf die Gruppe der nichtwestlichen Allochthonen erstreckte. Die Zahl der Zuwanderer mit einer derartigen Arbeitsstelle blieb im Lauf der Zeit auf einem nahezu konstanten Niveau. Der Zuwandereranteil unter den Personen mit einem kommunalen Beschäftigungsverhältnis erhöhte sich im Zuge dieser unterschiedlichen Entwicklungen kontinuierlich.

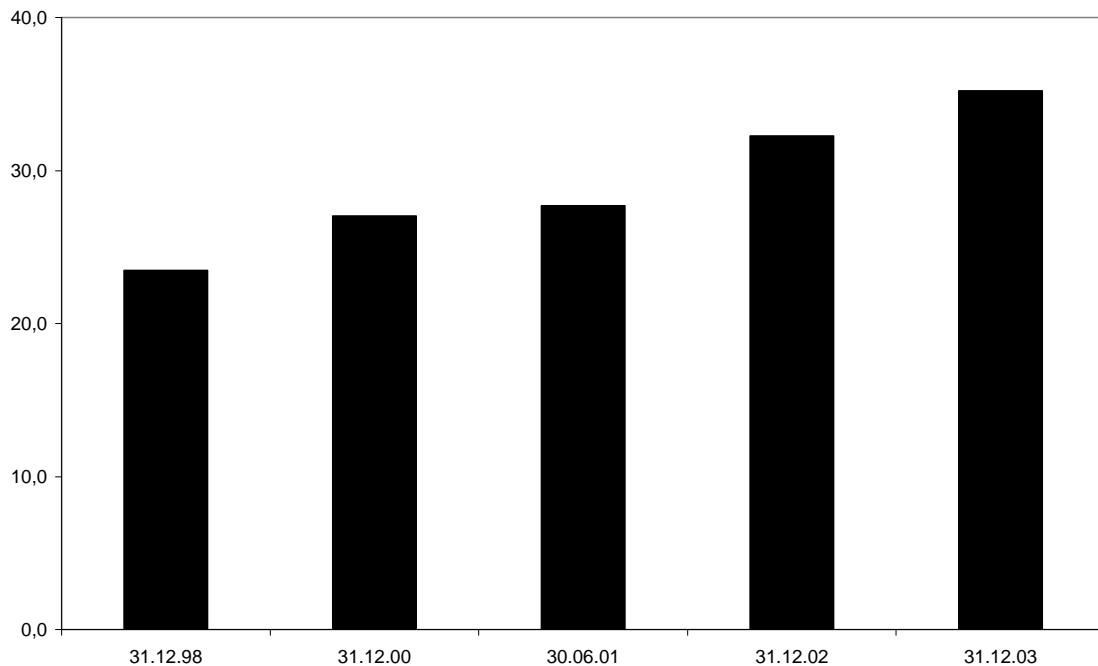
70 Vgl.: HEIJTMAJER (2002): S. 35 ff.

71 Vgl.: SELTEN (2002): S. 2 f.

72 Vgl.: CBS (2003d): S. 91 ff.; CBS (2004): S. 118.

73 An dieser Stelle sei verwiesen auf: TESSER/VAN DUGTEREN/MERENS (1996): S. 138; TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 349. Die Autoren geben hier Informationen über die Teilnahme von Zuwanderern an den Vorgängerregelungen des WIW. Die entsprechenden Zahlen können mit den soeben angeführten Angaben verglichen werden. Im Jahr 1997 entstammten 24 Prozent der Teilnehmer am JWG und 26 Prozent der Teilnehmer an den so genannten Stellenpools aus der Gruppe der nichtwestlichen Allochthonen. Diese Werte entsprechen ungefähr den für das WIW vorgestellten Zahlen vom Ende des Jahres 1998.

Abbildung 6.2: Zuwandereranteil unter den Personen mit einem kommunalen Beschäftigungsverhältnis zu ausgewählten Zeitpunkten (Angaben in Prozent)



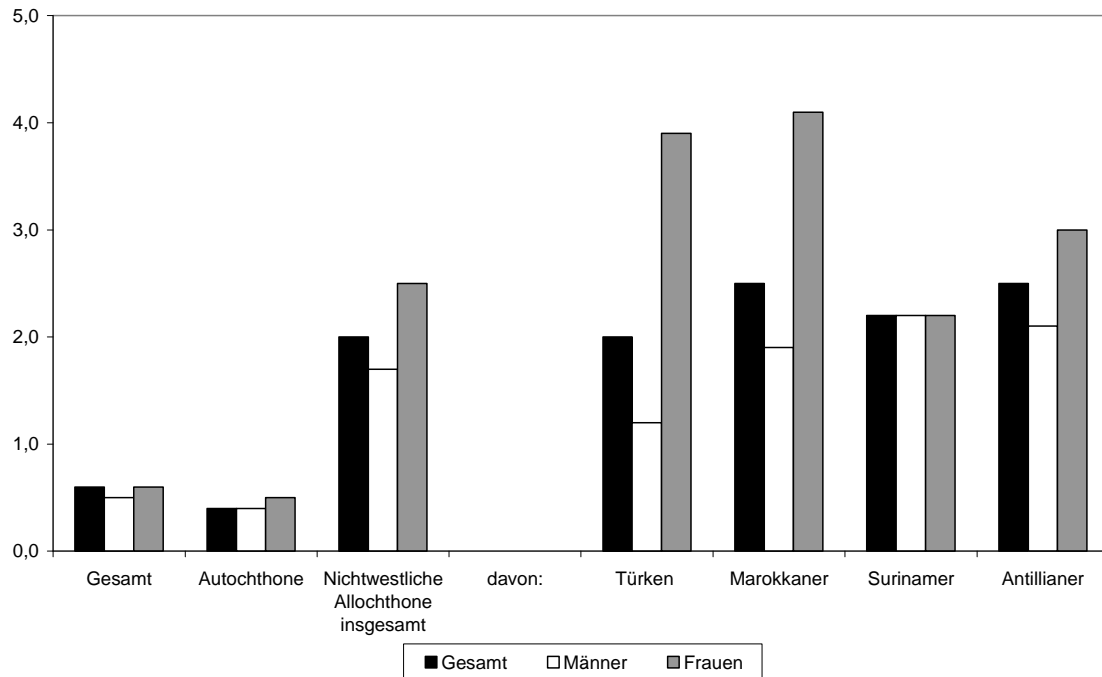
Quellen: CBS; SELTEN; HEIJTMAJER; eigene Berechnung und Darstellung

Die bisher angesprochenen Zahlen werden in einigen der genannten Studien ergänzt, indem sie in Beziehung zur Größe der jeweiligen Berufsbevölkerung gesetzt werden. Die Ergebnisse dieser Betrachtungen sind für die vorliegende Studie von besonderem Interesse, weil sie einen Einblick in den Stellenwert der kommunalen Beschäftigungsverhältnisse für die einzelnen Bevölkerungsgruppen geben. Am 31.12.1998 arbeiteten in den Niederlanden insgesamt 0,6 Prozent der Berufsbevölkerung in derartigen Arbeitsstellen. Bei den Autochthonen lag dieser Wert bei lediglich 0,4 Prozent, bei den nichtwestlichen Allochthonen hingegen bei 2,0 Prozent. Diese Form der geförderten Erwerbstätigkeit besaß für Migranten zu dieser Zeit somit eine überproportional hohe Bedeutung.

In der Grafik 6.3 werden die genannten und weitere Daten vom Ende des Jahres 1998 dargestellt. Aus ihr geht hervor, dass zu diesem Zeitpunkt auch zwischen den einzelnen Herkunftsgruppen zum Teil erhebliche Unterschiede bestanden. Aus der Abbildung werden auch geschlechtsspezifische Abweichungen deutlich. Grundsätzlich ist zu sagen, dass vor allem Zuwanderinnen stark von den Fördermöglichkeiten des *Wet Inschakeling Werkzoekenden* profitierten. Dies gilt im besonders hohen Maße für Frauen türkischer oder marokkanischer Herkunft.⁷⁴

74 Die Angaben wurden entnommen aus: DAGEVOS (2001a): S. 80.

Abbildung 6.3: Anteil von Personen mit einem im Rahmen des WIW geförderten kommunalen Beschäftigungsverhältnis an der Berufsbevölkerung nach Herkunft und Geschlecht (Werte vom 31.12.98; Angaben in Prozent)⁷⁵



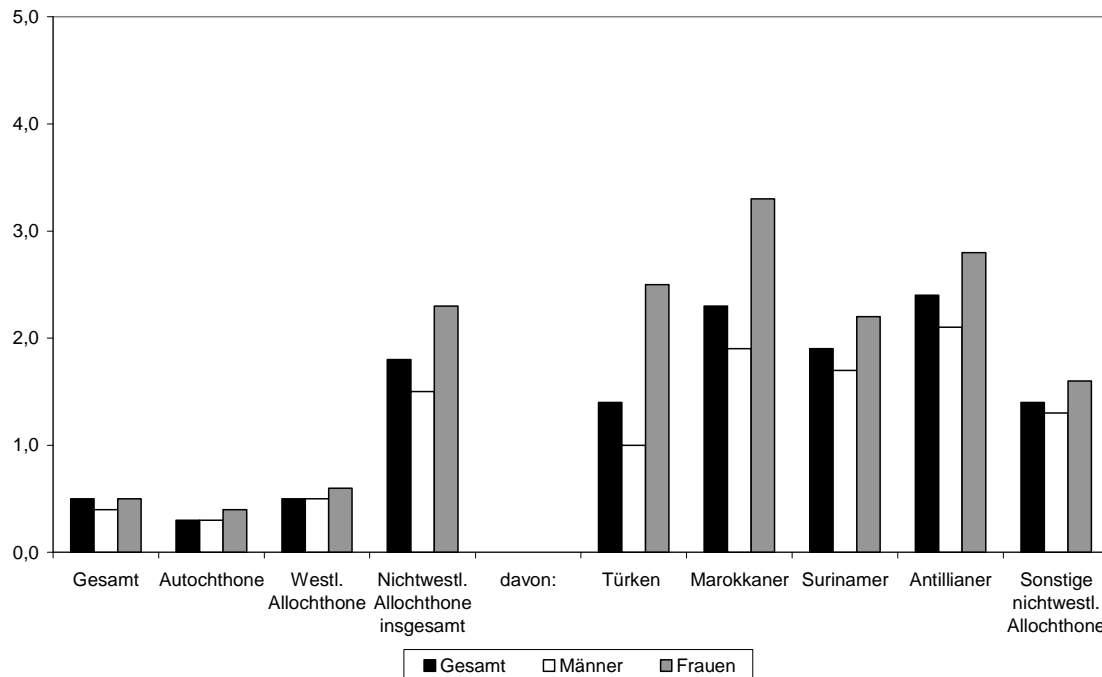
Quellen: CBS; eigene Darstellung

In der bereits erwähnten Studie von Selten finden sich die entsprechenden Daten für den 31. Dezember 2000. Sie führt insgesamt zu sehr ähnlichen Ergebnissen. Auch aus ihr geht hervor, dass ein überproportional hoher Anteil der nichtwestlichen Allochthonen im Rahmen eines kommunalen Beschäftigungsverhältnisses arbeitete. Der entsprechende Anteilswert an der Berufsbevölkerung lag mit 1,8 Prozent etwa sechsmal höher als unter den Autochthonen. Dem von Selten vorgestellten Datenmaterial ist ebenfalls zu entnehmen, dass unter den Zuwanderern vor allem viele Frauen die Fördermöglichkeiten des *Wet Inschakeling Werkzoekenden* in Anspruch nahmen.⁷⁶

75 Die Zahlen für die Niederlande insgesamt enthalten auch die Werte für die westlichen Allochthonen, die sonstigen nichtwestlichen Allochthonen und die Personen, zu denen keine Angaben vorliegen. Der Wert bei den nichtwestlichen Allochthonen insgesamt bezieht sich auch auf die Werte für die sonstigen nichtwestlichen Allochthonen.

76 Vgl.: SELTEN (2002): S. 2 f. Heijtmajer setzt die absoluten Zahlen der kommunalen Beschäftigungsverhältnisse vom 31.12.2000 in seiner Untersuchung nicht in Beziehung zur Größe der jeweiligen Berufsbevölkerung, sondern zur Größe der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Der Autor gelangt hierbei ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die im Rahmen des *Wet Inschakeling Werkzoekenden* geförderten Arbeitsstellen für die Zuwanderer eine weitaus höhere Bedeutung besaßen als für die Autochthonen. Vgl.: HEIJTMAJER (2002): S. 35.

Abbildung 6.4: Anteil von Personen mit einem im Rahmen des WIW geförderten kommunalen Beschäftigungsverhältnis an der Berufsbevölkerung nach Herkunft und Geschlecht (Werte vom 31.12.2000; Angaben in Prozent)

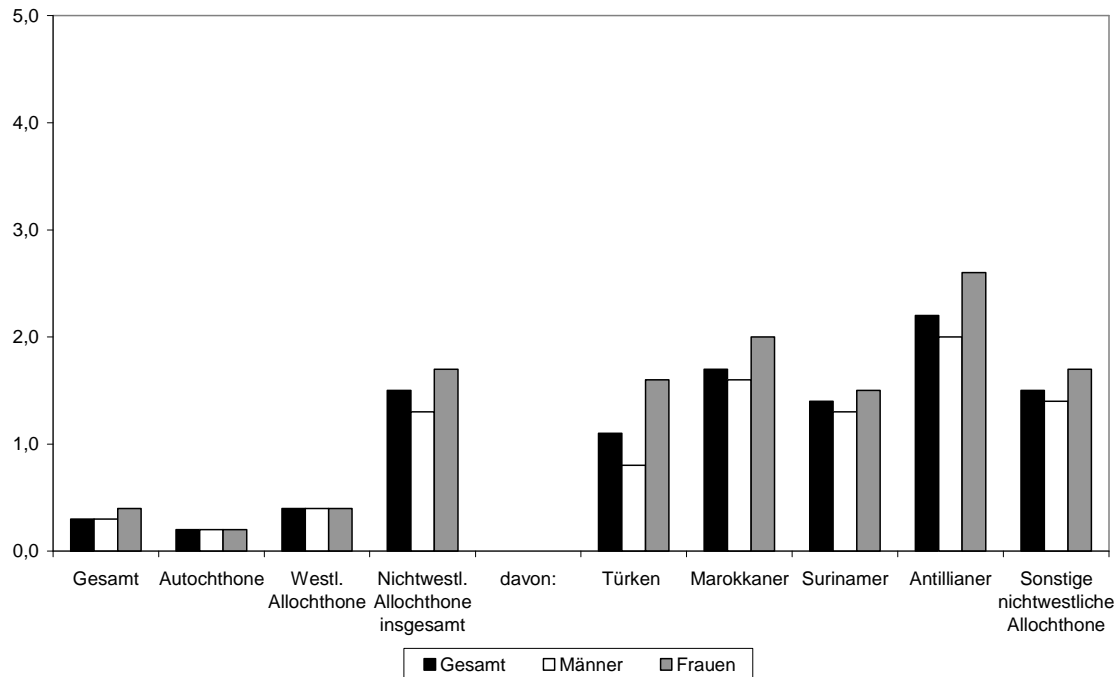


Quellen: CBS; eigene Darstellung

Nach der Beschäftigung mit den Zahlen vom 31.12.1998 und 31.12.2000 sollen nun die entsprechenden Angaben des CBS vom 31.12.2003 kurz betrachtet werden.⁷⁷ Zu diesem Zeitpunkt betrug der Anteil der Zuwanderer mit einem kommunalen Beschäftigungsverhältnis an der entsprechenden Berufsbevölkerung 1,5 Prozent. Unter den Autochthonen lag dieser Anteilswert mit lediglich 0,2 Prozent wiederum erheblich niedriger. Wie die nachfolgende Grafik 6.5 verdeutlicht, profitierten Ende des Jahres 2003 erneut vor allem Zuwanderinnen von der Förderung.

77 Die Werte vom 31.12.2002, auf die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht näher eingegangen wird, können nachvollzogen werden bei: CBS (2003d): S. 149.

Abbildung 6.5: Anteil von Personen mit einem im Rahmen des WIW geförderten kommunalen Beschäftigungsverhältnis an der Berufsbevölkerung nach Herkunft und Geschlecht (Werte vom 31.12.2003; Angaben in Prozent)



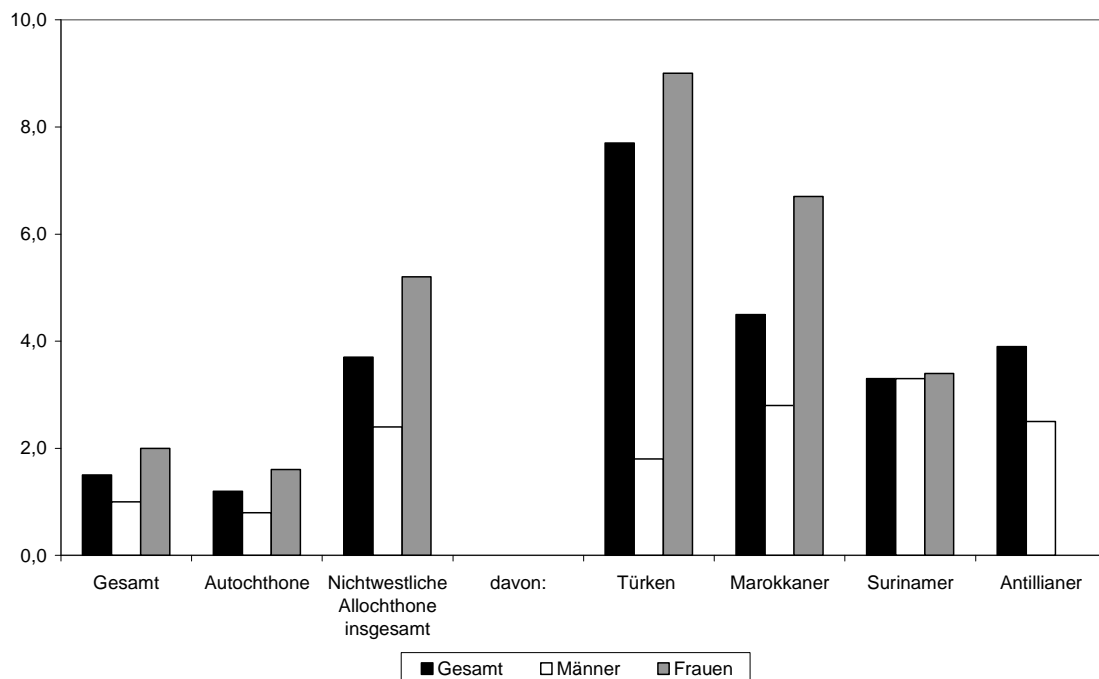
Quellen: CBS; eigene Darstellung

Im Folgenden richtet sich das Augenmerk auf den Zugang jugendlicher Zuwanderer zu den kommunalen Beschäftigungsverhältnissen. Hierbei wird zunächst auf absolute Zahlen vom 31. Dezember 2000 eingegangen, die sich in der Studie von Heijtmajer finden. Durch die Betrachtung dieser Daten soll die quantitative Relevanz des arbeitsmarktpolitischen Instruments sichtbar werden. Insgesamt arbeiteten zu diesem Zeitpunkt 6.500 junge Menschen zwischen 15 und 25 Jahren auf der Basis einer solchen Vereinbarung. Von diesen stammten rund 1.900 Personen aus der Bevölkerungsgruppe der nichtwestlichen Allochthonen. Dies entsprach einem Anteilswert von nahezu dreißig Prozent. Die größte Gruppe unter den rund 1.900 jugendlichen Zuwanderern bildeten die Türken mit etwa 500 Personen. Etwas kleiner waren die Gruppen der Marokkaner und Surinamer. Bei nahezu sechzig Prozent der jungen Zuwanderer, die Ende des Jahres 2000 im Rahmen eines kommunalen Beschäftigungsverhältnisses tätig waren, handelte es sich um Frauen.⁷⁸

78 Vgl.: HEIJTMAJER (2002): S. 37. Nach Altersgruppen und Herkunft aufgegliederte Zahlen für den 30. Juni 2001 sind nachzuvollziehen bei: SELTEN (2002): S. 6. Aus den von Selten präsentierten Zahlen geht hervor, dass zu diesem Zeitpunkt insgesamt etwa 6.100 Jugendliche im Alter zwischen 15 und 25 Jahren auf der Basis eines kommunalen Beschäftigungsverhältnisses tätig waren. Die Zahl der jugendlichen nichtwestlichen Allochthonen lag bei 1.970. Es ergibt sich aus diesen beiden Werten ein Zuwandereranteil von über 32 Prozent.

Um die Bedeutung kommunaler Beschäftigungsverhältnisse für jugendliche Zuwanderer herauszustellen, wird nun ebenso wie bei den Gesamtzahlen vorgegangen. Dies bedeutet, dass ebenfalls Bezug zur Größe der jeweiligen Berufsbevölkerung genommen wird. Insgesamt arbeiteten am 31.12.1998 1,5 Prozent der jugendlichen Berufsbevölkerung in den Niederlanden auf der Grundlage einer derartigen Arbeitsvereinbarung. Differenziert nach Herkunft ergeben sich gravierende Unterschiede zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen. Der entsprechende Anteilswert betrug unter den Autochthonen lediglich 1,2 Prozent. Unter den nichtwestlichen Allochthonen lag er mit 3,7 Prozent etwa dreimal so hoch. Besonders stark von den Möglichkeiten des WIW profitierten zu diesem Zeitpunkt junge Türken und Marokkaner, von denen 4,7 bzw. 4,5 Prozent im Rahmen eines kommunalen Beschäftigungsverhältnisses arbeiteten. Die Unterschiede zwischen Männern und Frauen waren unter den Jugendlichen noch erheblich größer, als dies bei den Gesamtzahlen der Fall war. Insbesondere für junge Zuwanderinnen bildete das WIW eine wichtige Grundlage ihrer Erwerbstätigkeit.⁷⁹ Die einzelnen Befunde verdeutlicht die Abbildung 6.6.

Abbildung 6.6: Anteil von Personen im Alter von 15 bis 25 Jahren mit einem im Rahmen des WIW geförderten kommunalen Beschäftigungsverhältnis an der Berufsbevölkerung nach Herkunft und Geschlecht (Werte vom 31.12.1998; Angaben in Prozent)⁸⁰



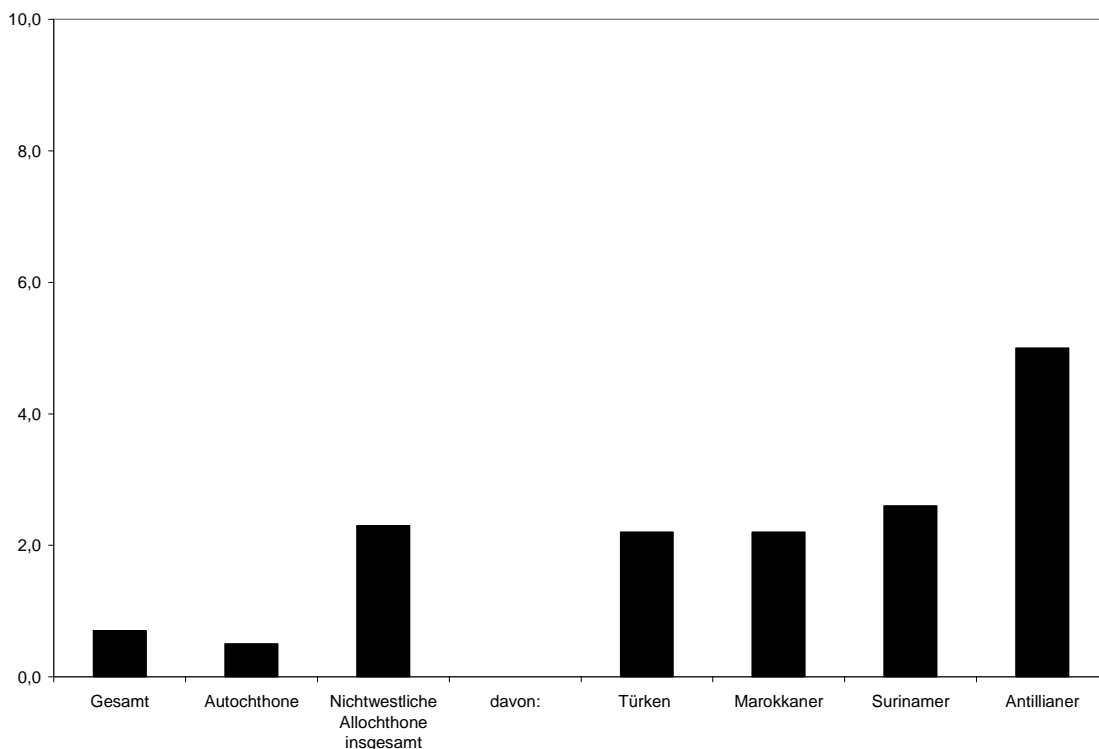
Quellen: CBS; eigene Darstellung

79 Die Angaben entstammen aus: DAGEVOS (2001a): S. 79 f.

80 Der Wert für die Antillianerinnen ist in den verwendeten Daten nicht aufgeführt.

In der *Rapportage Minderheden 2003* finden sich Daten des CBS, die Aufschluss über die Situation am 31.12.2002 geben. Sie bringen zum Ausdruck, dass jugendliche nichtwestliche Allochthone auch zu diesem Zeitpunkt sehr viel stärker vom WIW profitierten als ihre autochthonen Altersgenossen. Ende des Jahres 2002 arbeiteten 0,7 Prozent der jugendlichen Berufsbevölkerung auf der Basis eines kommunalen Beschäftigungsverhältnisses. Während der entsprechende Anteilswert unter den Autochthonen bei lediglich 0,5 Prozent lag, betrug er unter den nichtwestlichen Allochthonen durchschnittlich 2,3 Prozent. Die nach Herkunft differenzierten Zahlen finden sich in der Abbildung 6.7.⁸¹

Abbildung 6.7: Anteil von Personen im Alter von 15 bis 25 Jahren mit einem im Rahmen des WIW geförderten kommunalen Beschäftigungsverhältnis an der Berufsbevölkerung nach Herkunft (Werte vom 31.12.2002; Angaben in Prozent)



Quellen: CBS; eigene Darstellung

Nach der intensiven Analyse der Teilnehmerzahlen richtet sich die Untersuchung nun auf die Gründe, aus denen die kommunalen Beschäftigungsverhältnisse beendet wurden. Hierbei werden als erstes die Daten der periodisch erscheinenden statistischen Auswertungen verwendet. In diesen Veröffentlichungen wird zwischen sechs verschiedenen Motiven unterschieden. Der so genannte positive Ausstrom umfasst drei dieser sechs Gründe, nämlich den Übergang in reguläre

81 Die vorgestellten Zahlen wurden entnommen aus: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 267. Eine nach Geschlecht differenzierte Aufbereitung der Daten findet sich in der Untersuchung leider nicht.

oder geförderte Arbeit, in eine Schulung bzw. Ausbildung oder in eine Stelle zur Ansammlung von weiteren Arbeitserfahrungen. Nicht zum positiven Ausstrom wurden jene Personen gerechnet, die entlassen wurden, deren Vertrag auslief oder bei denen ein sonstiger Verbleib konstatiert wurde. Auf der Grundlage dieser Einteilung lassen sich recht fundierte Schlüsse über den Verbleib der Teilnehmer ziehen.

Betrachtet man die entsprechenden Daten im Zeitverlauf, stellt man fest, dass der positive Ausstrom in den Jahren 1999 bis 2002 auf einem jeweils sehr ähnlichen Niveau lag. Etwa sechzig Prozent der Teilnehmer verließen das WIW, weil sie eine anderweitige Beschäftigung gefunden hatten. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Übergang häufig in wiederum geförderte Stellen und eher selten in reguläre Arbeitsplätze erfolgte. Der vom Gesamtbild abweichende Wert für das erste Halbjahr 2003 erklärt sich demzufolge auch aus der Tatsache, dass die Vermittlung in andere staatliche Programme in weitaus geringerem Maße betrieben wurde. Der Anteil der Teilnehmer, die aus ihrem kommunalen Beschäftigungsverhältnis entlassen wurden, lag in den Jahren von 1999 bis 2002 bei jeweils etwa zwanzig Prozent. Ein abgelaufener Vertrag bildete durchschnittlich bei einem von zehn Teilnehmern den Grund für die Beendigung der Teilnahme am WIW. Die entsprechenden Werte für das erste Halbjahr 2003 liegen mit 27 und 20 Prozent höher als in den Vorjahren.⁸²

Tabelle 6.3: Gründe für die Beendigung von kommunalen Beschäftigungsverhältnissen im Zeitverlauf (Angaben in Prozent)

	1999	2000	2001	2002	1. HJ 2003
Arbeit	54,0%	52,7%	55,0%	53,0%	30,0%
davon:					
reguläre Arbeit	-	-	20,0%	25,0%	26,0%
geförderte Arbeit (ID / WSW)	-	-	34,0%	28,0%	4,0%
Schulung	1,6%	1,0%	0,9%	1,0%	0,0%
Arbeitserfahrungsplatz	3,1%	3,7%	5,8%	6,0%	5,0%
Positiver Ausstrom gesamt	58,7%	57,4%	61,7%	60,0%	35,0%
Entlassung	20,2%	19,9%	19,9%	18,0%	27,0%
Vertrag abgelaufen	10,3%	11,5%	7,2%	10,0%	20,0%
Sonstige	10,8%	11,1%	11,2%	11,0%	17,0%

Quellen: RESEARCH VOOR BELEID; EIM/SGBO; eigene Darstellung

Die Daten der jugendlichen Programmteilnehmer weichen von den Gesamtzahlen zum Teil deutlich ab. Der positive Ausstrom lag unter den Jugendlichen in

82 Eine tiefergehende Analyse der Verbleibsdaten findet sich bei: BROUWER (2003a): S. 63 ff. Die Betrachtung führt unter anderem zu dem Schluss, dass die erzielten Ergebnisse von den persönlichen Merkmalen der Teilnehmer und den Eigenarten des Beschäftigungsverhältnisses abhängen.

der ersten Hälfte des Jahres 1999 bei etwa zwei Dritteln. In den folgenden Jahren sank dieser Wert bis auf 35 Prozent im ersten Halbjahr des Jahres 2003 ab. Eine Ursache für diese Entwicklung lag darin, dass immer weniger Jugendliche ihr kommunales Beschäftigungsverhältnis wegen der Aufnahme einer anderen Arbeit beendeten. Hingegen wuchs der Anteil an Jugendlichen, die aus ihrem Dienstverhältnis entlassen wurden, deutlich an.

Tabelle 6.4: Gründe für die Beendigung von kommunalen Beschäftigungsverhältnissen von Jugendlichen in ausgewählten Zeiträumen (Angaben in Prozent)

	1. HJ 1999	1. HJ 2000	Jahr 2001	Jahr 2002	1. HJ 2003
Arbeit	61%	52%	47%	35%	29%
Schulung	1%	1%	3%	4%	2%
Arbeitserfahrungsplatz	4%	3%	6%	7%	4%
Positiver Ausstrom gesamt	66%	56%	56%	46%	35%
Entlassung	20%	24%	26%	32%	39%
Vertrag abgelaufen	0%	8%	5%	7%	9%
Sonstige	14%	12%	13%	15%	18%

Quellen: RESEARCH VOOR BELEID; EIM/SGBO; eigene Darstellung

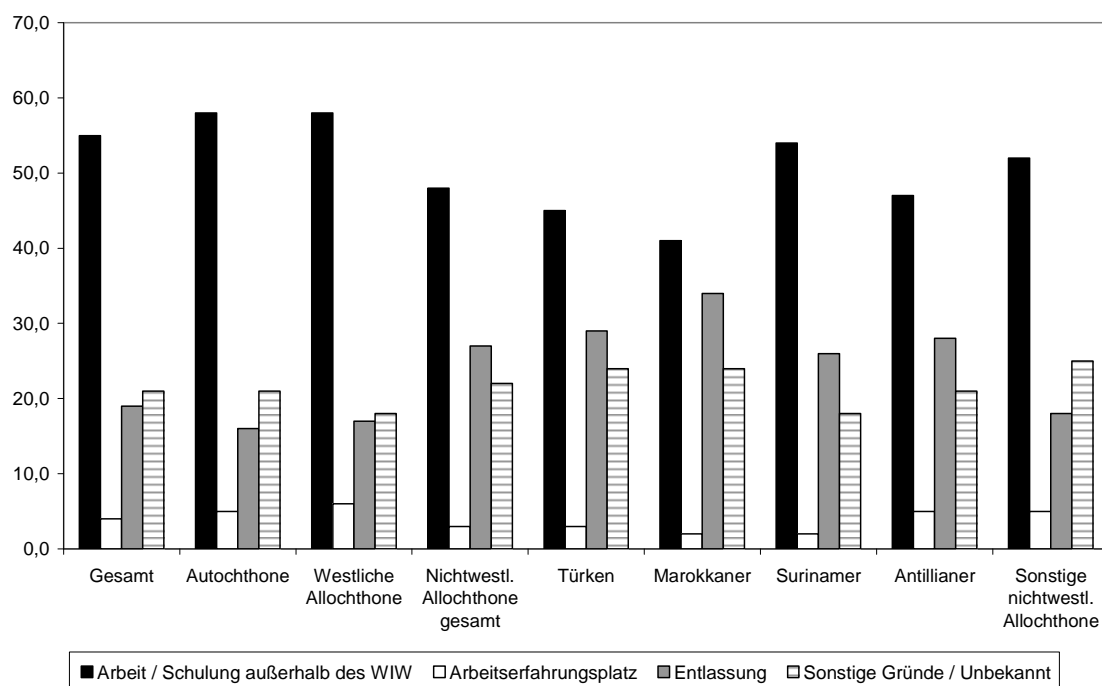
Um Informationen zu den Gründen zu gewinnen, aus denen Allochthone ihr kommunales Beschäftigungsverhältnis beendeten, ist es erneut erforderlich, auf verschiedene Quellen zurückzugreifen. Hierbei ist zu bemerken, dass in den relevanten Publikationen nicht zwischen einzelnen Altersgruppen unterschieden wird. Daher kann nur ein allgemeiner Überblick für die gesamte Gruppe der Zuwanderer gegeben werden.

Nach den in der Rapportage Minderheden 2001 verwendeten Daten für das Jahr 1998 fanden Autochthone signifikant häufiger als Migranten nach der Beendigung ihrer Arbeitsvereinbarung eine Anschlussbeschäftigung. Der entsprechende Wert lag bei den Autochthonen bei 56 Prozent, während er bei den nichtwestlichen Allochthonen nur 46 Prozent betrug. In der Studie wird auch auf den negativen Ausstrom durch Entlassungen eingegangen. Die Autoren weisen bei diesem Thema darauf hin, dass mehr als ein Viertel aller kommunalen Beschäftigungsverhältnisse von Zuwanderern wegen einer Kündigung beendet wurde. Bei den Autochthonen lag der entsprechende Anteil nur bei etwa einem Sechstel.⁸³

83 Vgl.: DAGEVOS (2001a): S. 80 f. Diese Angaben finden sich auch bei: RIJKSCHROEFF (2003b): S. 41; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2000): S. 51 f.

Aus der Studie von Heijtmajer lassen sich nach Herkunft differenzierte Verbleibswerte für die zweite Hälfte des Jahres 2000 gewinnen. Laut Verfasser lag der positive Ausstrom in diesem Jahr insgesamt bei sechzig Prozent. Die Werte für die Autochthonen und westlichen Allochthonen lagen mit 63 und 64 Prozent über diesem Durchschnittswert. Von den nichtwestlichen Allochthonen gelangten hingegen nur 51 Prozent in Ausbildung oder Arbeit. Diese Differenz erklärt sich im Wesentlichen aus zwei Gründen. Nichtwestliche Allochthone fanden erstens weniger häufig eine Arbeitsstelle außerhalb des *Wet Inschakeling Werkzoekenden*. Zweitens wurden die kommunalen Beschäftigungsverhältnisse von Zuwanderern häufiger aufgrund einer Kündigung beendet.⁸⁴ In der Abbildung 6.8 werden die Daten von Heijtmajer dargestellt.

Abbildung 6.8: Ausstrom aus kommunalen Beschäftigungsverhältnissen im 2. Halbjahr 2000 nach Herkunft (Angaben in Prozent)



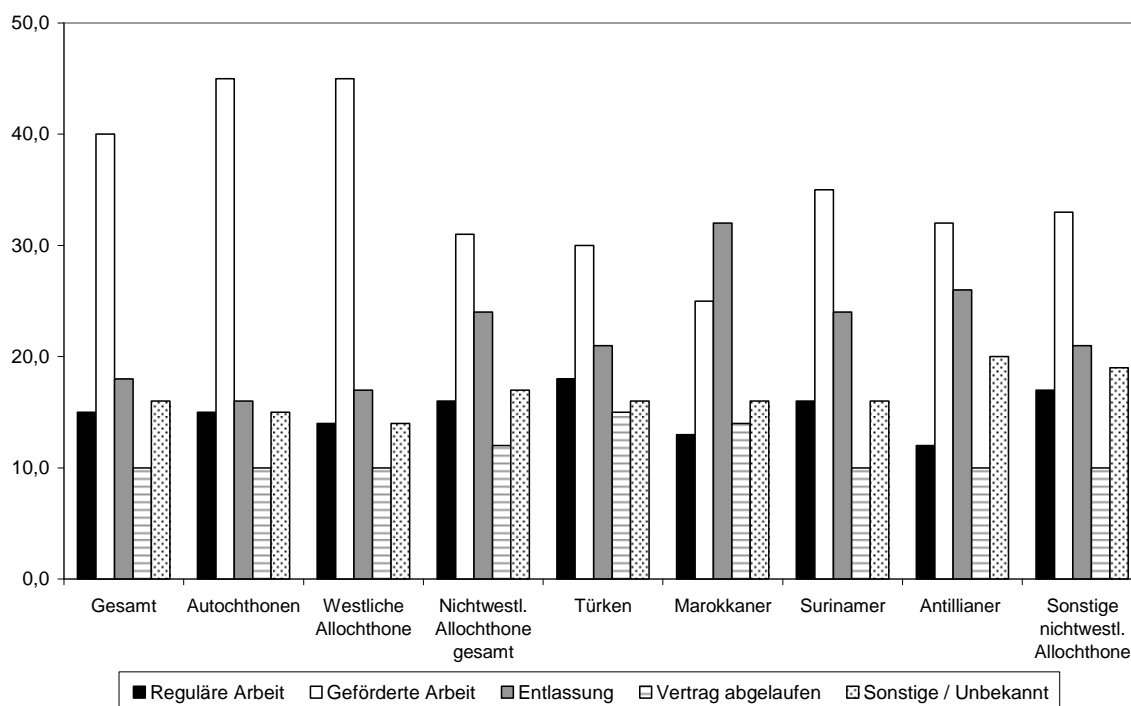
Quellen: HEIJTMAJER; eigene Darstellung

Die Daten für das Jahr 2002 stammen wiederum aus einer Publikation des CBS. Laut dieser Quelle fand rund die Hälfte der Personen, die ihr kommunales Dienstverhältnis in 2002 beendete, anschließend eine Arbeitsstelle. Dieser Anteil lag bei den Autochthonen und westlichen Allochthonen wiederum erheblich höher als bei den nichtwestlichen Allochthonen. Dieser Umstand erklärt sich zum einen daraus, dass nichtwestliche Allochthone auch in diesem Jahr häufiger entlassen wurden. Zum anderen fanden sie nach ihrer Teilnahme am WIW weniger häufig eine andere staatlich geförderte Arbeitsstelle. Bei der Suche nach Arbeit ohne staatliche Förderung waren sie hingegen sogar geringfügig erfolgreicher als

84 Vgl.: HEIJTMAJER (2002): S. 36 ff. Ähnliche Zahlen waren auch für die erste Hälfte des Jahres 2001 zu konstatieren. Sie finden sich bei: SELTEN (2002): S. 8 f.

die anderen Bevölkerungsgruppen.⁸⁵ Diese Befunde werden durch die Abbildung 6.9 grafisch veranschaulicht.

Abbildung 6.9: Ausstrom aus kommunalen Beschäftigungsverhältnissen im Jahr 2002 nach Herkunft (Angaben in Prozent)



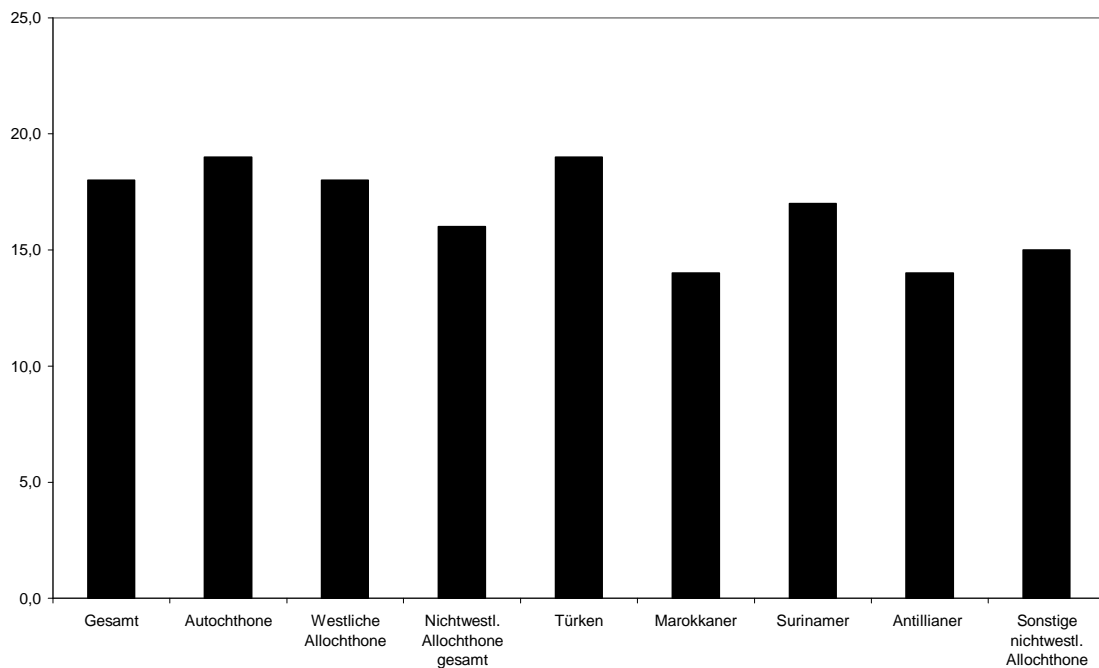
Quellen: CBS; eigene Darstellung

In der Studie *Allochthonen in Nederland 2004* wird der Anteil der Personen, die im Jahr 2003 nach Beendigung ihres kommunalen Beschäftigungsverhältnisses eine reguläre Beschäftigung aufnahmen, differenziert nach Herkunftsgruppen ausgewiesen. Insgesamt fanden nur 18 Prozent der Personen einen Arbeitsplatz. Bei den Autochthonen lag dieser Wert mit 19 Prozent geringfügig höher, bei den nichtwestlichen Allochthonen mit 16 Prozent etwas niedriger. Von den Marokkanern und Antillianern fanden sogar nur 14 Prozent nach der Programmteilnahme eine Stelle auf dem regulären Arbeitsmarkt. Insgesamt sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen nicht sehr groß.⁸⁶

85 Vgl.: CBS (2003d): S. 152. Die entsprechenden Daten für das Jahr 2002 finden sich auch bei: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 268. Die Autoren weisen an dieser Stelle darauf hin, dass das Problem vorzeitiger Kündigungen vor allem für die Gruppen der Marokkaner und Antillianer eine hohe quantitative Bedeutung besaß.

86 Die verwendeten Angaben finden sich bei: CBS (2004): S. 119.

Abbildung 6.10: Anteile von Personen, die nach Beendigung ihres kommunalen Beschäftigungsverhältnisses im Jahr 2003 eine reguläre Arbeit aufnahmen, nach Herkunft (Angaben in Prozent)

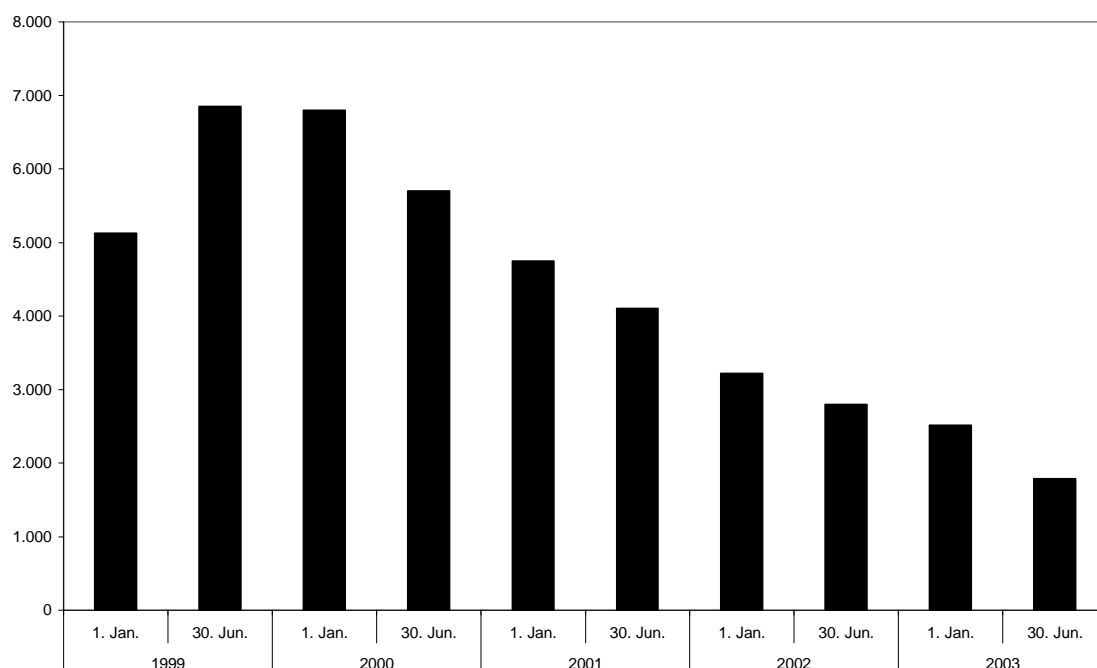


Quellen: CBS; eigene Darstellung

Nach der intensiven Betrachtung der kommunalen Beschäftigungsverhältnisse richtet sich das Augenmerk nun auf das zweite Instrument, das im Rahmen des *Wet Inschakeling Werkzoekenden* Verwendung fand. Es handelte sich hierbei um die Stellen zur Sammlung von Arbeitserfahrungen, welche durch Lohnkostenzuschüsse teilfinanziert wurden. Die Datenlage zu diesem arbeitsmarktpolitischen Instrument stellt sich weitaus weniger umfangreich dar.

Zu Beginn des Jahres 1999 existierten in den Niederlanden rund 5.100 Arbeitserfahrungsstellen. Diese Zahl erhöhte sich in den nachfolgenden Monaten auf knapp 7.000 Stellen. Ab Mitte des Jahres 1999 kehrte sich der Trend um und die Zahl der entsprechenden Arbeitsplätze sank von dieser Zeit an kontinuierlich. Mitte des Jahres 2003 belief sie sich lediglich noch auf knapp 1.800. Gegenüber dem Stand von vier Jahren zuvor bedeutete dies einen Rückgang um nahezu 75 Prozent. Die folgende Abbildung stellt die Entwicklung im Zeitverlauf dar.

Abbildung 6.11: Zahl der Personen mit einer im Rahmen des *Wet Inschakeling Werkzoekenden* finanzierten Arbeitserfahrungsstelle im Zeitverlauf



Quellen: EIM/SGBO; eigene Darstellung

Betrachtet man die Teilnehmerzahlen nach Personengruppen, stellt man fest, dass Jugendliche unter 23 Jahren zu Beginn der Jahres 1999 und 2000 jeweils rund zehn Prozent der geförderten Arbeitsstellen inne hatten. Dieser Wert steigerte sich in der folgenden Zeit auf über zwanzig Prozent. In absoluten Zahlen bedeutete dies, dass jedes Jahr mehrere hundert Jugendliche einen entsprechenden Arbeitsplatz besaßen.

Tabelle 6.5: Personen mit einer Arbeitserfahrungsstelle nach Zielgruppen (Angaben in Prozent; Daten jeweils vom 1. Januar)

	1999	2000	2001	2002	2003
Jugendliche (unter 23 Jahre alt)	9%	12%	12%	17%	22%
Erwachsene (über 23 Jahre alt)	91%	88%	88%	83%	78%
davon:					
ein bis zwei Jahre arbeitslos	23%	22%	21%	19%	20%
zwei bis drei Jahre arbeitslos	18%	19%	18%	17%	14%
mehr als drei Jahre arbeitslos	46%	46%	48%	47%	44%
ehemals JWG (23-27 Jahre)	4%	1%	-	-	-

Quellen: RESEARCH VOOR BELEID; EIM/SGBO; eigene Darstellung

Hinsichtlich der zentralen Charakteristika der Personen mit einer Arbeitserfahrungsstelle ist zu sagen, dass der Frauenanteil zu jedem Zeitpunkt zwischen dreißig und vierzig Prozent lag. Etwa zwei Drittel der Teilnehmer wiesen ein mittleres und circa 25 Prozent von ihnen ein niedriges Ausbildungsniveau auf. In den ersten Jahren bestritten die Teilnehmer vor dem Eintritt ihrer Arbeitsstelle ihren Lebensunterhalt vornehmlich durch den Bezug von Sozialleistungen. Dieser Wert verringerte sich im Lauf der Zeit, stattdessen erhielten immer mehr Personen ihr Einkommen durch eine staatlich geförderte Erwerbstätigkeit. In Bezug auf die Vermittelbarkeit ist festzustellen, dass die meisten Teilnehmer den Gruppen 3 und 4 zugeordnet waren.

Vergleicht man die Gesamtzahlen mit den Angaben für die jugendlichen Teilnehmer, fallen einige Unterschiede auf. Die Jugendlichen bezogen vor dem Antritt ihrer Stelle weniger häufig Sozialleistungen. Ihr Ausbildungsniveau glich demjenigen der Erwachsenen. Allerdings wiesen weniger junge Menschen ein hohes Ausbildungsniveau auf. Die bisher besprochenen Daten können anhand der Tabelle 6.6 exemplarisch für das erste Halbjahr 1999 und das erste Halbjahr 2003 nachvollzogen werden.⁸⁷

Tabelle 6.6: Persönliche Charakteristika der Beschäftigten mit einer Arbeitserfahrungsstelle nach Zielgruppen

	1. HJ 99			1. HJ 03		
	Jugendliche	Erwachsene	Insgesamt	Jugendliche	Erwachsene	Insgesamt
Gesamt	640	6010	6650	398	1387	1785
Anteil in %	11%	89%	100%	22%	78%	100%
Geschlecht						
männlich	61%	66%	65%	71%	60%	62%
weiblich	39%	34%	35%	29%	40%	38%
Ausbildungsniveau						
niedrig	26%	23%	22%	27%	26%	26%
mittel	73%	67%	67%	73%	66%	68%
hoch	2%	11%	9%	0%	9%	6%
Vorherige Einnahmen						
zuvor ohne Einkommen	24%	8%	10%	37%	6%	13%
zuvor geförderte Arbeit	37%	12%	15%	32%	40%	38%
zuvor Sozialleistungen	33%	76%	72%	28%	51%	47%
Sonstige	5%	3%	3%	4%	3%	3%
Vermittelbarkeit						
Gruppe 1	7%	4%	4%	7%	1%	2%
Gruppe 2	13%	7%	8%	13%	5%	7%
Gruppe 3	64%	78%	76%	67%	66%	66%
Gruppe 4	16%	11%	12%	14%	27%	25%

Quellen: RESEARCH VOOR BELEID; EIM/SGBO; eigene Darstellung

Im Folgenden wird die Frage beantwortet, inwiefern Zuwanderer Arbeitserfahrungsstellen besetzten. Zu dieser Thematik liegen lediglich vereinzelt Daten vor, sodass die Betrachtung nur bedingt detailliert verlaufen kann. In der *Rapportage Minderheden 2003* finden sich nach Herkunftsgruppen untergliederte Daten.

⁸⁷ Daten für andere Zeiträume finden sich bei: MANDOS (2001): S. 15 ff.; MANDOS/FLAPPER/BOLHUIS (2002): S. 16 ff.; BROUWER (2003a): S. 30 ff.

Laut dieser Quelle lag die Gesamtzahl der Personen mit einer Arbeitserfahrungsstelle Mitte des Jahres 2002 bei rund 3.400. Von diesen waren rund fünfzig Prozent autochthoner Herkunft. Weitere circa zehn Prozent zählten zur Gruppe der westlichen Allochthonen. Die verbleibenden circa 35 Prozent waren nichtwestliche Allochthone. Dieser Anteilswert entsprach einer Gesamtzahl von rund 1.200 Zuwanderern.⁸⁸

Die Laufzeit der Arbeitsplätze war gemäß den Richtlinien des *Wet Inschakeling Werkzoekenden* auf höchstens 12 Monate begrenzt. Um die Frage nach dem anschließenden Verbleib der Teilnehmer zu klären, können die Statistiken zum Programm herangezogen werden. In diesen Publikationen wird in Bezug auf die Herkunft keine Unterscheidung nach Bevölkerungsgruppen vorgenommen. Aus den Zahlen geht hervor, dass ein großer Teil der beschäftigten Personen nach dem Ende der Förderung vom Arbeitgeber übernommen wurde. Zudem fanden einige Teilnehmer eine Beschäftigung bei einem anderen Unternehmen. Der positive Ausstrom, der sich aus diesen beiden Komponenten zusammensetzte, betrug im Jahr 1999 58 Prozent. Dieser Wert stieg in der Folgezeit stetig an. Von den Personen, die im ersten Halbjahr 2003 ihre Beschäftigung beendeten, fanden nicht weniger als siebenzig Prozent eine reguläre Arbeitsstelle. Die entsprechenden Daten finden sich in der folgenden Tabelle 6.7 wieder.

Tabelle 6.7: Verbleib der Personen mit einer Arbeitserfahrungsstelle (Angaben in Prozent)

	1999	2000	2001	2002	1. HJ 2003
Reguläre Arbeit beim selben Arbeitgeber	43%	47%	55%	60%	62%
Reguläre Arbeit bei einem anderen Arbeitgeber	15%	12%	11%	9%	8%
Positiver Ausstrom gesamt	58%	59%	66%	69%	70%
Arbeitslos / Sonstige	42%	41%	35%	31%	30%

Quellen: RESEARCH VOOR BELEID; EIM/SGBO; eigene Darstellung

Für die Gruppe der Jugendlichen liegen Werte für die Jahre 2001, 2002 und die erste Hälfte des Jahres 2003 vor. Die entsprechenden Zahlen stellen sich etwas weniger positiv als die Gesamtzahlen dar. Allerdings fanden zu jedem Zeitpunkt über sechzig Prozent der Jugendlichen eine Anschlussbeschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt.

88 Vgl.: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 265.

Tabelle 6.8: Verbleib der jugendlichen Personen mit einer Arbeits- erfahrungsstelle (Angaben in Prozent)

	2001	2002	1. HJ 2003
Reguläre Arbeit beim selben Arbeitgeber	45%	50%	53%
Reguläre Arbeit bei einem anderen Arbeitgeber	16%	12%	11%
Positiver Ausstrom gesamt	61%	62%	64%
Arbeitslos / Sonstige	39%	37%	36%

Quellen: Research voor Beleid; EIM/SGBO; eigene Darstellung

Evaluation

Im Vorangegangenen wurde ein umfassender Überblick über die mit den zwei zentralen Instrumenten des *Wet Inschakeling Werkzoekenden* erzielten Ergebnisse vermittelt. Nun gilt es die dargestellten Resultate zu bewerten. Das übergeordnete Ziel des Programms bestand darin, die Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit zurückzudrängen. Im Rahmen der vorliegenden Studie sind vor allem die Daten zur Arbeitslosigkeit von Jugendlichen von Interesse. Auf sie wurde im Verlauf des dritten Kapitels bereits eingegangen. Im Jahr vor der Einsetzung des WIW waren durchschnittlich 91.000 Jugendliche unter 25 Jahren in den Niederlanden arbeitslos. Diese Zahl verringerte sich bis zum Jahr 2000 auf unter 60.000 Personen. In den folgenden drei Jahren stieg sie jedoch wieder auf 97.000 Personen an. Sie lag damit im Jahr 2003 über dem Niveau von 1997.⁸⁹ In Anbetracht dieser Zahlen ist festzuhalten, dass die Umsetzung des WIW das Problem der Jugendarbeitslosigkeit nicht dauerhaft eindämmen konnte. Es ist an dieser Stelle allerdings darauf hinzuweisen, dass die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen sehr stark von der wirtschaftlichen Gesamtsituation in den Niederlanden beeinflusst wurde. Die Angaben zur Erwerbslosigkeit lassen somit nur bedingt ein Urteil über das *Wet Inschakeling Werkzoekenden* zu.

Im Rahmen dieser Arbeit erfolgte die Beschäftigung mit den Ergebnissen des Programms im Wesentlichen dadurch, dass die Teilnehmerzahlen und die Verbleibsdaten untersucht wurden. Die quantitative Bedeutung der kommunalen Beschäftigungsverhältnisse und der Arbeitserfahrungsstellen sank kontinuierlich. Die Auseinandersetzung mit den Strukturmerkmalen der geförderten Personen führte zu dem Ergebnis, dass vor allem viele Menschen von dem Programm profitierten, die bereits seit langer Zeit keine Beschäftigung mehr besaßen. Der Anteil Jugendlicher an den Menschen mit einem kommunalen Beschäftigungsverhältnis lag zwischen rund zwanzig und etwa 14 Prozent, wobei die Zahlen im

89 Die Entwicklung der Arbeitslosenquote unter Jugendlichen verlief parallel zu den absoluten Zahlen. Auch die Erwerbslosenquote wies 2003 ein etwas höheres Niveau auf als 1997.

Zeitverlauf leicht sanken. Eine gegenläufige Tendenz war bei den Arbeitserfahrungsstellen festzustellen. Der Anteil Jugendlicher stieg im Lauf der Jahre von knapp zehn auf über zwanzig Prozent.

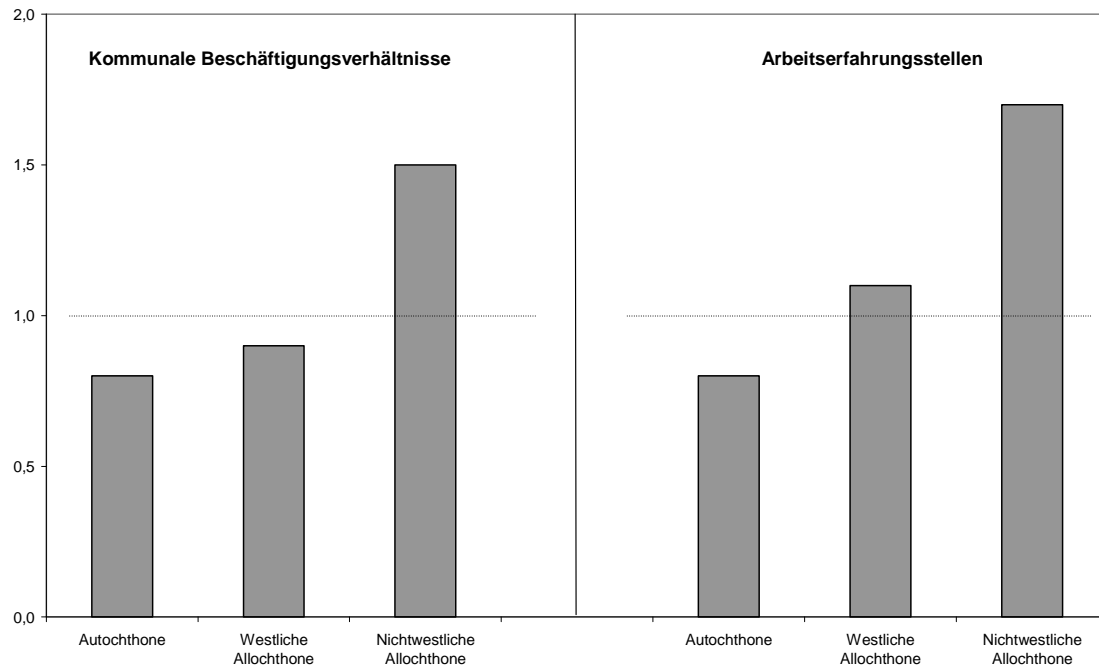
Für die vorliegende Untersuchung ist von besonderer Bedeutung, inwieweit Zuwanderer von den Fördermöglichkeiten des *Wet Inschakeling Werkzoekenden* profitierten. Durch die Betrachtung der absoluten Zahlen wurde sichtbar, dass die nichtwestlichen Allochthonen einen großen Teil der geförderten Personen stellten. Um die Angaben zu den kommunalen Beschäftigungsverhältnissen besser einordnen zu können, wurden die relevanten Teilnehmerzahlen in Beziehung zur Größe der jeweiligen Berufsbevölkerung gesetzt. Dieses Vorgehen führte zu der Erkenntnis, dass die geförderten Arbeitsstellen zu jedem Betrachtungszeitpunkt eine weitaus höhere Bedeutung für die nichtwestlichen Allochthonen als für die Autochthonen besaßen. Insbesondere Zuwanderinnen fanden durch das WIW einen Zugang zum Erwerbsleben. Jugendliche profitierten besonders stark vom Instrument der kommunalen Beschäftigungsmöglichkeiten. Junge Zuwanderinnen waren anteilmäßig insgesamt noch weitaus häufiger in einem kommunalen Beschäftigungsverhältnis tätig als ihre männlichen Altersgenossen.

Die Zielvorgabe des *Wet Inschakeling Werkzoekenden* bestand in Bezug auf die Gruppe der Migranten nach einhelliger Auffassung darin, dass diese proportional von den Fördermöglichkeiten profitieren sollten. Die bisher vorgestellten Zahlen legen nahe, dass diese Vorgabe erreicht wurde. Diese Auffassung findet demnach auch in der *Rapportage Minderheden 2003* Bestätigung. In dieser Studie wird auf der Grundlage der Zahlen aus dem Jahr 2002 geprüft, inwieweit die Zuwanderer entsprechend ihrem Anteil an der erwerbslosen Berufsbevölkerung Zugang zu den geförderten Beschäftigungsmöglichkeiten gefunden haben. Eine Bevölkerungsgruppe nahm der Berechnung zufolge dann unterproportional an einem Förderinstrument teil, wenn sich bei ihr ein Wert von unter eins ergab. Der von den Autoren für die nichtwestlichen Allochthonen ausgewiesene Wert lag im Jahr 2002 in Bezug auf die kommunalen Beschäftigungsverhältnisse bei 1,5 und in Bezug auf die Arbeitserfahrungsstellen bei 1,7.⁹⁰ Diese Bevölkerungsgruppe hat folglich von beiden Instrumenten überproportional stark profitiert. Auf der Grundlage der im Vorangegangenen vorgestellten Zahlen ist davon auszugehen, dass dieser Befund für die gesamte Laufzeit des WIW gilt.⁹¹

90 Vgl.: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 265. Die Autoren untersuchen an dieser Stelle auch die Teilnahme an den ‚Instroom-Doorstroombanen‘. Auch von diesen Arbeitsplätzen profitierten die nichtwestlichen Allochthonen überproportional. Der entsprechende Wert lag für den 31.12.2002 bei 1,6.

91 Auf die hohe Beteiligung von Zuwanderern am WIW verweist auch: RIJKSCHROEFF (2003b): S. 41.

Abbildung 6.12: Personen mit einer im Rahmen des WIW geförderten Beschäftigungsmöglichkeit im Verhältnis zum Anteil der jeweiligen Bevölkerungsgruppe an der erwerbslosen Berufsbevölkerung im Jahr 2002



Quellen: SCP; eigene Darstellung

Als Fazit bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass das *Wet Inschakeling Werkzoekenden* eine wichtige Einstiegsmöglichkeit für Zuwanderer in das Erwerbsleben darstellte. Dieser Sachverhalt gilt gerade für diejenigen Personen, die auf dem regulären Arbeitsmarkt kaum Perspektiven besaßen. Von den Fördermöglichkeiten profitierte vor allem ein hoher Anteil junger Menschen und insbesondere junger Frauen.⁹² In Anbetracht einer sich derzeit verschlechternden wirtschaftlichen Gesamtsituation ist davon auszugehen, dass vor allem diese Personengruppen auch in Zukunft auf staatlich geförderte Arbeitsangebote angewiesen sein werden.⁹³ Den Wert dieser Maßnahmen, die den Abstand zum Erwerbsleben verkleinern und den Übergang in reguläre Arbeit erleichtern sollen, erkannte daher auch die BLOK-Kommission an. In ihrem Abschlussbericht findet sich der Hinweis darauf, dass Kürzungen in diesem Bereich sich vor allem für die Migranten negativ auswirken würden.⁹⁴ Die Kommission bezieht sich in ihrem

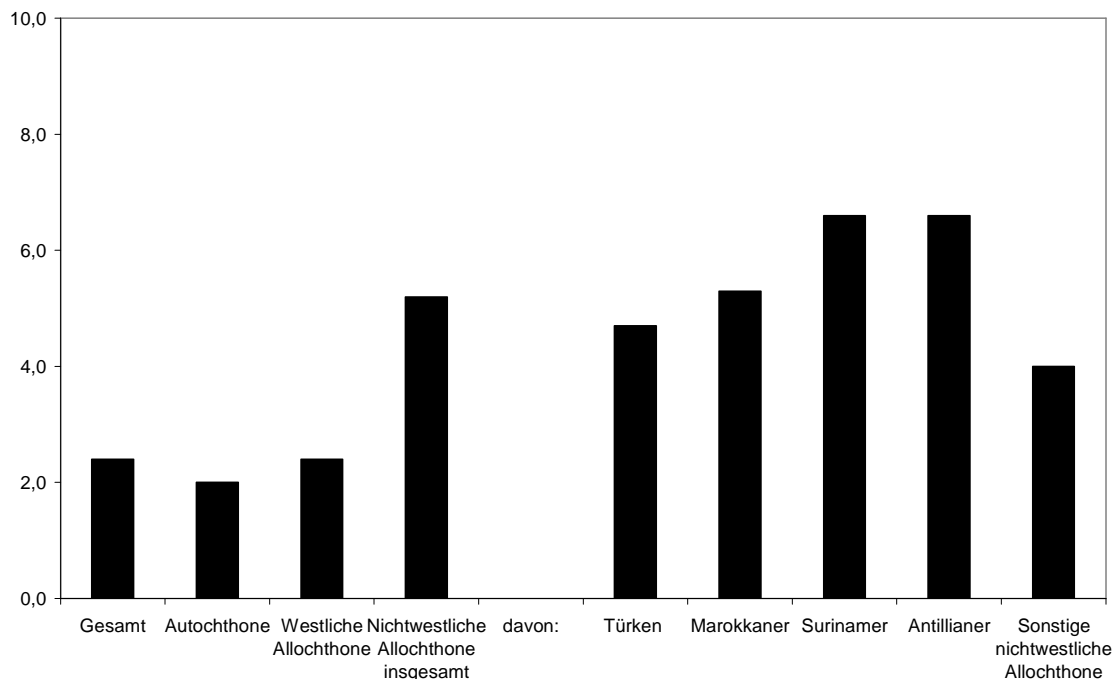
92 Auf diesen Sachverhalt verweist auch: DAGEVOS (2001a): S. 81.

93 In diesem Sinne äußern sich auch: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 269.

94 Vgl.: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 258. Die Beschäftigung mit dem WIW geschieht in dem Bericht im Wesentlichen dadurch, dass Angaben aus der *Rapportage Minderheden 2003* und des CBS übernommen werden. Vgl.: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 221 ff. Auf die Auswirkungen von etwaigen Kürzungen in diesem Bereich verweist auch: Gijssberts: „The ending of the subsidised employment measure makes the position of minorities in particular extra vulnerable.“ GIJSBERTS (2004): S. 43.

Bericht nicht nur auf das WIW, sondern auch auf die anderen Möglichkeiten geförderter Arbeit. Um ihre Einschätzungen nachvollziehen zu können, wird an dieser Stelle kurz auf einige der relevanten Zahlen eingegangen.⁹⁵ Ende des Jahres 2002 arbeiteten knapp 31.000 nichtwestliche Allochthonen in den Niederlanden im Rahmen eines staatlich geförderten Arbeitsplatzes. Dies entsprach zu diesem Zeitpunkt einem Anteil an der entsprechenden Berufsbevölkerung von über fünf Prozent. Bei den Autochthonen liegt dieser Anteilswert mit zwei Prozent wesentlich niedriger.

Abbildung 6.13: Personen mit einem geförderten Arbeitsplatz am 31.12.2002 nach Herkunft (Angaben in Prozent)



Quellen: CBS; eigene Darstellung

Das Ziel der aktivierenden Instrumente des *Wet Inschakeling Werkzoekenden* lag darin, die Chancen der Teilnehmer auf dem regulären Arbeitsmarkt zu verbessern.⁹⁶ Dementsprechend ist die Frage, inwiefern die betreffenden Personen der anschließende Schritt in die Berufstätigkeit gelang, für die Beurteilung des Programms von hoher Bedeutung. Die vorangegangene Betrachtung zeigte, dass diesbezüglich eine Unterscheidung zwischen dem Instrument der kommunalen Beschäftigungsverhältnisse und den Stellen zur Sammlung von Arbeitserfahrun-

95 Die im Folgenden angeführten Daten entstammen aus: CBS (2003d): S. 87 ff. und S. 149. Sie beziehen sich auf insgesamt drei arbeitsmarktpolitische Instrumente: die im Rahmen des WIW geförderten kommunalen Beschäftigungsverhältnisse, das WSW und die so genannten ID-banen.

96 In einer Studie aus dem Jahr 2000 wird diese Zielsetzung eingängig dargestellt: „The aim of the ‚WIW‘ is to help the long-term unemployed and unemployed youngsters to find regular employment.“ JONGEN (2000): S. 4.

gen erforderlich ist. Bei beiden Instrumenten ähnelten sich zwar die Angaben zum jeweiligen positiven Ausstrom. Dieser setzte sich jedoch aus unterschiedlichen Komponenten zusammen. Bei den Arbeitsplätzen zur Sammlung von Praxiserfahrungen bedeutete positiver Ausstrom die erfolgreiche Vermittlung auf dem regulären Arbeitsmarkt. Der Anteilswert der Personen, die aus einem kommunalen Dienstverhältnis in eine derartige Stelle wechselten, war hingegen gering. Betrachtet man nur die Vermittlung in die reguläre Beschäftigung, erwiesen sich die kommunalen Dienstverhältnisse somit im Gegensatz zu den Arbeitsstellen zur Sammlung von Arbeitserfahrungen als wenig effektives arbeitsmarktpolitisches Mittel.⁹⁷ Hierbei handelt es sich um einen wichtigen Unterschied, den es bei der Beurteilung der beiden zentralen Instrumente des *Wet Inschakeling Werkzoekenden* zu beachten gilt.

Es stellt sich die Frage, welche Ursachen den unterschiedlichen Ergebnissen der beiden Maßnahmen zugrunde lagen. In diesem Zusammenhang ist zuerst darauf hinzuweisen, dass gewisse Unterschiede hinsichtlich der Struktur der geförderten Personen vorlagen, die die Vergleichbarkeit der erzielten Ergebnisse einschränken.⁹⁸ Nach einer Studie des SER gingen viele Menschen nach Beendigung ihres kommunalen Dienstverhältnisses wiederum einer geförderten Beschäftigungsmöglichkeit nach, weil erhebliche Unterschiede zwischen den Anforderungen geförderter und regulärer Arbeit bestanden.⁹⁹ Für die Personen mit einer Arbeitserfahrungsstelle bestand diese Problematik in einem weitaus geringeren Maße, da viele von ihnen bereits auf dem ersten Arbeitsmarkt tätig waren. Für sie bestand daher auch eher die Möglichkeit, vom jeweiligen Unternehmen übernommen wurden.

Ein weiterer Grund für die abweichenden Resultate bestand darin, dass durchschnittlich zwischen siebzig und achtzig Prozent der kommunalen Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Sektor platziert waren. Dieser Umstand ist deshalb als problematisch anzusehen, weil sich bei diesen Stellen in den meisten Fällen nicht die Möglichkeit einer Anschlussbeschäftigung ergab. Vielmehr lag es in vielen Fällen im Interesse der jeweiligen Einrichtung, dass die betreffende Person möglichst lange im Rahmen ihres Beschäftigungsverhältnisses arbeitete.¹⁰⁰ In Bezug auf die Vermittlungsergebnisse in die reguläre Arbeit handelte es sich hierbei um einen falschen Anreiz. Bei den Arbeitsplätzen zur Sammlung von Praxiserfahrungen ergab sich ein völlig anderes Bild. Hier arbeiteten durchschnittlich rund siebzig Prozent der Teilnehmer in der privaten Wirtschaft.¹⁰¹

97 Vgl.: WERKGROEP TOEKOMST VAN HET ARBEITSMARKTBELEID (2001): S. 39.

98 Auf diesen Punkt verweisen: MANDOS (2005): S. 2; VALSTAR (2005): S. 1.

99 Vgl.: SER (2000a): S. 119 f.

100 Auf diesen kritischen Punkt weist hin: WERKGROEP TOEKOMST VAN HET ARBEITSMARKTBELEID (2001): S. 40.

101 Die Angaben zu den kommunalen Beschäftigungsverhältnissen und den Arbeitserfahrungsstellen sind unter anderem entnommen aus: MANDOS (2001): S. 23 f. und S. 26; MANDOS/FLAPPER/BOLHUIS (2002): S. 28 und 30; BROUWER (2003a): S. 40 und S. 43. Eine interessante Auflistung der entsprechenden Arbeitsplätze, aus der die sektorale Verteilung der Erwerbsmöglichkeiten hervorgeht, findet sich bei: MINISTE-

Dieser Umstand wirkte sich positiv auf die Erwerbchancen der Arbeitssuchenden aus.

Die Betrachtung des Verbleibs der Menschen mit einem kommunalen Beschäftigungsverhältnis führte für die nichtwestlichen Allochthonen zu dem Ergebnis, dass auch von ihnen nur ein kleiner Anteil im Anschluss eine reguläre Arbeit erlangte. Die entsprechenden Daten unterscheiden sich hierbei nur geringfügig von denen der anderen Bevölkerungsgruppen. Da die Zuwanderer jedoch weniger häufig eine andere geförderte Beschäftigung aufnahmen, lag der positive Ausstrom bei ihnen durchschnittlich niedriger. Ferner wurden gerade bei dieser Bevölkerungsgruppe viele Beschäftigungsverhältnisse vorzeitig aufgelöst. Insbesondere ein großer Teil der allochthonen Jugendlichen war von dieser Problematik betroffen. Die Folgen sind als kritisch einzuschätzen, weil die vorzeitigen Abbrüche des Arbeitsverhältnisses sich oftmals negativ auf das Selbstvertrauen der betroffenen Personen auswirkten. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass sich die Berufschancen durch eine Kündigung häufig verschlechterten.¹⁰²

Die diskutierten Probleme der Programmteilnehmer, im Anschluss eine reguläre Arbeitsstelle zu finden, bildeten eine entscheidende Grundlage dafür, dass in den Niederlanden vor einigen Jahren erneut intensive Diskussionen über die staatlich geförderten Arbeitsangebote entstanden ist.¹⁰³ Die bestehenden Regelungen wurden hierbei vor allem wegen ihrer mangelnden Effektivität kritisiert. In Bezug auf das *Wet Inschakeling Werkzoekenden* wurde unter anderem der Umstand negativ bewertet, dass im Rahmen der kommunalen Beschäftigungsverhältnisse sowohl für den Arbeitgeber als auch für die geförderte Person falsche Anreize zum Verbleib in den geförderten Angeboten gesetzt wurden.¹⁰⁴ Die Arbeitsstellen zur Sammlung von Praxiserfahrungen beurteilte man hingegen vor allem aufgrund ihrer zeitlichen Befristung zumeist deutlich positiver.¹⁰⁵ Im Zuge

RIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001b): S. 2. Auf den positiven Effekt von Arbeitsstellen in der freien Wirtschaft weisen hin: MANDOS/EWIJK/WERF (2000): S. I.

102 Vgl.: DAGEVOS (2001a): S. 81; DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 268 f. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass diese Problematik auch schon bei der Vorgängerregelung, dem *Jeugdwerkgarantiewet*, in ähnlicher Form auftrat. Vgl.: MEIJERS/JANSSEN (2000): S. 88 f. Als Gründe für die Entlassungen werden hier vor allem mangelnde Arbeitstugenden und Motivationsprobleme genannt.

103 Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001a): S. 3 ff. Auch die anderen Instrumente wiesen Probleme bei der Vermittlung in reguläre Arbeit auf. Beispielsweise verließen im Jahr 2002 nur knapp vierzig Prozent der Teilnehmer die Instroom-Doorstroombanen wegen der Aufnahme einer regulären Arbeit. Dieser Anteilswert lag unter den Autochthonen erheblich höher als unter den nichtwestlichen Allochthonen. Vgl.: CBS (2003d): S. 90. Die entsprechenden Anteilswerte waren beim *Wet Sociale Werkvoorziening* aufgrund der spezifischen Ausrichtung dieses Programms noch wesentlich niedriger. Vgl.: CBS (2003d): S. 95. Einige der Vorschläge zur Verbesserung der Ergebnisse der bestehenden Regelungen finden sich bei: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2002a): S. 1 ff.

104 Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001b): S. 11.

105 Vgl.: WERKGROEP TOEKOMST VAN HET ARBEITSMARKTBELEID (2001): S. 39 f.

der Beratungen wurde unter anderem eine Expertenkommission gebildet, die sich in ihrem Abschlussbericht aus dem Jahr 2001 mit den Erfordernissen für die zukünftige Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden auseinandersetzte.¹⁰⁶ Die vielfältigen Diskussionen haben letztlich dazu geführt, dass am Anfang des Jahres 2004 eine neue rechtliche Grundlage in Kraft trat. Das neue Gesetzeswerk trägt den Titel *Wet Werk en Bijstand (WWB)* und löst viele der bisherigen Instrumente einschließlich des WIW ab.¹⁰⁷ Für eine Abschaffung des WIW hatte schon im Jahr 2001 die angesprochene interministerielle Arbeitsgruppe plädiert.¹⁰⁸

Die wesentlichen Charakteristika des neuen Programms bestehen darin, dass die Bürger stärker in die Pflicht genommen werden, sich selbst mit den nötigen Einkünften aus regulärer Arbeit zu versorgen.¹⁰⁹ Dies bedeutet konkret, dass nur noch dann staatliche Leistungen gewährt werden, wenn einer Vermittlung in Arbeit gewichtige Gründe entgegenstehen. Auch die Entscheidungsspielräume der Kommunen wurden nochmals vergrößert. Die Gemeinden besitzen nun weitaus mehr Freiheiten bei der Verwendung der ihnen zugeteilten Mittel. Sie können damit selbst die Entscheidungen über die Wahl der als sinnvoll erachteten arbeitsmarktpolitischen Instrumente treffen.¹¹⁰ Die nationalen Vorgaben wurden dementsprechend reduziert und vereinfacht. Um den administrativen Aufwand zu vermindern, wurden darüber hinaus die Berichtspflichten eingeschränkt.¹¹¹ Im Ergebnis soll eine stärker aktivierende Politik vollzogen werden, die den jeweiligen Erfordernissen vor Ort gerecht wird. Durch die Änderungen soll zudem ein abgestimmteres und damit effektiveres Vorgehen verwirklicht werden.¹¹²

106 Vgl.: WERKGROEP TOEKOMST VAN HET ARBEITSMARKTBELEID (2001): S. 1 ff. Die Aufgabe der Gruppe bestand in der Beantwortung der Frage, ob die vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente in Anbetracht der aktuellen und zukünftigen Gegebenheiten auf dem Arbeitsmarkt noch angemessen und effektiv seien. Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001a): S. 1. Nähere Informationen zur Reaktion der Regierung auf den Bericht der Kommission sowie zu ihrer Zusammensetzung finden sich bei: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001a): S. 4 ff.; WERKGROEP TOEKOMST VAN HET ARBEITSMARKTBELEID (2001): S. 71.

107 Eine Auflistung der Gesetze, die durch das WWB ersetzt werden, findet sich bei: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2002b): S. 2; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003e): S. 1.

108 Vgl.: WERKGROEP TOEKOMST VAN HET ARBEITSMARKTBELEID (2001): S. 12.

109 Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003a): S. 1 ff.

110 Diese neue Ausrichtung geht damit einher, dass den kommunalen Entscheidungsträgern neue Aufgaben und Verantwortungsbereiche übertragen werden. Um positive Anreize zu setzen, erfolgt die Zuteilung der Gelder durch die Regierung zum Teil leistungsfinanziert, sodass diejenigen Kommunen, die besonders positive Ergebnisse erzielen, von den Änderungen profitieren können. Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2002b): S. 2 f.; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2002b): S. 22 f.; DRENT (2005): S. 1; VALSTAR (2005): S. 1.

111 Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2002b): S. 1.

112 Vgl.: DRENT (2005): S. 1; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2002b): S. 1; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003d): S. 2 f. Wegweisend für die neue strategische Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik war vor allem: WERKGROEP TOEKOMST VAN HET ARBEITSMARKTBELEID (2001): S. 51 ff.

Über die Folgen der Änderungen lassen sich bisher noch keine Aussagen treffen. Es ist zu hoffen, dass die nichtwestlichen Allochthonen, sofern individueller Bedarf vorliegt, weiterhin einen Zugang zu den staatlichen Förderangeboten finden. Auch für sie ist es von großer Bedeutung, dass es durch die neue Strategie gelingt, die Übergänge in reguläre Beschäftigungsmöglichkeiten zu verbessern.

6.3 Die *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* (SPAG)

Entstehungskontext

Um die Entstehungsgeschichte der *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* (SPAG) darzustellen, ist zunächst auf den im Verlauf des dritten Kapitels bereits angesprochenen Wandel der Zuwanderung von den niederländischen Antillen und Aruba hinzuweisen.¹¹³ Lange Zeit reisten vorwiegend gut qualifizierte Migranten aus dieser Region in die Niederlande ein. Junge Menschen kamen in vielen Fällen, um ihr Ausbildungsniveau beispielsweise an einer niederländischen Universität zu verbessern. Unter anderem wegen der sich verschlechternden wirtschaftlichen Entwicklung auf den Antillen und Aruba immigrierten von dort seit Mitte der achtziger Jahre zum einen durchschnittlich mehr Menschen in die Niederlande. Zum anderen änderte sich die Struktur der Zuwanderung insofern, als viele Migranten von dieser Zeit an ein niedriges Ausbildungsniveau aufwiesen. Es fehlten den Zuwanderern oftmals auch sprachliche und gesellschaftliche Kenntnisse. Ihre Integration gestaltete sich dementsprechend in vielen Fällen schwierig.

Die bei der Eingliederung der Antillianer und Arubaner auftretenden Probleme umfassten unter anderem eine unzureichende Versorgung mit Wohnraum und eine zunehmende Verschuldung. Viele der Zuwanderer fanden zudem keinen Zugang zum Erwerbsleben. Die durch die unterschiedlichen Problemlagen verursachte Unzufriedenheit und Perspektivlosigkeit trug dazu bei, dass unter den Migranten eine wachsende Kriminalität zu verzeichnen war. Jugendliche, die häufig ohne ihre Familie in die Niederlande gelangten, waren von den angesprochenen Integrationsproblemen im besonderen Maße betroffen. Ihre Chancen auf eine Erwerbstätigkeit wurden oftmals durch soziale Schwierigkeiten, mangelnde Qualifikationen und unzureichende Sprachkenntnisse geschmälert. Darüber hinaus hatten sie häufig unrealistische Vorstellungen hinsichtlich ihrer eigenen Chancen und der Modalitäten des Arbeitsmarktes.

Zu den Grundzügen des WWB siehe: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003a): S. 1 ff.; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003b): S. 1 ff.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003a): S. 13 f.; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003e): S. 1 f. Der Inhalt des Gesetzes ist nachzulesen bei: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003b): S. 1 ff.

113 Die nachfolgenden Ausführungen beruhen vor allem auf: KLAVER (2001): S. 7ff.; KLAVER (2005): S. 1.

Die Integrationsprobleme der antillianischen und arubanischen Migranten gelangten ab Ende der achtziger Jahre verstärkt auf die Tagesordnung der politischen Entscheidungsträger.¹¹⁴ Mehrere Ministerien gaben Studien in Auftrag, welche die Kriminalitäts- und Arbeitsmarktprobleme dieser Bevölkerungsgruppe dokumentierten. Die Untersuchungen bildeten eine der Grundlagen dafür, dass insbesondere in Bezug auf die jugendlichen Zuwanderer ein politischer Handlungsbedarf erkannt wurde. In Anbetracht der Tatsache, dass diese Zielgruppe nur unzureichend von den vorhandenen Fördermöglichkeiten profitierte, bestand das Ergebnis der Überlegungen darin, ein spezielles Programm für sie zu initiieren.

Die Laufzeit der *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* (SPAG) war zunächst auf drei Jahre begrenzt. Allerdings beschloss man 1997 eine Verlängerung bis zum Jahr 2001. Im Zuge dieses Vorgangs weitete man die Reichweite des Programms insofern aus, als fortan auch junge Türken und Marokkaner gefördert wurden. Diese Modifikation beruhte darauf, dass man bei diesen Zuwanderergruppen ebenfalls große Probleme hinsichtlich ihres Zugangs zum regulären Arbeitsmarkt und zu den vorhandenen Fördermaßnahmen konstatierte.¹¹⁵ Im Mai 2000 erfolgte dann der Beschluss, die Laufzeit des Programms nochmals zu erweitern. In diesem Zusammenhang wurden wichtige inhaltliche Änderungen vorgenommen. Vor allem öffnete man die Förderung auch für andere Zuwanderergruppen.¹¹⁶ Die Laufzeit der *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* endete letztlich am 1. Mai 2004.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung konzentriert sich die Betrachtung vor allem auf die zweite Programmphase, welche die Jahre von 1998 bis 2000 umfasste, und die dritte Programmphase, die von 2001 bis 2004 andauerte. In Bezug auf die zweite Programmphase erstreckt sich die Untersuchung sowohl auf das Teilprogramm zur Förderung junger Antillianer und Arubaner als auch auf die Maßnahmen für türkische und marokkanische Jugendliche. Für den Zeitraum von 1994 bis 1997 liegen nicht die erforderlichen Daten vor, um eine ausführliche Auseinandersetzung vorzunehmen. Er findet daher nur an wenigen Stellen Berücksichtigung.

Informationsbasis

Das SPAG-Programm wurde durch die beiden Institute Regioplan und *Research voor Beleid* wissenschaftlich begleitet. Das Ziel der Forschungsaktivitäten bestand darin, Einsicht in die Inhalte und die Effektivität der durchgeführten Aktivitäten zu gewinnen. Durch die zeitnahe Bearbeitung wollte man zudem zu einer Verbesserung der Umsetzungspraxis beitragen.¹¹⁷ Die im Rahmen der Begleit-

114 Siehe hierzu: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 186 f.

115 Vgl.: BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 1.

116 Zum Thema siehe: KLAVER/MANDOS (2004): S. 7.

117 Vgl.: KLAVER (2005): S. 1. Nach Aussage Klavers umfasste die Begleitforschung sehr unterschiedliche Aktivitäten. Unter anderem wurden Informationen zur Struktur

forschung veröffentlichten Publikationen bilden einen zentralen Bestandteil der im Folgenden verwendeten Literatur. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang vor allem zwei Untersuchungen, in denen die Ergebnisse der zweiten Programmphase dargestellt werden.¹¹⁸ Ein vergleichbarer Abschlussbericht wurde auch für die dritte Programmphase erarbeitet und im September 2004 veröffentlicht.¹¹⁹ Die *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* werden darüber hinaus in einigen anderen wissenschaftlichen Untersuchungen vorgestellt und bewertet. Diese Informationen dienen im Rahmen der nachfolgenden Analyse dazu, die Ausführungen zum Programm auf eine breitere Basis zu stellen.

Den zweiten großen Teil der Literaturbasis bilden Veröffentlichungen politischer Entscheidungsträger und Einrichtungen. Hierbei sind vor allem Schriftstücke des zuständigen Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid von hoher Bedeutung. Die Dokumente geben einen Einblick in die Inhalte und Ziele des Programms. Darüber hinaus bilden sie eine wichtige Grundlage für die Evaluation der durchgeführten Aktivitäten. Eine Publikation besitzt hierbei besondere Relevanz. Im Juli 2003 veröffentlichte das MinSZW eine Studie, in der zentrale Ergebnisse des SPAG-Programms vorgestellt und zusammengefasst werden.¹²⁰

Weitere Informationen zu den *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* wurden durch den direkten Kontakt zu beteiligten Experten eingeholt. Die in diesem Zusammenhang gewonnenen Erkenntnisse werden im Folgenden zur Unterstützung und Erweiterung der Analyse genutzt.¹²¹

der Teilnehmer und zu den eingesetzten Fördermethoden erhoben. Zudem fanden Interviews mit Projektmitarbeitern, mit Angestellten von relevanten Kommunen und mit beteiligten Zuwanderern statt. Die hierbei gewonnenen Ergebnisse wurden an das zuständige Ministerium übermittelt.

118 Es handelt sich hierbei um eine Veröffentlichung von Klaver aus dem Jahr 2001, die sich mit der Förderung antillianischer und arubanischer Jugendlicher auseinandersetzt. Das Teilprogramm für junge Türken und Marokkaner untersuchten Bouwmeester, Schambach und Van der Aalst in einem Bericht aus dem selben Jahr. Zu den methodischen und inhaltlichen Grundlagen der beiden Studien siehe: KLAVER (2001): S. 2 ff.; BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 2 ff.

119 Die Studie wurde in Kooperation zwischen den beiden Forschungsinstituten Regioplan und Research voor Beleid erstellt. Ihre methodische Basis ist nachzuvollziehen bei: KLAVER/MANDOS (2004): S. 29 f. Die Ausführungen zur dritten Programmphase beruhen zu einem weiten Teil auf der angesprochenen Untersuchung, da ansonsten nur wenige Informationen zu ihr zu finden sind. Auf diesen Umstand verweisen auch: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 274.

120 Die Publikation trägt den Titel *Handreiking Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen*. Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003c): S. 1 ff.

121 Am 8. August 2005 fand ein Gespräch mit Frau Jeanine Klaver vom Forschungsinstitut Regioplan statt, in dem sie Auskunft über die Inhalte und Ergebnisse ihrer Untersuchungen gab. Herr Paul Latour vom Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stellte am 19. August 2005 spezifische Informationen über das Programm zur Verfügung.

6.3.1 Zentrale Charakteristika des Programms

Zielsetzung

Die *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* richteten sich erstens darauf, die Arbeitsmarktchancen bestimmter Zuwanderergruppen zu erhöhen. Durch Projekte vor Ort sollte den Mitgliedern der anvisierten Zielgruppen ein Einstieg in die Erwerbstätigkeit oder ein Zugang zu den Angeboten der Regelförderung ermöglicht werden. Auf diese Weise strebte man die Verbesserung der Integrationsergebnisse und die Verminderung sozialer Problemlagen an. Die einzelnen Initiativen stellten dabei in den meisten Fällen konkrete quantitative Vorgaben auf, welche die zu realisierenden Teilnehmerzahlen und die zu erreichenden Vermittlungserfolge festlegten.

Das zweite Ziel des Programms bestand in der Entwicklung von Methoden zur Verbesserung der regulären Förderpraxis. Die Projekte zielten folglich auch auf die Gewinnung neuer Anregungen für das politische Handeln ab. Die hierbei erzielten Resultate sollten dann in einem zweiten Schritt Eingang in die regulären Förderangebote finden. Hierdurch wollte man einen nachhaltigen Effekt der Projektarbeit sichern. Insgesamt lag der Umsetzung des SPAG-Programms folglich sowohl eine quantitative und als auch eine qualitative Zielsetzung zugrunde.¹²²

Inhaltliche Ausrichtung

Die Zielgruppe des Programms setzte sich in der ersten Programmphase aus Jugendlichen von den niederländischen Antillen und Aruba zusammen. Die Teilnehmer sollten zwischen 18 und 30 Jahre alt sein. In der zweiten Programmphase vergrößerte man die anvisierte Personengruppe um türkische und marokkanische Jugendliche desselben Alters. Zu Beginn der dritten Programmphase erweiterte man die Zielgruppendefinition in zweierlei Hinsicht. Manche Projekte visierten fortan auch Personen aus anderen Zuwanderergruppen an. Darüber hinaus hob man die zuvor bestehende Altersvorgabe auf.¹²³

122 Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass sich die Zielsetzungen der einzelnen Programmphasen zum Teil leicht voneinander unterscheiden. Die dargestellten Vorgaben bildeten jedoch für den gesamten Zeitraum von 1994 bis 2004 die Grundlagen für das Programm. Die Angaben beruhen auf: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001c): S. 1; KLAVER (2001): S. 1; BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 1; DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 273 f.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 196; VOORPOSTEL/KROONEMAN (2001): S. 5; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2004a): S. 1.

123 Vgl.: BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 2. Die Auswirkungen dieser Modifikationen werden bei der Betrachtung der erzielten Resultate näher untersucht.

Im Vorangegangenen wurde bereits darauf hingewiesen, dass die lokalen Initiativen die Förderung von Personen anstrebten, deren Eingliederung in die Berufstätigkeit diverse Schwierigkeiten entgegenstanden. In vielen Fällen wiesen die Zuwanderer ein niedriges Ausbildungsniveau auf und sie verfügten über keine ausreichenden Arbeitserfahrungen. Hinzu traten oftmals finanzielle, soziale und andere Problemlagen, die einen Einstieg in das Erwerbsleben zusätzlich erschwerten.¹²⁴

Der zentrale Ansatz des Programms bestand darin, dass in bestimmten Kommunen oder Stadtteilen Initiativen zur Förderung der Migranten durchgeführt wurden. Die niederländische Regierung machte nur wenige Vorgaben über die Art der Förderleistungen, sodass hier ein gewisser Spielraum für die Projektträger existierte. Allerdings legten die gültigen Zielsetzungen gewisse Vorgehensweisen fest. Der Arbeit in den Projekten lag in den meisten Fällen ein umfassender Ansatz zugrunde. Die Förderung konzentrierte sich folglich nicht nur auf die Eingliederung der nichtwestlichen Allochthonen in die Berufstätigkeit, sondern man strebte zunächst oftmals die Lösung persönlicher Probleme an. Der Grundgedanke für dieses Vorgehen lautete, dass eine dauerhafte Arbeitsmarktintegration nur dann zu erwarten sei, wenn die individuellen Lebensumstände des Teilnehmers diese zulassen.¹²⁵ Die Angebote für die Zielgruppe erstreckten sich daher in vielen Fällen auch auf unterstützende Leistungen beispielsweise im Bereich der Schuldensanierung oder der Kinderbetreuung. Insbesondere in der ersten Programmphase kam derartigen Hilfeleistungen eine hohe Bedeutung zu. In den Jahren von 1998 bis 2004 sollte der Schwerpunkt der Aktivitäten hingegen stärker auf arbeitsmarktrelevanten Fördermaßnahmen liegen.

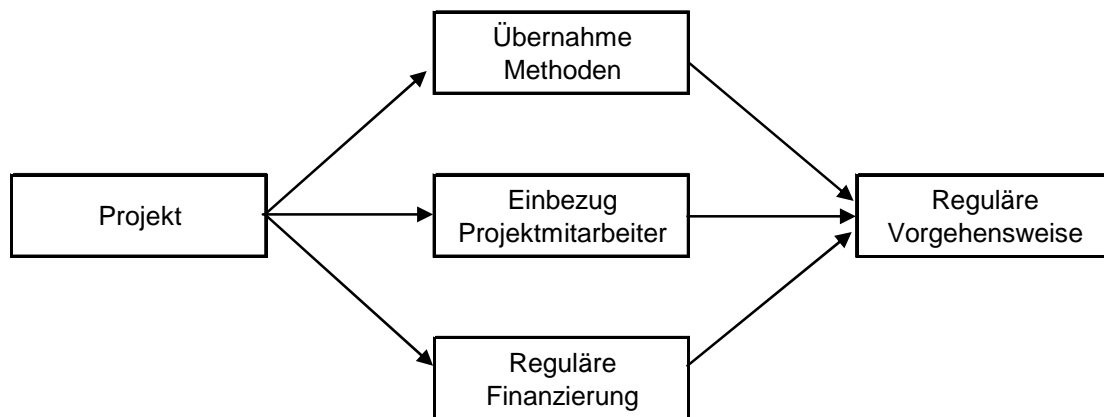
Das Programm strebte nicht nur positive Auswirkungen auf die teilnehmenden Jugendlichen, sondern auch nachhaltige Verbesserungen der Förderpraxis an. Einschätzungen und Methoden, die sich im Rahmen der Projekte bewährt hatten, sollten Eingang in das reguläre politische Handeln finden. Hierzu sah das Programm einen Erfahrungsaustausch zwischen den Projektträgern und den Kommunen vor. Um die erzielten Ergebnisse auch für jene Gemeinden bereitzustellen, die nicht an der Umsetzung des Programms beteiligt waren, gab das Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid im Jahr 2003 eine Publikation heraus, in der sich zentrale Informationen und Ansprechpartner finden.¹²⁶ Die nachfolgende Grafik stellt den Prozess der Übernahme von Projekterfahrungen in die reguläre Förderung idealtypisch dar.

124 Auf die schwierige Struktur der anvisierten Zielgruppen weisen unter anderem hin: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 273 ff.; KLAVER (2005): S. 2; VOORPOSTEL/KROONEMAN (2001): S. 18; KLAVER (2001): S. 9 ff.; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2004a): S. 1.

125 Die Orientierung an dieser Sichtweise dokumentieren unter anderem: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 274; KLAVER (2001): S. 15; KLAVER (2000a): S. 3.

126 Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003c): S. 1 ff.

Abbildung 6.14: Idealtypische Implementation von Projekterfahrungen in das politische Handeln



Quellen: KLAVER; eigene Darstellung

Ausstattung

Es finden sich in der Literatur nur wenige Informationen zu den finanziellen Aufwendungen für die *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen*. Daher können an dieser Stelle nur einige grobe Kennziffern angeführt werden. Der Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) gibt an, dass das MinSZW im Zeitraum von 1994 bis 1997 jährlich etwa acht Millionen Gulden für die Projekte aufgewendet hat.¹²⁷ Im Zeitraum von 2001 bis 2004 beliefen sich die Ausgaben des MinSZW nach Angaben aus der Literatur auf insgesamt 24 Millionen Gulden.¹²⁸ Latour beziffert das vom Ministerium für den Zeitraum von Mai 2001 bis Mai 2004 bereitgestellte Budget auf knapp zehn Millionen Euro. Die tatsächlichen Ausgaben für die lokalen Initiativen lagen nach seiner Aussage bei etwa 8,6 Millionen Euro.¹²⁹

In Bezug auf die soeben angeführten Zahlen gilt es zu bedenken, dass nicht nur die niederländische Regierung in die Finanzierung der Projekte eingebunden war. Vielmehr gingen auch von Seiten der beteiligten Kommunen erhebliche Mittel in das Programm ein. Die Höhe dieser Aufwendungen variierte von Gemeinde zu Gemeinde und kann folglich nicht genau quantifiziert werden.¹³⁰

127 Diese Angabe wurde entnommen aus: RMO (1998): S. 119.

128 Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELGENHEID (2001d): S. 1; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003b): S. 82.

129 Vgl.: LATOUR (2005): S. 1. Für den Zeitraum von 1998 bis 2000 finden sich in den verwendeten Quellen keine Angaben.

130 An verschiedenen Stellen der Literatur wird darauf hingewiesen, dass die Kommunen mindestens ein Drittel der anfallenden Projektkosten tragen mussten. Vgl.: BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 11; DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 273.

An der Umsetzung der lokalen Initiativen waren verschiedene Einrichtungen in einem je nach Projekt und Aufgabenbereich unterschiedlichen Maße beteiligt. Aus diesem Grund fällt es schwer, Aussagen über den personellen Aufwand des Programms zu treffen. Allerdings können Angaben zur Durchführung der einzelnen Projekte gemacht werden. In der zweiten Programmphase arbeiteten nach Bouwmeester, Schambach und Van Der Aalst jeweils zwischen zwei und acht Mitarbeiter in einem Projekt.¹³¹

Durchführung

Die nachfolgende Beschäftigung mit der Umsetzung des Programms setzt sich aus zwei Bestandteilen zusammen. Zunächst werden die Aufgabenfelder der wichtigsten Akteure betrachtet. Anschließend wird näher auf den konkreten Förderverlauf eingegangen. Die zentrale Koordination der Initiative erfolgte durch das Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, welches auch die Verantwortung für dessen Durchführung trug und wesentlich an der Finanzierung der einzelnen Projekte beteiligt war. Das Ministerium erhielt seine Informationen über den Fortgang der Aktivitäten von einem nationalen Koordinator, der auch den Kontakt zwischen den Initiativen förderte. Eine weitere Aufgabe des Koordinators bestand darin, die einzelnen Projekte bei der Planung und Durchführung ihrer Aktivitäten zu unterstützen. Zudem oblag es ihm, notwendige Kontakte aufzubauen und diese zu pflegen.¹³²

Die Gemeinden trugen die Verantwortung für die Projekte vor Ort. Sie waren, wie bereits erwähnt, auch in deren Finanzierung eingebunden. Zudem gehörte es zum Aufgabenbereich der beteiligten Kommunen, die gewonnenen Erkenntnisse in die regulären Förderangebote einzuarbeiten und damit die Nachhaltigkeit der erzielten Ergebnisse zu sichern.

Im Rahmen vieler lokaler Initiativen wurde eine Steuerungsgruppe gebildet, die aus Vertretern relevanter Einrichtungen wie etwa den Projektträgern, den Arbeitsverwaltungen und den Minderheitenorganisationen bestand. In Bezug auf die Zusammensetzung, die Arbeitsweise und die Aufgabenbereiche dieses Gremiums existierten zwischen den einzelnen Projekten gewisse Unterschiede. In vielen Fällen war die Steuerungsgruppe für die Abstimmung und die Kooperation der beteiligten Akteure zuständig. Zudem übte sie oftmals eine kontrollieren-

131 Vgl.: BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 7 f. Einige Angaben zur personellen Ausstattung der Projekte für antillianische und arubanische Jugendliche in der zweiten Programmphase finden sich bei: VOORPOSTEL/KROONEMAN (2001): S. 56.

132 Vgl.: KLAVER (2001): S. 93 f.; KLAVER (2000a): S. 1; BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 21 ff.

de Funktion aus, und sie setzte sich für die Nachhaltigkeit der erreichten Resultate ein.¹³³

Mit der konkreten Durchführung der einzelnen Projekte waren je nach Gemeinde unterschiedliche Akteure betraut. Bei ihnen handelte es sich unter anderem um kommunale soziale Dienste, Arbeitsverwaltungen, Wohlfahrtseinrichtungen oder um jene Institutionen, die mit der Umsetzung des WIW betraut waren. Minderheitenorganisationen waren in einigen Fällen selbst als Projektträger tätig oder sie waren anderweitig eingebunden.¹³⁴ Um adäquate Angebote für die anvisierte Zielgruppe bereitstellen zu können, arbeiteten die Projektträger mit unterschiedlichen Akteuren zusammen. Hinsichtlich der Kooperationsformen entwickelten sich vor Ort jeweils spezifische Konstellationen.¹³⁵

In der ersten Programmphase wurden insgesamt neun Projekte für antillianische und arubanische Jugendliche gefördert.¹³⁶ In den Jahren 1998 bis 2000 wurde die Unterstützung dieser Zielgruppe dann auf insgesamt 21 Initiativen ausgeweitet, bei denen es sich in vierzehn Fällen um neue Projekte handelte.¹³⁷ Auch die Förderung der türkischen und marokkanischen Zuwanderer erfolgte in diesem Zeitraum durch 21 Projekte.¹³⁸ Insgesamt belief sich die Zahl der lokalen Initiativen in den Jahren von 1998 bis 2000 damit auf 42 Projekte in insgesamt 32 Gemeinden.¹³⁹ Im Zeitraum von 2001 bis 2004 wurden 44 Einzelprojekte in insgesamt 28

133 Zu den Aufgabenbereichen der Steuerungsgruppen siehe unter anderem: KLAVER (2001): S. 92 f.; BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 11; KLAVER (2000a): S. 1.

134 Einen Überblick über die Projektträger der Initiativen für antillianische und arubanische Jugendliche in der zweiten Programmphase gibt: KLAVER (2001): S. 90. Eine vergleichbare Auflistung für die Projekte zur Förderung junger Türken und Marokkaner findet sich bei: BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 10.

135 Zu dieser Thematik siehe: BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 12 ff.; KLAVER (2001): S. 94 ff.

136 Es handelte sich dabei um Initiativen in Amsterdam, Den Haag, Groningen, Dordrecht, Den Helder, Spijkenisse, Rotterdam (Feijenoord, Hoogvliet) und Hellevoetsluis. Vgl.: KLAVER (2001): S. 13.

137 Die Durchführung von Projekten für junge Menschen von den Niederländischen Antillen und Aruba fand im Zeitraum von 1998 bis 2000 in folgenden Gemeinden bzw. Stadtteilen statt: Amsterdam, Den Haag, Den Helder, Dordrecht, Groningen, Rotterdam (Feijenoord, Hoogvliet, Charlois, Delfshaven), Alkmaar, Almere, Arnhem, Breda, Capelle aan den IJssel, Hoorn, Lelystad, Nijmegen, Vlissingen, Zwolle, Tilburg und Eindhoven. Eine Vorstellung der einzelnen Projekte findet sich bei: KLAVER (2001): S. 16 ff. Einige weitere Information zu den lokalen Initiativen vermitteln auch: VOORPOSTEL/KROONEMAN (2001): S. 21 ff.

138 Acht Projekte für junge Türken wurden in Almelo, Arnhem, Deventer, Doesburg, Enschede, Eindhoven, Leerdam und Zaanstad durchgeführt. Die Förderung junger Marokkaner erfolgte durch neun Projekte, die in Leiden, Breda, Haarlem, Zaltbommel, Culemborg, Halderberge, Schoonhoven, Den Bosch und Gouda beheimatet waren. In Rotterdam, Den Haag, Utrecht und Amsterdam existierten zudem lokale Initiativen, die sich sowohl an türkische Jugendliche als auch an junge Marokkaner richteten. Vgl.: BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 5 f.

139 Vgl.: KLAVER/MANDOS (2004): S. 7.

Kommunen durchgeführt. Es handelte sich hierbei in vielen Fällen um Initiativen aus der zweiten Programmphase, deren Laufzeit verlängert wurde.¹⁴⁰

Die konkrete Förderung der Zuwanderer lässt sich in vier Abschnitte unterteilen.¹⁴¹ Die erste Phase umfasste diejenigen Aktivitäten, die vollzogen wurden, um die relevanten Personen zur Teilnahme an dem Projekt zu bewegen. Als vorbereitende Maßnahme galt es zunächst einen Überblick über die Größe und die zentralen Charakteristika der Zielgruppe vor Ort zu gewinnen. Darüber hinaus war es von hoher Bedeutung, ein Netzwerk aus geeigneten Kooperationspartnern zu entwickeln. Die Anwerbung der Teilnehmer selbst erfolgte durch sehr unterschiedliche Methoden. Ein Teil der Zuwanderer wurde durch andere Organisationen wie etwa durch die Arbeitsverwaltungen oder die kommunalen sozialen Diensten an die Projekte vermittelt. Projektmitarbeiter nahmen in vielen Fällen gezielt Kontakt zu den Migrant*innen auf, indem sie aktiv auf diese zugehen. Es fanden unter anderem Besuche bei einzelnen Personen oder Gruppen statt, die für die Teilnahme an dem Programm in Frage kamen. Die Anwerbung erfolgte auch durch Personen aus der eigenen ethnischen Gruppe, welche die relevanten Personen über das Projekt informierten. Darüber hinaus wurden die Minderheitenorganisationen in die Suche geeigneter Teilnehmer eingebunden und es wurden vor Ort Informationskampagnen gestartet.¹⁴²

Die sich hieran anschließende Phase setzte sich aus zwei Schritten zusammen. Zunächst fanden Gespräche mit dem Teilnehmer statt, in dem die persönlichen Ziele, Probleme und Fähigkeiten festgestellt wurden. Durch dieses Vorgehen konnten die Projektmitarbeiter sich ein detailliertes Bild über die Lebenssituation des Jugendlichen machen. Auf dieser Grundlage erfolgte dann im zweiten Schritt die Ausarbeitung eines Planes, der die konstatierten Voraussetzungen und das weitere Vorgehen festlegte. Das Ziel der Förderung bestand in den meisten Fällen darin, eine geeignete Arbeitsstelle zu finden. Allerdings konnten bei Bedarf auch alternative Perspektiven vereinbart werden.¹⁴³

In der dritten Phase wurde der vorbereitete Plan dann ausgeführt. Die Jugendlichen nahmen in dieser Phase an den vereinbarten Fördermaßnahmen teil und

140 In Almelo, Almere, Arnhem, Capelle, Culemborg, Den Bosch, Den Helder, Deventer, Doesburg, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Gouda, Groningen, Haarlem, Helderberge, Hoorn, Leerdam, Leiden, Lelystad, Tilburg, Vlissingen, Zaltbommel und Zwolle wurde jeweils ein Projekt durchgeführt. In Breda und Nijmegen waren zwei Projekte angesiedelt. In Den Haag existierten zudem vier Initiativen und in Rotterdam sogar 12 Projekte. Vgl.: KLAVER/MANDOS (2004): S. 31; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003c): S. 4. Eine Liste der weitergeführten Projekte aus der zweiten Programmphase findet sich bei: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001d): S. 3.

141 Die nachfolgenden Äußerungen vermitteln ein idealtypisches Bild über den Förderverlauf. Das konkrete Vorgehen wich hiervon zum Teil erheblich ab.

142 Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003c): S. 8 ff.; KLAVER (2001): S. 61 ff.; BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 15 f.

143 Zur zweiten Phase siehe: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003c): S. 12 ff.

verbesserten auf diese Weise ihre beruflichen Chancen. Sie wurden dabei von den zuständigen Projektmitarbeitern intensiv begleitet. In Gesprächen konnten die jeweiligen Fortschritte oder etwaige Probleme diskutiert werden. In Anbetracht der individuell unterschiedlichen Schwierigkeiten und Potenziale umfassten die Förderangebote eine breite Palette verschiedenster Maßnahmen. Unter anderem wurden qualifizierende Maßnahmen oder Praktika durchgeführt. Manche Teilnehmer nahmen jedoch zunächst auch soziale Hilfen oder bestimmte unterstützende Leistungen in Anspruch.¹⁴⁴

Im Rahmen der vierten Phase wurde die Programmteilnahme dann beendet. In dieser Hinsicht wurde grundsätzlich zwischen dem regulären Ausstrom, der sich nach Beendigung der vereinbarten Schritte vollzog, und dem vorzeitigen Ausfall unterschieden. Durch die Projektarbeit wurde den Jugendlichen oftmals bei der Suche nach einer Arbeitsstelle geholfen. Um eine nachhaltige Vermittlung in das Erwerbsleben zu fördern, betreute man die Migranten in vielen Fällen auch nach der aktiven Teilnahme am Programm für eine gewisse Zeit weiter.¹⁴⁵

6.3.2 Ergebnisse und Bewertung

Ergebnisse

Die Auseinandersetzung mit den erzielten Resultaten erstreckt sich im Wesentlichen auf die Jahre von 1998 bis 2004. Im Einklang zur vorhandenen Informationsbasis werden die einzelnen Teilprogramme aus diesem Zeitraum weitgehend getrennt voneinander untersucht. Die Betrachtung beginnt mit der Analyse von Daten, die Aufschluss über die quantitativen Programmresultate geben. In einem ersten Schritt werden hierbei die Teilnehmerzahlen behandelt. Der Blick richtet sich dann auf die Strukturmerkmale der erreichten Zuwanderer. Im Anschluss findet eine Analyse der Verbleibsdaten aus den einzelnen Teilprogrammen statt.

Nach der Betrachtung der quantitativen Programmresultate wird auf die erreichten qualitativen Effekte eingegangen. Im Vordergrund steht hierbei die Frage, inwieweit die im Rahmen der Projektaktivitäten gewonnenen Erkenntnisse Eingang in die Regelförderung fanden.

In der ersten Programmphase nahmen rund 1.000 antillianische und arubanische Zuwanderer an den neun Projekten teil. In der zweiten Programmphase erreichten die lokalen Initiativen rund 1.900 junge Menschen aus dieser Bevölkerungsgruppe.¹⁴⁶ Die Zahl der geförderten Türken und Marokkaner belief sich im

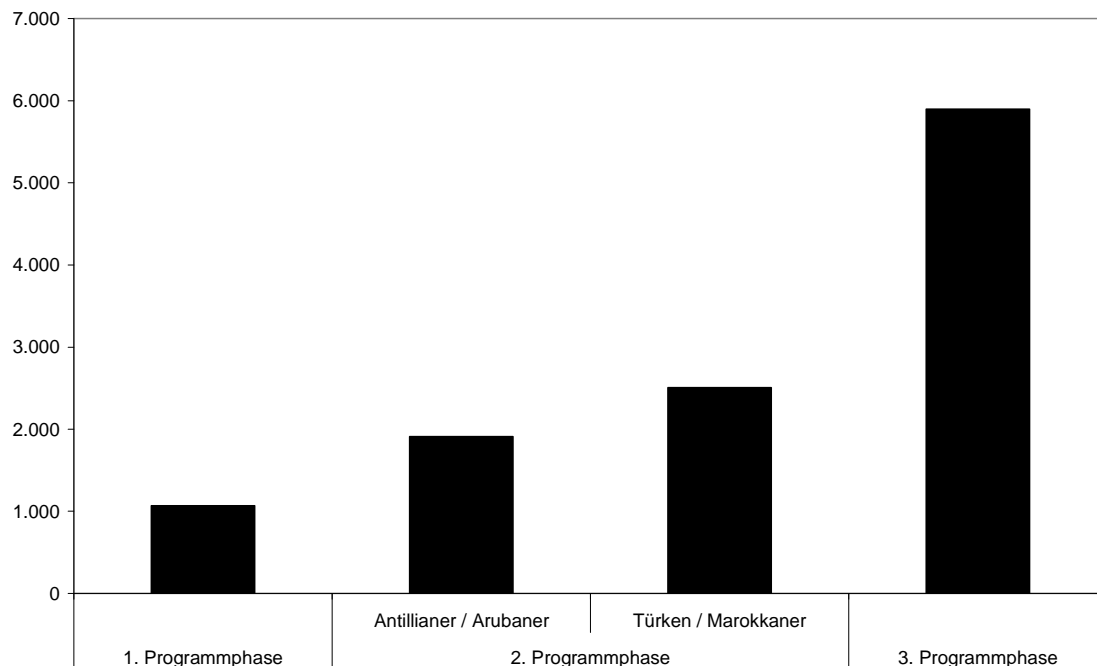
144 Vgl.: KLAVER (2005): S. 2; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003c): S. 16 ff.; KLAVER (2001): S. 68 ff.; BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 17 ff.

145 Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003c): S. 20 ff.

146 Vgl.: KLAVER (2001): S. 58. Die Autorin gibt hier einen nach Projekten differenzierten Überblick über die relevanten Teilnehmerzahlen aus den ersten zwei Programmphasen. Anhand der Daten wird ersichtlich, dass zwischen den einzelnen Projekten zum Teil deutliche Unterschiede bestanden.

Zeitraum von 1998 bis 2000 auf insgesamt rund 2.500 Personen.¹⁴⁷ Im Verlauf der dritten Programmphase nahmen dann nahezu 5.900 Zuwanderer an den Projekten teil.¹⁴⁸

Abbildung 6.15: Teilnehmer an den *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* nach Programmphasen



Quellen: KLAVER; BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST; KLAVER/MANDOS; eigene Darstellung

Nach der Darstellung der Teilnehmerzahlen werden nun einige Auskünfte zu den Strukturmerkmalen der geförderten Personen erteilt. Auf diese Weise soll ein höheres Verständnis für die Voraussetzungen der Zuwanderer und der Arbeit in den Projekten entstehen. Es gilt zu bedenken, dass die einzelnen Projekte zum Teil recht unterschiedliche Zielgruppen anvisierten und dementsprechend auch gewisse Abweichungen hinsichtlich der Teilnehmer festzustellen waren. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung beschränkt sich die Betrachtung auf die Gesamtzahlen für die einzelnen Teilprogramme.

Der Frauenanteil an den Antillianern und Arubanern, die in der zweiten Programmphase Zugang zu dem SPAG-Programm fanden, belief sich auf etwa 49 Prozent. Das durchschnittliche Alter der Teilnehmer lag bei knapp 26 Jahren. Auffallend ist, dass nahezu ein Viertel der erreichten Personen nicht zur eigentlichen Zielgruppe gehörte, da diese Personen jünger als 18 oder älter als 30 Jahre waren. Nahezu die Hälfte der antillianischen und arubanischen Teilnehmer befand sich beim Eintritt in das Programm weniger als ein Jahr in den Niederlanden. Etwa dreiðißig Prozent von ihnen waren schon vor mehr als fünf Jahren eingereist. Bei

147 Vgl. : BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 25.

148 Vgl. : KLAVER/MANDOS (2004) : S. 19.

der Betrachtung ihrer Wohnsituation stellt man fest, dass rund ein Sechstel der Teilnehmer über keinen festen Wohnsitz verfügte. Ein nahezu ebenso großer Anteil von ihnen war verschuldet. Die Migranten besaßen mehrheitlich nur ein sehr geringes Ausbildungsniveau. Vor dem Eintritt in das Programm stellten Sozialleistungen die mit Abstand wichtigste Einkommensquelle für sie dar.¹⁴⁹

Nach Ansicht der Projektmitarbeiter standen der beruflichen Eingliederung der antillianischen und arubanischen Zuwanderer vor allem Sprachprobleme entgegen. Allerdings wurden auch verschiedene andere Vermittlungshemmnisse erkannt.¹⁵⁰ Die Betreuer in den Projekten diagnostizierten jedoch nicht nur Probleme, sondern hielten auch Aspekte fest, die für eine erfolgreiche Einbindung der Jugendlichen in das Erwerbsleben sprachen. Vor allem gingen die Mitarbeiter bei vielen Teilnehmern von einer hohen Lernbereitschaft und Motivation aus.¹⁵¹

Die in der zweiten Programmphase erreichten Türken und Marokkaner wiesen eine in manchen Punkten deutlich andere Struktur auf. Der Frauenanteil lag bei lediglich einem Drittel. Der Geburtsort der Mehrheit der Migranten lag nicht in den Niederlanden. Nahezu alle Teilnehmer lebten allerdings bereits seit mehr als drei Jahren in den Niederlanden. Auch von den Projekten für Türken und Marokkaner profitierten viele Zuwanderer, die nicht zur eigentlichen Zielgruppe des SPAG-Programms gehörten, weil sie nicht den festgesetzten Altersvorgaben entsprachen. Die Teilnehmer wiesen durchschnittlich ein niedriges Qualifikationsniveau und einen großen Abstand zum Arbeitsmarkt auf. Viele von ihnen verfügten zudem über keine ausreichenden Sprachkenntnisse. Diese Punkte bildeten nach Auffassung der Projektmitarbeiter dann auch die zentralen Ursachen für die Erwerbsprobleme der Zuwanderer. Positiv vermerkte man hingegen, dass viele Teilnehmer unter anderem eine hohe Motivation und einen starken Lernwillen zeigten.¹⁵²

Aufgrund der durchgeführten Modifikationen weichen die Angaben aus der dritten Programmphase deutlich von denen aus den Vorjahren ab. Die nach Herkunftsgruppen differenzierte Betrachtung der Teilnehmer führt zu dem Ergebnis, dass vierzig Prozent von ihnen zur Gruppe der Antillianer und Arubaner gehörte. Der Anteil der Türken lag bei 27 Prozent und jener der Marokkaner bei 17 Prozent. Ein knappes Sechstel der Migranten stammte somit aus anderen Ländern und hierbei vor allem von den Kapverdischen Inseln, aus Surinam, Somalia, dem Irak und Afghanistan. Eine knappe Mehrheit der Teilnehmer in dieser Programmphase war männlich. Zur Aufteilung nach Altersgruppen gilt es festzuhalten, dass trotz der Aufhebung der Altersbeschränkung auch in der dritten Programmphase noch nahezu 60 Prozent der Zuwanderer zwischen 18 und 30 Jahren alt waren. Viele der Migranten verfügten nur über ein niedriges Ausbildungsniveau. Zudem mangelte es ihnen in vielen Fällen an Arbeitserfahrungen und an Sprachkenntnissen.

149 Die Angaben zu den Antillianern und Arubaner wurden entnommen aus: KLAVER (2001): S. 35 ff. Weitere Informationen zu den Strukturmerkmalen der Teilnehmer sind zu entnehmen aus: KLAVER (2000a): S. 18 ff.; KLAVER (2000b): S. 11 ff.

150 Siehe hierzu: KLAVER (2001): S. 132.

151 Die einzelnen Angaben finden sich bei: KLAVER (2001): S. 135.

152 Die Informationen stammen aus: BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 31 ff.

Die wichtigste Einkommensquelle für die Zuwanderer bestand vor der Teilnahme an den Projekten im Bezug von Sozialleistungen.¹⁵³

Nach der Beschäftigung mit der Struktur der Teilnehmer wird nun der Blick kurz auf die durchgeführten Aktivitäten gerichtet. In der zweiten Programmphase nahmen viele Antillianer und Arubaner an Fördermaßnahmen zur Erhöhung ihrer Berufschancen teil. Hierbei handelte es sich vor allem um Schulungen und vermittelnde Tätigkeiten. Zudem richtete sich die Unterstützung oftmals auf die Verbesserung der sprachlichen Kompetenzen sowie der gesellschaftlichen und beruflichen Orientierung. Darüber hinaus erstreckten sich die Förderaktivitäten auch auf die Lösung persönlicher Probleme und auf andere Hilfeleistungen.¹⁵⁴

Auch die Förderung der türkischen und marokkanischen Teilnehmer erfolgte in der zweiten Programmphase durch einen vielfältigen und umfassenden Katalog an Maßnahmen. Die Instrumente zielten zum Teil direkt auf die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Migranten. Es wurden jedoch auch für die Türken und Marokkaner unterstützende Leistungen zur Lösung persönlicher Probleme erbracht.¹⁵⁵

Im Zeitraum von 2001 bis 2004 nahmen rund 4.900 Personen an insgesamt über 9.500 Fördermaßnahmen teil. Eine hohe quantitative Bedeutung kam in diesem Zeitraum vor allem der Vermittlung in Arbeit, der Orientierung auf dem Arbeitsmarkt, der fachlichen Schulung, der Sprachförderung und verschiedenen anderen arbeitsmarktrelevanten Instrumenten zu. Ebenso wie in den Vorjahren wurde ein Teil der Zuwanderer jedoch auch durch Hilfeleistungen unterstützt, die keinen direkten Bezug zum Erwerbsleben aufwiesen.¹⁵⁶

An dieser Stelle gilt es nun die Frage zu beantworten, inwiefern die Zuwanderer nach ihrer Teilnahme an den Projekten einen Zugang zum Arbeitsmarkt fanden. Die erforderlichen Daten werden den drei Evaluationsberichten zu den einzelnen Teilprogrammen entnommen.¹⁵⁷ Klaver führt in ihrer Studie Informationen zu insgesamt 1.731 antillianischen und arubanischen Projektteilnehmern an.¹⁵⁸ Am Ende

153 Vgl.: KLAVER/MANDOS (2004): S. 19 ff.

154 Umfassende Angaben zum Thema finden sich bei: KLAVER (2001): S. 68 ff. Die Autorin weist an anderer Stelle darauf hin, dass die Zuwanderer durchschnittlich etwa sechs Monate an dem Programm teilnahmen. Vgl.: KLAVER (2001): S. 146.

155 Nähere Informationen zu den unterschiedlichen Förderinstrumenten und ihrer jeweiligen quantitativen Bedeutung können entnommen werden aus: BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 39 f. Nach Angabe der Autoren nahm mehr als die Hälfte der Zuwanderer weniger als sechs Monate am Projekt teil. Nur etwa ein Sechstel der Jugendlichen befand sich länger als ein Jahr in der Förderung. Vgl.: BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 45.

156 Eine Auflistung der entsprechenden Daten ist einzusehen bei: KLAVER/MANDOS (2004): S. 21. Die durchschnittliche Förderdauer betrug in der dritten Programmphase circa 14 Monate. Vgl: KLAVER/MANDOS (2004): S. 22.

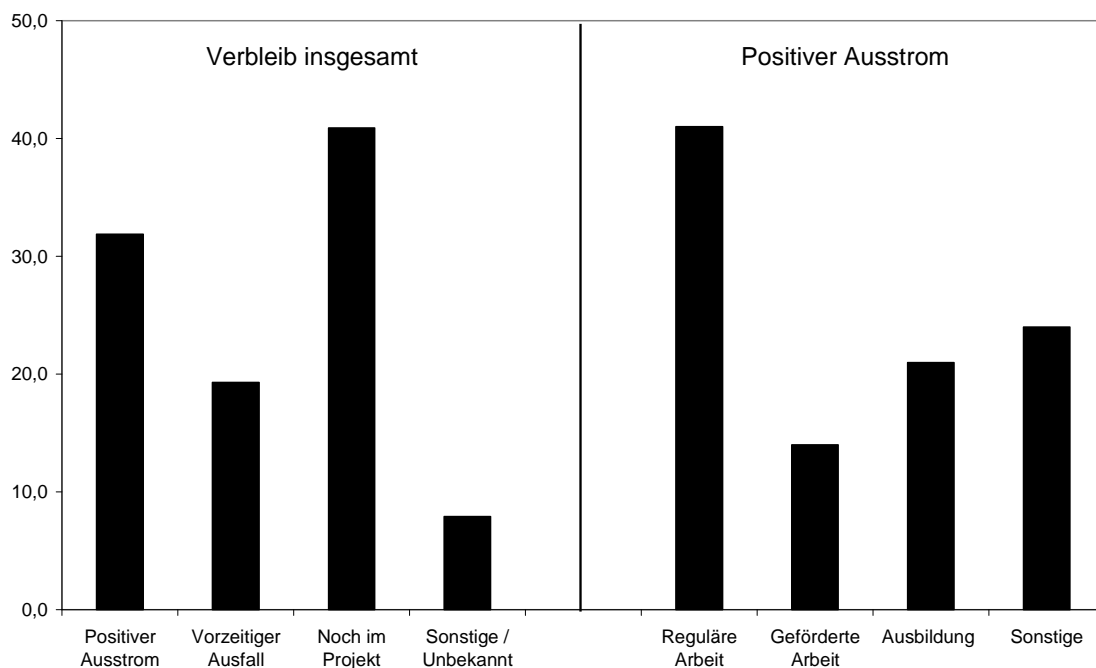
157 Es gilt zu beachten, dass die Angaben zu den einzelnen Teilprogrammen aufgrund unterschiedlicher Definitionen nur bedingt miteinander vergleichbar sind. Hierauf weisen hin: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 276.

158 Vgl.: KLAVER (2001): S. 79 ff. Die Zahlen finden sich auch bei: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 275. Weitere Informationen zum Verbleib der Teilnehmer

der zweiten Programmphase wurde bei etwa 32 Prozent von ihnen ein positiver Ausstrom konstatiert. In Bezug auf diese Zahl ist eine weitere Differenzierung erforderlich. Rund vierzig Prozent der Personen, die zu dieser Kategorie gerechnet wurden, fanden eine Anstellung auf dem regulären Arbeitsmarkt. Weitere 14 Prozent der Zuwanderer waren im Anschluss in einem staatlich geförderten Beschäftigungsverhältnis tätig. Rund ein Fünftel von ihnen nahm an einer Qualifizierung teil. Das verbleibende Viertel beendete seine Projektteilnahme nach der erfolgreichen Lösung persönlicher Probleme oder verrichtete beispielsweise freiwillige Arbeiten. Der positive Ausstrom wurde somit insgesamt sehr weit definiert.

Ein vorzeitiger Abbruch der Förderaktivitäten wurde bei rund 19 Prozent der Teilnehmer festgehalten. Als Gründe für das vorzeitige Verlassen des Programms sind nach Klaver vor allem Wohnortwechsel, Schwangerschaften und mangelnde Möglichkeiten der Kinderbetreuung zu nennen. Gewollte Abbrüche kamen nach ihrer Aussage hingegen eher selten vor.¹⁵⁹ Die verbleibenden Teilnehmer befanden sich entweder noch im Projekt oder es lagen über sie nicht die erforderlichen Angaben vor. Die vorgestellten Zahlen werden in der nachfolgenden Abbildung 6.16 grafisch dargestellt.

Abbildung 6.16: Verbleib der Teilnehmer an den Projekten für antillianische und arubanische Jugendliche am Ende der zweiten Programmphase (Angaben in Prozent)



Quellen: KLAVER; eigene Darstellung

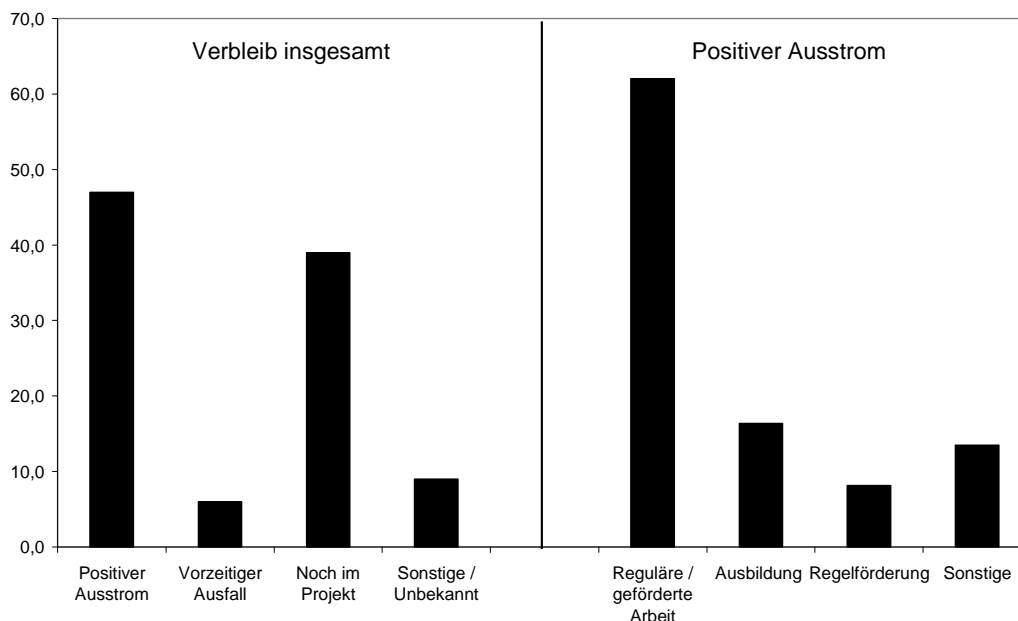
können entnommen werden aus: KLAVER (2000b): S. 50 ff. Es ist darauf hinzuweisen, dass auch in Bezug auf den Ausstrom bei den einzelnen Projekten teilweise sehr unterschiedliche Ergebnisse erzielt wurden.

159 Vgl.: KLAVER (2001): S. 85.

Für die in der zweiten Programmphase durchgeführten Projekte zur Förderung junger Türken und Marokkaner liegen Daten vom 1. Februar 2001 vor.¹⁶⁰ Die Angaben beziehen sich auf alle 2.507 geförderten Zuwanderer. Aus ihnen geht hervor, dass zu diesem Zeitpunkt 39 Prozent der Migranten ihre Teilnahme am Projekt noch nicht abgeschlossen hatten. Zu weiteren neun Prozent von ihnen lagen keine Informationen vor. Bei sechs Prozent der Teilnehmer wurde ein vorzeitiger Abbruch konstatiert. Diese Personen haben ihre Projektteilnahme vorzeitig beendet und im Anschluss keine Beschäftigung, Ausbildung oder Anschlussförderung gefunden.

Zum positiven Ausstrom wurden insgesamt 47 Prozent der Teilnehmer gerechnet. Es handelte sich hierbei um Personen, welche die Fördermaßnahmen erfolgreich absolvierten und im Anschluss eine reguläre oder geförderte Erwerbstätigkeit fanden. Zu dieser Kategorie wurden darüber hinaus auch jene Personen gerechnet, die nach der Projektteilnahme mit einer Qualifizierung begannen oder in eine Form der Regelförderung eintraten. Des Weiteren wurden zum positiven Ausstrom auch diejenigen Zuwanderer gezählt, die nach dem vorzeitigen Abbruch der Projektteilnahme eine der aufgezählten Anschlussbeschäftigungen aufnahmen. Diese Definition gilt es bei der Betrachtung der Programmergebnisse zu beachten.¹⁶¹

Abbildung 6.17: Verbleib der Teilnehmer an den Projekten für türkische und marokkanische Jugendliche am 1.2.2001 (in Prozent)



Quellen: BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST; eigene Darstellung

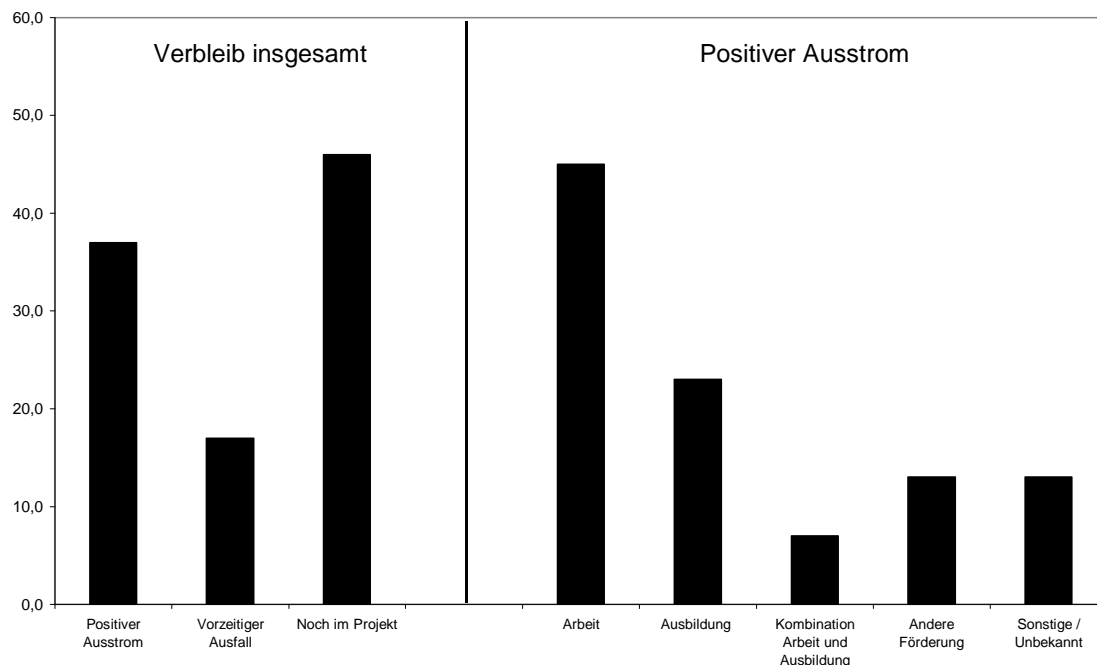
160 Vgl.: BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 40 f.

161 An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Zufriedenheit der türkischen und marokkanischen Teilnehmer über den Verlauf ihrer Förderung anhand von Befragungen ermittelt wurde. Eine große Mehrheit der Zuwanderer äußerte sich hierbei positiv über das jeweilige Projekt. Die Migranten gaben auch an, dass sich ihre Arbeitsmarktchancen durch die Förderung verbessert hätten. Der Netto-Effekt der Projektteilnahme wurde jedoch insgesamt nicht sehr hoch eingeschätzt. Für nähere Informationen siehe: BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 49 ff.; DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 275 f.

Für die dritte Programmphase liegen Daten vom 1. Mai des Jahres 2004 vor, die Auskunft zu allen Teilnehmern geben.¹⁶² Bei 37 Prozent der Personen hielt man einen positiven Verbleib fest. Rund die Hälfte von ihnen fand nach der Teilnahme an dem Projekt eine Arbeitsstelle. Hierbei wird nicht zwischen regulärer und staatlich geförderter Beschäftigung unterschieden. Etwa ein Viertel der Zuwanderer, die zum positiven Ausstrom gezählt wurden, begann eine qualifizierende Maßnahme. Etwa 13 Prozent von ihnen wechselten in ein anderes Förderprogramm. Zu den verbleibenden Personen liegen keine genaueren Informationen vor.

Rund ein Sechstel der Teilnehmer an dem SPAG-Programm brach die Teilnahme an der lokalen Initiative vorzeitig ab. Als wichtigste Gründe werden Motivationsprobleme und Wohnortwechsel angegeben.¹⁶³ Am 1. Mai 2004 befanden sich noch knapp 2.800 Migranten in einem Projekt. Dies entspricht einem Anteilswert an allen geförderten Migranten von ungefähr 46 Prozent. In Anbetracht der Tatsache, dass das SPAG-Programm am 1. Mai 2004 offiziell beendet wurde, stellt sich die Frage, wie man mit diesen Personen umging. Aus dem Evaluationsbericht geht hervor, dass man die Laufzeit mancher Projekte verlängerte. Zum Teil wurden die Teilnehmer auch von anderen Fördereinrichtungen übernommen.

Abbildung 6.18: Verbleib der Teilnehmer an den Projekten für Zuwanderer am 1. Mai 2004 (Angaben in Prozent)



Quellen: KLAVER/MANDOS; eigene Darstellung

162 KLAVER/MANDOS (2004): S. 22.

163 Siehe hierzu auch: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003c): S. 22; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2004a): S. 2.

Nach der Beschäftigung mit den quantitativen Ergebnissen des SPAG-Programms wird nun der Blick auf die Realisierung der qualitativen Vorgaben gerichtet. Es geht hierbei um die Frage, inwieweit die durch die Projekte erarbeiteten Erkenntnisse und Methoden in die kommunale Regelförderung übernommen wurden. In Bezug auf die erste Programmphase wird von Klaver ein eher negatives Fazit gezogen. Die Autorin gibt an, dass in dieser Hinsicht bis 1997 nur geringe Erfolge erzielt wurden.¹⁶⁴

In der zweiten Programmphase legte man in Anbetracht der vorhandenen Erfahrungen einen Schwerpunkt auf diesen Aspekt, um hierdurch die Ergebnisse des Programms einer langfristigen Verwendung zugänglich zu machen. Bei den Projekten für antillianische und arubanische Jugendliche wurden hierbei unterschiedliche Erfahrungen gemacht. In manchen Fällen bildeten die entwickelten Methoden am Ende der zweiten Programmphase schon einen Bestandteil der regulären Förderangebote oder es lagen zumindest bereits konkrete Planungen zu ihrer Anwendung vor. In einigen anderen Gemeinden erzielte man hingegen bis zu diesem Zeitpunkt keine größeren Fortschritte.¹⁶⁵ Aus dem Evaluationsbericht zu den Projekten für Türken und Marokkaner geht hervor, dass sich bei ihnen ein ähnliches Bild ergab. Während man in einigen Kommunen bereits erste Schritte zur langfristigen Sicherung der Projektergebnisse unternommen hatte, fand dieses Thema in anderen Gemeinden nur wenig Beachtung.¹⁶⁶

Viele Projekte aus der zweiten Programmphase führte man in den Jahren von 2001 bis 2004 fort. Die für die dritte Programmphase aufgestellte Vorgabe lautete, dass an ihrem Ende konkrete Resultate in Bezug auf die Übertragung der erzielten Ergebnisse vorliegen sollten. Die Erreichung dieses Ziels wird im Folgenden anhand des entsprechenden Evaluationsberichts nachvollzogen. Laut dieser Quelle wurden in dieser Hinsicht bei einem Drittel der Projekte gute Fortschritte gemacht. In einigen Initiativen fand eine Übernahme der Ergebnisse hingegen nicht statt. In der Mehrzahl der Fälle wird sich erst in Zukunft entscheiden, inwieweit die entwickelten Methoden Eingang in die Regelförderung finden.¹⁶⁷ Abschließend sei darauf hingewiesen, dass das MinSZW im Jahr 2003 durch die Veröffentlichung der erzielten Projektergebnisse und die Zusammenstellung erfolgreicher Umsetzungsbeispiele die Voraussetzungen dafür geschaffen hat, dass auch andere Gemeinden von dem SPAG-Programm profitieren können.¹⁶⁸

164 Vgl.: KLAVER (2001): S. 14. ; KLAVER (2000a): S. 3.

165 Vgl.: KLAVER (2001): S. 108 f.

166 Vgl.: BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 63. Zu einem eher negativen Fazit in Bezug auf diesen Punkt gelangen: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 276; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001d): S. 2.

167 Vgl.: KLAVER (2005): S. 2; KLAVER/MANDOS (2004): S. 15 ff. Zum Thema siehe auch: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2004a): S. 1 f.

168 Vgl.: RUTTE (2003): S. 3; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003c): S. 1 ff.

Evaluation

In die Bewertung der *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* sind verschiedene Komponenten einzubeziehen. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung stehen drei Aspekte im Vordergrund. Zunächst richtet sich der Blick auf die Realisierung der angestrebten quantitativen Zielsetzungen. Es wird somit erstens ein Bezug zwischen den Teilnehmerzahlen und den aufgestellten Vorgaben hergestellt. Zweitens wird der Frage nachgegangen, inwieweit die Projekte zu einer Verbesserung der Erwerbchancen ihrer Teilnehmer beigetragen haben. Nach der Auseinandersetzung mit diesen beiden Punkten wird anschließend auf die qualitative Zielsetzung eingegangen. Hierbei geht es vor allem darum, ob ein langfristiger Effekt von dem Programm ausgeht. Die einzelnen Teilprogramme werden wiederum vorwiegend getrennt voneinander bearbeitet. Ein wichtiger Grund hierfür liegt darin, dass ihre Ergebnisse vor dem Hintergrund abweichender Zielvorgaben und unterschiedlicher Definitionen zu bewerten sind. Am Ende der Betrachtung wird der Versuch unternommen, Lehren aus den Programmfahrungen zu ziehen.

Bei der Analyse der Teilnehmerzahlen ist zu beachten, dass die Zielgruppen der einzelnen Projekte häufig nur schwer zu erreichen waren. Sie wiesen oftmals einen großen Abstand zum Arbeitsmarkt auf und fanden in vielen Fällen keinen Zugang zur Regelförderung. Aus diesen Gründen wurden im Rahmen der *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* umfassende Anstrengungen unternommen, um die relevanten Personen zu erreichen und zur Mitarbeit zu motivieren. In der ersten Programmphase nahmen etwa 1.000 junge Antillianer und Arubaner an den lokalen Initiativen teil. Die Projekte werden von Klaver in dieser Hinsicht als erfolgreich bewertet.¹⁶⁹

In der zweiten Programmphase wurden rund 1.900 antillianische und arubanische Jugendliche durch die 21 durchgeführten Initiativen erreicht. Beim Vergleich der realisierten Teilnehmerzahlen mit den Vorgaben stellt man fest, dass diese Zahl den zuvor aufgestellten Zielsetzungen bei erheblichen Unterschieden zwischen den einzelnen Projekten insgesamt ungefähr entsprach.¹⁷⁰ In dieser Hinsicht ist das Teilprogramm somit positiv zu bewerten. Ein anderes Bild ergibt sich bei dem Teilprogramm für junge Türken und Marokkaner. Die lokalen Initiativen erreichten insgesamt 2.507 Jugendliche. In den meisten Projekten wurde die angestrebte Zielvorgabe trotz dieser recht hohen Gesamtzahl nicht realisiert. Als Grund hierfür wird unter anderem die positive wirtschaftliche Entwicklung in den Niederlanden genannt, die sich auf die Größe der anvisierten Zielgruppen auswirkte. Zum Teil lagen den Initiativen auch keine exakten Angaben zur Zahl der potenziellen Teilnehmer vor, was zu überhöhten Vorgaben führte. In man-

169 Vgl.: KLAVER (2001): S. 13.

170 Vgl.: KLAVER (2001): S. 67. Die Autorin präsentiert an dieser Stelle eine Tabelle mit den Daten für 18 der 21 Projekte für antillianische und arubanische Jugendliche. Aus dieser geht hervor, dass die aufgestellten Vorgaben in der Summe zu 98 Prozent erfüllt wurden.

chen Fällen nahmen die Zuwanderer auch bereits an alternativen Fördermaßnahmen teil oder es kam zu Problemen bei der erforderlichen Kooperation mit anderen Einrichtungen. Darüber hinaus erwiesen sich die in manchen Gemeinden durchgeführten Aktivitäten zur Erreichung der Migranten als wenig effektiv.¹⁷¹

Im Zeitraum von 2001 bis 2004 ergab sich hinsichtlich der Teilnehmerzahlen insgesamt ein recht positives Bild. In 21 von 30 Projekten wurde die zuvor festgelegte Größenordnung tatsächlich realisiert.¹⁷² In sieben Fällen blieben die Teilnehmerzahlen hinter den Erwartungen zurück. Zu den übrigen zwei Projekten liegen keine Daten vor. Die in der dritten Programmphase erzielten Resultate wurden nach Angabe des Evaluationsberichts von den Projektverantwortlichen und den politischen Entscheidungsträgern zumeist positiv bewertet.¹⁷³

Eines der zentralen Ziele der *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* bestand darin, die Erwerbschancen der teilnehmenden Zuwanderer zu erhöhen. In der ersten Programmphase traten in dieser Hinsicht zum Teil große Probleme auf. Nur wenige der jungen Migranten fanden nach ihrer Projektteilnahme einen Zugang zu Arbeit oder Ausbildung. Ein wichtiger Grund hierfür lag darin, dass die Förderung sich in vielen Fällen auf die Bewältigung persönlicher Problemlagen konzentrierte. Arbeitsmarktrelevante und qualifizierende Maßnahmen wurden hingegen oftmals nicht im ausreichenden Maße durchgeführt. Vor diesem Hintergrund erkannte man für die zweite Programmphase die Notwendigkeit inhaltlicher und organisatorischer Änderungen.¹⁷⁴

Die Betrachtung des SPAG-Programms konzentrierte sich im Rahmen der vorliegenden Untersuchung vor allem auf den Zeitraum von 1998 bis 2004. In vielen Projekten fiel der positive Ausstrom in diesem Zeitraum quantitativ weit aus geringer aus als erwartet.¹⁷⁵ In Bezug auf den Verbleib der Teilnehmer ist damit eine eher negative Bilanz zu ziehen. Diese Einschätzung wird auch durch die Tatsache gestützt, dass nur ein geringer Anteil der Jugendlichen im Anschluss an die Projektteilnahme auf dem regulären Arbeitsmarkt erfolgreich war.¹⁷⁶

171 Vgl. hierzu: BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 16 und S. 25 ff.; RIJKSCHROEFF (2003b): S. 35. Aus dem Evaluationsbericht geht hervor, dass insgesamt nur drei der sechzehn Projekte, welche eine quantitative Zielvorgabe aufgestellt hatten, diese auch bis zum 1. Februar 2001 erreichten.

172 Zu den verbleibenden Projekten liegen keine quantitativen Zielvorgaben vor, zu denen die Teilnehmerzahlen in Beziehung gesetzt werden könnten.

173 Vgl.: KLAVER/MANDOS (2004): S. 24.

174 Vgl.: KLAVER (2001) : S. 1.

175 Vgl.: KLAVER (2001): S. 82. Nach Angaben der Autorin, die sich auf 20 der 21 Projekte für junge Antillianer und Arubaner beziehen, sollten bis zum Ende des Jahres 2000 insgesamt 1.120 Jugendliche positiv ausströmen. Tatsächlich lag die entsprechende Zahl jedoch nur bei 552. Dieser Wert liegt mehr als fünfzig Prozent unter der Vorgabe.

176 Auf die Probleme bei der Vermittlung in Arbeit weisen hin: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 276.

Als Gründe für die dargestellten Probleme werden verschiedene Aspekte genannt. Die Zielgruppen der einzelnen Projekte wiesen in vielen Fällen weitaus größere Vermittlungshemmnisse auf, als man zu Beginn dachte. Die persönlichen Problemlagen der Teilnehmer führten ebenso wie in den Jahren von 1994 bis 1997 dazu, dass oftmals eher unterstützende Leistungen als arbeitsmarktrelevante Maßnahmen durchgeführt wurden. Zudem trugen sie zu einer Überlastung der Projektmitarbeiter bei, die sich nicht mehr im angestrebten Maße auf berufs- und ausbildungsbezogene Angebote konzentrieren konnten. In einigen Gemeinden kam es darüber hinaus bei der notwendigen Kooperation mit arbeitsmarktrelevanten Akteuren zu Schwierigkeiten.¹⁷⁷

Als qualitative Zielsetzung wurde die dauerhafte Verbesserung der Förderpraxis für Migranten durch die Übertragung erfolgreicher Methoden in das reguläre politische Handeln angestrebt. Im Vorangegangenen wurde darauf hingewiesen, dass in dieser Hinsicht je nach Zeitraum und Projekt sehr unterschiedliche Ergebnisse erzielt wurden. Dementsprechend finden sich in der Literatur zu diesem Punkt auch voneinander abweichende Bewertungen. Rijkschroeff zieht in dieser Hinsicht ein insgesamt eher positives Fazit.¹⁷⁸ An verschiedenen Stellen der Literatur wird zudem darauf hingewiesen, dass sich durch die kommunalen Projekte das Verständnis für die spezifischen Belange der Zuwanderer in vielen Einrichtungen erhöhte.¹⁷⁹ Im Abschlussbericht der BLOK-Kommission und in der *Rapportage Minderheden 2003* wird hingegen hinsichtlich der qualitativen Zielvorgabe auf Defizite hingewiesen.¹⁸⁰

Die bisher angesprochenen Aspekte zeigen, dass man kein eindeutiges Fazit über die Resultate des SPAG-Programms ziehen kann. Die Tatsache, dass eine schwierige Zielgruppe erreicht wurde, deren Mitglieder ohne die Projekte in vielen Fällen nicht gefördert worden wären, ist sicherlich als eine der Stärken des Programms zu bewerten.¹⁸¹ Erforderliche Hilfeleistungen wurden in vielen Fällen durchgeführt und die Erwerbchancen eines Teils der erreichten Personen erhöht.¹⁸² Weiterhin ist positiv festzuhalten, dass wichtige Erkenntnisse gesammelt und Methoden erarbeitet wurden, die sich positiv auf die zukünftige Förderpraxis auswirken können. Andererseits erzielte man in Bezug auf den

177 Vgl.: KLAVER (2001): S. 83.; DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 276.

178 RIJKSCHROEFF (2003b): S. 35.

179 Vgl.: RUTTE (2003): S. 3; KLAVER (2000a): S. 65 f.; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003c): S. 24.

180 Vgl.: TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 205; DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 275.

181 In diesem Sinne äußert sich: KLAVER (2005): S. 3. In der *Rapportage Minderheden 2003* wird sogar davon gesprochen, dass lokale Initiativen, wie sie im Rahmen des SPAG-Programms durchgeführt wurden, vielleicht der einzige Weg sind, um derartige Personengruppen zu erreichen und zu aktivieren. Vgl.: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 276. Laut der *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden* besteht eine Lehre des Programms darin, dass auch in Zeiten der Hochkonjunktur die Notwendigkeit für spezifische Maßnahmen bestehen bleibt. Vgl.: TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003c): S. 14.

182 Hierauf verweist: LATOUR (2005): S. 1

Verbleib der Projektteilnehmer nur bedingt Erfolge. Auch die Übertragung der erzielten Ergebnisse fand in vielen Gemeinden nicht in einem ausreichenden Maße statt.¹⁸³ Von Seiten der politischen Entscheidungsträger wurde das Programm trotz der genannten Probleme zumeist als erfolgreich beurteilt.¹⁸⁴ Auch die Blok-Kommission zog in ihrem Abschlussbericht aus dem Jahr 2004 eine insgesamt eher positive Bilanz.¹⁸⁵

Abschließend soll der Frage nachgegangen werden, welche Lehren man aus den Programmerfahrungen für zukünftiges politisches Handeln ziehen kann. Hierzu findet sich in der Literatur eine Vielzahl an Angaben, die nun zu einigen zentralen Punkten verdichtet wird.¹⁸⁶ Die Projekte waren in Bezug auf die Erreichung der Zielgruppen bei zum Teil erheblichen Unterschieden zwischen den einzelnen Initiativen insgesamt recht erfolgreich. Dieser positive Befund ist gerade in Anbetracht der schwierigen Struktur der anvisierten Zuwanderer hoch einzuschätzen. Die Migranten hatten vor dem Eintritt in das Programm oftmals keinen Zugang zu Förderangeboten gefunden. Es ist folglich davon auszugehen, dass sie oftmals nur mit erheblichem Aufwand und tragfähigen Ideen zu erreichen und zu aktivieren waren. Die im Rahmen des SPAG-Programms eingesetzten Anwerbungspraktiken haben sich demnach als erfolgreich erwiesen. Dies gilt vor allem für die Methoden, bei denen aktiv und auf der Grundlage fundierter Kenntnisse auf die Migranten zugegangen wurde. Auch die Kooperation zwischen verschiedenen Akteuren hat sich bei der Erreichung potenzieller Teilnehmer in vielen Fällen bewährt.¹⁸⁷

Im Vorangegangenen wurde darauf hingewiesen, dass sich die Ergebnisse in Bezug auf den Verbleib der Teilnehmer von Projekt zu Projekt unterscheiden. Trotz der aufgezeigten Probleme waren einige Initiativen in dieser Hinsicht durchaus erfolgreich. Ein wichtiges Charakteristikum dieser Projekte bestand darin, dass man bei diesen nicht auf langwierige vorbereitende Maßnahmen, sondern auf eine rasche Vermittlung in Arbeit setzte. Dieser Umstand deutet darauf hin, dass eine solche Vorgehensweise die Erwerbschancen der jungen Menschen am stärksten begünstigt.¹⁸⁸

183 Eine derartig differenzierte Beurteilung des Programms findet sich auch bei: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 276; KLAVER (2001): S. 109; RIJKSCHROEFF (2003b): S. 35; BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 59 ff.

184 Belege hierfür finden sich bei: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2004a): S. 1 f.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2000): S. 15; RUTTE (2003): S. 3; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001c): S. 1.

185 Vgl.: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 257.

186 Eine zusammenfassende Darstellung relevanter Punkte findet sich bei: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003c): S. 23 f.

187 Zu diesem Punkt siehe: KLAVER (2001): S. 66; DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 274 f.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 210; KLAVER (2000a): S. 15 ff.; KLAVER (2000b): S. 8 ff. ; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003c): S. 11; BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 69.

188 Zu diesem Schluss gelangen: KLAVER (2001): S. 87; BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 69 f.

Die Erfahrungen aus den einzelnen kommunalen Initiativen lehren auch, dass es für die Arbeitsmarktintegration der Teilnehmer sinnvoll ist, wenn eine Organisation als Projektträger auftritt, die Kompetenzen bei der Vermittlung in Beschäftigung besitzt. Eine derartige Konstellation wirkt sich in der Regel positiv auf die Effektivität der Förderung und die Vermittlungschancen der Zuwanderer aus. Hierbei handelt es sich um eine Einschätzung, die bereits durch die Erfahrungen der ersten Programmphase deutlich wurde.¹⁸⁹ Um zu guten Vermittlungsergebnissen zu gelangen, sind zudem erfolgreiche Kooperationen zwischen Akteuren mit jeweils unterschiedlichen Kompetenzen notwendig. Ein funktionierendes Netzwerk erlaubt eine umfassende Betreuung der Zuwanderer. Zudem führt der Austausch zwischen den diversen Einrichtungen dazu, dass die Übergänge in der beruflichen Laufbahn für die Teilnehmer leichter werden.¹⁹⁰

Die Betreuung der Migranten verlief besonders in den Projekten erfolgreich, in denen die Mitarbeiter fundierte Kenntnisse über die Lebenssituation ihrer Klienten besaßen und sich auf einer kontinuierlichen und intensiven Basis mit dem einzelnen Teilnehmer befassten.¹⁹¹ Insbesondere der Einbezug von Personen aus der eigenen ethnischen Gruppe erwies sich hierbei als sinnvoll, da diese oftmals einen besseren Einblick in die Lebenswelt der Zuwanderer hatten.¹⁹²

Es hat sich im Lauf der drei Programmphasen gezeigt, dass eine erfolgreiche Übertragung der Projekterfahrungen in die reguläre Förderung eine gewisse Zeit benötigt. Der Grund hierfür liegt vor allem darin, dass die Durchführung der lokalen Initiativen oftmals umfangreiche Vorarbeiten erforderte.¹⁹³ In den Projekten selbst können verschiedene Maßnahmen für eine nachhaltige Verwendung der erarbeiteten Resultate ergriffen werden. Klaver und Mandos messen in diesem Zusammenhang unter anderem der Art und Weise, wie die verwendeten Methoden dokumentiert wurden, eine Bedeutung zu. Wichtig ist ihrer Auffassung zufolge auch die Form der organisatorischen Verflechtung des Projektes.¹⁹⁴

Unter anderem durch die Einführung des *Wet Werk en Bijstand* besitzen die Kommunen in den Niederlanden recht große Freiheiten in Bezug auf die Verwendung ihrer finanziellen Mittel und die Festlegung ihrer arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkte. Inwiefern die Ergebnisse des SPAG-Programms die Basis für zukünftiges politisches Handeln bilden, hängt somit vor allem von den Entscheidungen in den niederländischen Gemeinden ab. In diesem Zusammenhang

189 Vgl.: KLAVER (2001): S. 97.

190 Vgl. hierzu: KLAVER (2001): S. 97. ; BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 13 und 65 ff. ; KLAVER/MANDOS (2004): S. 25.

191 Auf diesen Punkt weisen unter anderem hin: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003c): S. 23; KLAVER (2001): S. 75; MINISTERIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE (2004): S. 12; BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 70 f.

192 Vgl.: KLAVER (2005): S. 2.

193 Vgl. hierzu: KLAVER (2000a): S. 3 f.; BOUWMEESTER/SCHAMBACH/VAN DER AALST (2001): S. 14; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 196; KLAVER (2001): S. 108 f.

194 Vgl.: KLAVER/MANDOS (2004): S. 16 ff.

stellen sich für die Verantwortlichen vor allem zwei zentrale Fragen. Erstens müssen sie darüber bestimmen, ob sie entgegen dem allgemeinen politischen Trend den Einsatz spezifischer Fördermethoden für Zuwanderer als sinnvoll erachten.¹⁹⁵ Zweitens sind sie aufgefordert, die Entscheidungen über arbeitsmarktpolitische Schwerpunkte so zu fällen, dass diese den Gegebenheiten und den Problemlagen vor Ort gerecht werden. Hierbei gilt es zu beachten, dass eine zentrale Stärke der Förderung in den *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* darin bestand, dass die Zuwanderer intensiv betreut wurden. Dieser Sachverhalt stellt insofern auch ein Problem dar, als ein solches Vorgehen in der Regel mit hohen Kosten verbunden ist.¹⁹⁶

6.4 Der *Convenant inzake de instroom van etnische minderheden in het midden- en kleinbedrijf* (MKB-convenant)

Entstehungskontext

Die Situation auf dem niederländischen Arbeitsmarkt war Ende der neunziger Jahre dadurch gekennzeichnet, dass viele Zuwanderer trotz der günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen keine Beschäftigungsmöglichkeit fanden. Dieses Problem betraf zum Teil auch jene Migranten, denen aufgrund ihrer Qualifizierung und ihrer Erfahrungen eigentlich gute Erwerbschancen zuzuschreiben waren. Zeitgleich existierte in der niederländischen Wirtschaft vor allem vor dem Hintergrund der konjunkturellen Entwicklung eine große Zahl an freien Stellen, für deren Besetzung die Unternehmen keine geeigneten Bewerber auffindig machen konnten. Oftmals gelang es nicht, das Angebot an gut ausgebildeten erwerbslosen Migranten mit diesem Personalbedarf zu kombinieren.¹⁹⁷

Die nichtwestlichen Allochthonen hatten insbesondere Schwierigkeiten, einen Zugang zu offenen Stellen in mittelständischen Unternehmen zu finden.¹⁹⁸ Eine

195 Auf diesen Punkt verweist: KLAVER (2005): S. 2.

196 Siehe hierzu: KLAVER (2005): S. 2; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2004a): S. 2; KLAVER/MANDOS (2004): S. 17 f. Klaver weist abschließend darauf hin, dass einige der *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* im Zuge eines neuen Programms für Antillianer und Arubaner fortgeführt werden, welches vom Ministerie van Justitie initiiert wurde.

197 Zu dieser Problematik siehe: HAAN (2002): S. 2 f.; KORVING (2005): S. 1; BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 1 f.

198 Vgl.: DAGEVOS (2001a): S. 85; VEENMAN (2000): S. 5; BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 77. Für den Sachverhalt waren nach Auffassung der angeführten Autoren mehrere Gründe verantwortlich. Der Zugang von Migranten zu Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Betrieben wurde unter anderem dadurch erschwert, dass die Unternehmen ihr Personal gerade durch jene Methoden suchten, die von den Allochthonen eher selten genutzt wurden. Zudem bestanden in vielen mittelständischen Firmen noch gewisse Vorbehalte gegenüber Zuwanderern, welche deren Chancen auf eine Einstellung schmälerten.

Ursache für diese Problematik lag darin, dass die Zuwanderer in einem eher geringen Maße von den Vermittlungsleistungen der niederländischen Arbeitsverwaltungen profitierten.¹⁹⁹ Zudem gestaltete sich das Verhältnis zwischen den mittelständischen Betrieben und den Arbeitsverwaltungen in einigen Fällen schwierig.²⁰⁰

Die Tatsache, dass auf der einen Seite freie Stellen nicht besetzt werden konnten und andererseits viele Zuwanderer keine Beschäftigungsmöglichkeit fanden, wirkte sich sowohl negativ auf die Lebenssituation der Arbeitssuchenden als auch auf die Entfaltungsmöglichkeiten der Unternehmen aus. Um diesbezüglich zu Verbesserungen zu gelangen, schlossen Vertreter der mittelständischen Wirtschaft, der Arbeitsverwaltungen und der Regierung am 18. April des Jahres 2000 eine Vereinbarung. Diese trug offiziell den Namen *Convenant inzake de instroom van etnische minderheden in het midden- en kleinbedrijf*. In den meisten Fällen wurde die Übereinkunft jedoch als *MKB-convenant* oder als *Minderhedenconvenant* betitelt. Mit der Umsetzung des Abkommens, für das anfänglich eine Laufzeit von einem Jahr vorgesehen war, begannen die relevanten Akteure zunächst in sieben Regionen. Zudem waren die Aktivitäten zu Beginn auf ausgewählte Branchen beschränkt.²⁰¹ Nach einiger Zeit wurde der Geltungsbereich des Programms dann auf das gesamte Land und auf andere Wirtschaftsbereiche ausgeweitet. Am 2. April 2001 einigten sich die Vertreter der Wirtschaft, der Arbeitsverwaltungen und der Politik auf die Verlängerung der Übereinkunft bis zum Ende des Jahres 2001.²⁰² Im Dezember 2001 erweiterte man die Laufzeit dann nochmals um ein Jahr.²⁰³ Insgesamt belief sie sich somit auf rund zweieinhalb Jahre. Um die Nachhaltigkeit der erzielten Ergebnisse zu sichern, sollten ab Beginn des Jahres 2003 zentrale Ansätze des *Minderhedenconvenants* in die reguläre Förderpraxis übernommen werden.²⁰⁴

199 Nähere Informationen zu dieser Thematik geben unter anderem: DAGEVOS (2001a): S. 82 ff.; KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 20 f.; DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 283; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2001b): S. 2.

200 Hierauf deutet unter anderem hin: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001e): S. 6. Viele der Unternehmen setzten nur wenig Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Arbeitsverwaltungen und bezogen diese daher oftmals nicht in ihre Personalsuche ein. Dementsprechend bestand in vielen Fällen kein oder nur ein unregelmäßiger Kontakt zwischen den zwei Parteien.

201 Eine Auflistung der sieben Regionen und der insgesamt zehn Wirtschaftszweige, auf die sich das Programm zunächst erstreckte, ist zu finden bei: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001e): S. 3; BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 15.

202 Der Text der Vereinbarung ist nachzuvollziehen bei: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001g): S. 2 ff.

203 Siehe hierzu: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2002c): S. 1 ff.

204 Auf dieses Thema wird im Rahmen der Programmbewertung näher eingegangen.

In der niederländischen Politik wurde in den letzten Jahren intensiv über die inhaltliche Ausrichtung und die Ergebnisse des *Minderhedenconvenants* diskutiert. Die in diesem Zusammenhang entstandenen Publikationen bilden einen wichtigen Teil der Literaturlbasis. Es geht hierbei vor allem um Dokumente, die vom zuständigen Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid veröffentlicht wurden.²⁰⁵ Darüber hinaus wurde das Programm jedoch auch im Abschlussbericht der BLOK-Kommission und in anderen Veröffentlichungen zur Integrationspolitik thematisiert.

Der *MKB-convenant* wurde zeitnah wissenschaftlich begleitet. Im Jahr 2001 erschien eine Untersuchung, die sich mit dem ersten Jahr der Durchführung und den bis dahin erzielten Ergebnissen auseinandersetzt.²⁰⁶ Ein Jahr später veröffentlichte die beauftragte Forschungseinrichtung Regioplan einen weiteren Bericht. In diesem wird vor allem auf die Nachhaltigkeit der im Rahmen des Programms realisierten Vermittlungen eingegangen.²⁰⁷

Ebenso wie bei den anderen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung betrachteten politischen Maßnahmen werden auch bei der Beschäftigung mit dem *Minderhedenconvenant* weitere wissenschaftliche Untersuchungen herangezogen. Diese dienen wiederum vor allem dazu, die Analyse des Programms durch zusätzliche Informationen und Bewertungen zu erweitern.

Um die Angaben aus der Literatur zu unterstützen und zu weiterführenden Erkenntnissen zu gelangen, wurden zum *MKB-convenant* einige Expertengespräche geführt. Im Rahmen der Unterredungen wurden unter anderem Fragen zur Durchführung der Initiative und zu den realisierten Ergebnissen erörtert.²⁰⁸

205 An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass auch das Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (MinBZK) in die Gestaltung und Umsetzung des *Minderhedenconvenants* eingebunden war. Die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung verwendeten Materialien entstammen jedoch vornehmlich dem MinSZW.

206 Es handelt sich hierbei um die Studie mit dem Titel *Minderheden gevraagd – Evaluatie van het convenant instroom etnische minderheden in het midden- en kleinbedrijf*, die von Berkhout, Odé und Wenning erstellt und im Juni 2001 herausgegeben wurde. Die inhaltlichen und methodischen Grundlagen der Untersuchung werden erläutert bei: BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 2 ff.

207 Der Titel dieser Publikation lautet: *Minderheden aan het werk? Onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van de in het kader van het MKB-minderhedenconvenant geplaatste kandidaten*. Zu ihrer inhaltlichen Ausrichtung und zur Vorgehensweise der Autoren siehe: BERKHOUT/MATEMAN/ODÉ (2002): S. 2 ff. und S. 33 ff. Den beiden angesprochenen Untersuchungsberichten lagen nach Berkhout zwei zentrale Zielsetzungen zugrunde. Erstens sollte die Umsetzung des *MKB-convenants* analysiert und auf mögliche Probleme hin überprüft werden. Durch die Forschungsaktivitäten wollte man zweitens einen Einblick in die erzielten Resultate gewinnen. BERKHOUT (2005): S. 1.

208 Bei den Gesprächspartnern handelte es sich erstens um Herrn Bernard Korving, der mitverantwortlich für die Umsetzung des Programms durch die Arbeitsverwaltungen war. Das zweite Interview wurde mit Frau Nicole Pietersen vom Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geführt. Beim dritten Gesprächspartner handelte es

6.4.1 Zentrale Charakteristika des Programms

Zielsetzung

Die vorangegangenen Ausführungen deuteten bereits darauf hin, dass der Vereinbarung zwischen der mittelständischen Wirtschaft, der Arbeitsverwaltung und der Politik zwei zentrale Ziele zugrunde lagen. Durch den *MKB-convenant* sollten zum einen die Möglichkeiten der Betriebe zur schnellen und effizienten Deckung ihres Personalbedarfs erhöht werden. Zum anderen versuchte man durch das Programm die Arbeitslosigkeit unter den Zuwanderern zurückzudrängen, indem man deren Zugang zu den offenen Stellen verbesserte.²⁰⁹

Für jeden der drei Programmzeiträume wurde die beschriebene allgemeine Zielsetzung durch die Verwendung bestimmter quantitativer Vorgaben konkretisiert. Im ersten Jahr der Durchführung sollten 30.000 offene Stellen von der Wirtschaft gemeldet und 20.000 Migranten in Arbeit gebracht werden. In der zweiten Programmphase, die von Mai bis Dezember 2001 andauerte, lag die Zielsetzung bei 13.000 freien Arbeitsplätzen und der gleichen Zahl an Vermittlungen. Im Jahr 2002 sollten von den Betrieben dann nochmals 20.000 offene Stellen zur Verfügung gestellt werden und 23.000 Zuwanderer eine Beschäftigungsmöglichkeit erhalten.²¹⁰ Insgesamt bestand die Zielsetzung des Programms für den Zeitraum von der Unterzeichnung der Vereinbarung bis zum Ende des Jahres 2002 somit erstens darin, dass 63.000 Arbeitsplätze von den mittelständischen Unternehmen gemeldet werden sollten. Zweitens strebte man die Vermittlung von 56.000 nichtwestlichen Allochthonen an.

In Anbetracht dieser hohen Zahlen kann ohne Zweifel von einer sehr ehrgeizigen Zielsetzung gesprochen werden. Um eine gewisse Nachhaltigkeit der Vermittlungen zu sichern, wurde im Rahmen des *Minderhedenconvenants* eine weitere wichtige Vorgabe festgehalten. Sie bestand darin, dass mindestens die Hälfte der gemeldeten Stellen für einen Zeitraum von mehr als sechs Monaten zu besetzen sein sollte.²¹¹

sich um Herrn Bram Berkhout, der an der wissenschaftlichen Erforschung der Programmdurchführung und -ergebnisse beteiligt war. Die Unterredungen fanden am 8. August, 19. August und 14. September des Jahres 2005 statt.

209 Vgl.: BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 17 ff. Die Autoren geben hier neben der Darstellung der allgemeinen Zielsetzung auch einen ausführlichen Einblick in die Interessenlagen der am Programm beteiligten Akteure.

210 Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001g): S. 3; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2002c): S. 3.

211 Auf diesen Punkt weisen hin: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001g): S. 3; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2002c): S. 3; BERKHOUT/MATEMAN/ODÉ (2002): S. 3; DAGEVOS (2001a): S. 84; ENGELEN (2004): S. 459.

Inhaltliche Ausrichtung

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass der *MKB-convenant* auf die Beschäftigung von Zuwanderern abzielte, die von der Arbeitsverwaltung als gut vermittelbar eingeschätzt wurden. Die Zielgruppe des Programms setzte sich somit aus Personen zusammen, die trotz vorhandener Kenntnisse und Erfahrungen erwerbslos waren.²¹² Ein besonderes Charakteristikum des *Minderhedenconvenants* bestand darin, dass man die Einbindung aller Mitglieder der anvisierten Personengruppe anstrebte. Zudem sollten auch Zuwanderer mit weniger guten Erwerbschancen durch qualifizierende Maßnahmen in die Lage versetzt werden, eine der Stellen in der mittelständischen Wirtschaft zu erhalten.²¹³

Beim *MKB-convenant* handelte es sich um eine freiwillige Vereinbarung, die zwischen verschiedenen Akteuren zur Erreichung gemeinsamer Ziele geschlossen wurde.²¹⁴ Der zentrale Ansatz des Programms bestand darin, dass Mitarbeiter der Arbeitsverwaltungen sich intensiv um die Betreuung von allochthonen Arbeitssuchenden bemühen sollten. Dieses hatte man zwar auch schon vorher angestrebt, allerdings stellte man erst im Rahmen des *Minderhedenconvenants* zu diesem Zweck zusätzliche Ressourcen bereit.²¹⁵ Die Beschäftigten der Arbeitsverwaltungen waren auch dafür zuständig, die Stellenangebote der Wirtschaft und die dazugehörigen Anforderungsprofile aufzunehmen und zu verarbeiten. Auf der Grundlage der somit vorhandenen Informationen über die Kompetenzen der Zuwanderer und über die Erfordernisse der freien Stellen strebte das Programm im Ergebnis eine rasche und adäquate Vermittlung an.²¹⁶

Um eine erfolgreiche Umsetzung der Vereinbarung zu gewährleisten, war Engagement von Seiten der Betriebe notwendig. Im Rahmen des *Minderhedencon-*

212 Diese inhaltliche Ausrichtung wird unter anderem dokumentiert von: KORVING (2005): S. 1; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2002 f): S. 2 f. Im Verlauf der Untersuchung wurde bereits angesprochen, dass die Arbeitslosen in den Niederlanden auf der Basis ihrer Vermittlungschancen in vier Gruppen unterteilt werden. Das Programm richtete sich an diejenigen Personen, die zur Gruppe mit den besten Arbeitschancen gehörten. Um eine Vorstellung über die Größenordnung der Zielgruppe zu vermitteln, sei darauf hingewiesen, dass zu Beginn des Programms insgesamt etwa 19.000 allochthone Arbeitslose dieser Kategorie zugerechnet wurden. Vgl.: BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 2.

213 Vgl.: BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 14; KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 45. Die vorbereitenden Maßnahmen für die eigentliche Zielgruppe des Programms beschränkten sich in der Regel auf kurze Kurse. Vgl.: KORVING (2005): S. 1.

214 Engelen schreibt über diese Form politischer Maßnahmen: „The most recent policy instrument is the covenant, a kind of quasi-contract between two parties which commits them to reaching a specific target and is characterised by both symmetry and voluntariness. As such, the covenant is a non-binding policy instrument, whose characteristics fit both a neoliberal and a conservative policy climate. Moreover, because of their openness and flexibility they are specially suited to situations in which there is broad consensus on ends, but where means are too diverse and contextually bound to be enforced uniformly and centrally.“ ENGELEN (2004): S. 458 f.

215 Vgl.: KORVING (2005): S. 1; BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 20.

216 Siehe hierzu unter anderem: BERKHOUT/MATEMAN/ODÉ (2002): S. 1.

venants wurde von diesen erwartet, dass sie ihre Bereitschaft zur Einstellung von Migranten erhöhen sollten. Zudem waren sie aufgefordert, die Arbeitsverwaltungen stärker als zuvor in ihre Personalsuche einzubeziehen. Zur Erreichung dieser Ziele wurden Angebote für die Unternehmen bereitgestellt, die ihnen unter anderem eine unkomplizierte Meldung offener Stellen ermöglichten.²¹⁷

Da die Vereinbarung sich auf die Verbesserung der Arbeitsmarktaussichten von Zuwanderern richtete, konzentrierten sich die im Rahmen des Programms durchgeführten Aktivitäten vornehmlich auf diese Bevölkerungsgruppe. Wenn jedoch kein geeigneter allochthoner Bewerber vorhanden war, konnten die gemeldeten Stellen auch durch erwerbslose Autochthone besetzt werden.²¹⁸

Ausstattung

In der verwendeten Literatur finden sich nur wenige Angaben dazu, welche finanziellen und personellen Ressourcen für die Durchführung des *Minderhedenconvenants* aufgewendet wurden. Das Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stellte Mittel bereit, um bei den Arbeitsverwaltungen die Voraussetzungen für eine intensive Betreuung der Zuwanderer und eine effektive Zusammenarbeit mit den Unternehmen zu schaffen. Nach Angabe des Ministeriums lag der Betrag, der für eine realisierte Vermittlung gezahlt wurde, im Jahr 2001 bei höchstens 4.000 Gulden. In dieser Summe sind zum einen 2.500 Gulden für eine intensive Beratung enthalten. Zum anderen waren, sofern dies erforderlich war, 1.500 Gulden für kurze Trainingsmaßnahmen vorgesehen.²¹⁹ Das Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties war ebenfalls in die Finanzierung des Programms eingebunden. Aus dem Etat dieses Ministeriums wurden Mittel an jene Minderheitenorganisationen überwiesen, die an der Umsetzung des *MKB-convenants* beteiligt waren.²²⁰ Nach Engelen lag der finanzielle Rahmen des Programms bei insgesamt 60 Millionen Euro.²²¹ In einer aktuellen Studie von Klaver, Mevissen und Odé findet sich eine abweichende Zahl. Hier wird die Höhe der Ausgaben auf 50 Millionen Euro beziffert.²²²

An der Planung und Umsetzung des Programms waren verschiedene Organisationen der mittelständischen Wirtschaft und der Regierung beteiligt. Über den administrativen Aufwand, der von Seiten dieser Akteure betrieben wurde, lassen sich keine exakten Angaben machen. Die niederländischen Arbeitsverwaltungen übernahmen bei der Durchführung des *Minderhedenconvenants* zentrale Aufga-

217 Vgl.: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 45; BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 2.

218 Auf diesen Aspekt verweisen: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001g): S. 3; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2001b): S. 6; ENGELEN (2004): S. 459.

219 Vgl.: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2001b): S. 6.

220 Vgl.: BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 23.

221 Vgl.: ENGELEN (2004): S. 460. Zum Thema siehe auch: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001g): S. 3.

222 Vgl.: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 45.

ben. Auch in Bezug auf diese Einrichtungen fällt eine Schätzung der eingesetzten personellen Ressourcen schwer. Allerdings kann an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass die Begleitung der Zuwanderer insgesamt 250 Mitarbeitern oblag, die sich ausschließlich auf diese Tätigkeit konzentrierten.²²³

Durchführung

Den niederländischen Arbeitsverwaltungen kam die zentrale Position bei der Umsetzung des *MKB-convenants* zu. Sie stellten Kontakt zur Zielgruppe des Programms her, indem sie Schreiben verschickten oder auf andere Weise auf die entsprechenden Personen zuzugingen. Die zur Betreuung der Zuwanderer eingesetzten Mitarbeiter besaßen spezielle Kompetenzen in Bezug auf die Vermittlung dieser Bevölkerungsgruppe und wiesen zum Teil selbst einen Migrationshintergrund auf. Ihre Arbeit bestand vor allem darin, dass sie mit den Arbeitssuchenden intensive persönliche Gespräche führten. Am Ende dieser Unterredungen sollten genaue Kenntnisse über die Vorstellungen, Erfahrungen und Fähigkeiten des jeweiligen Migranten vorliegen. Sofern erforderlich, konnten dem Zuwanderer vorbereitende Maßnahmen beispielsweise in Form eines Bewerbungstrainings oder eines Sprachkurses angeboten werden. Um das Vertrauen der Arbeitssuchenden zu erhöhen und eine möglichst effektive Betreuung zu gewährleisten, erhielt jeder Mitarbeiter einen festen Stamm an Erwerbslosen zugeteilt. Nach der Vermittlung in eine Arbeitsstelle wurde noch zwei Monate Kontakt zu dem Zuwanderer gehalten, um auf diese Weise bei der Lösung etwaiger Übergangsprobleme zu helfen.²²⁴

Einen Teil der soeben skizzierten Aufgaben übertrugen die Arbeitsverwaltungen an private Firmen. Im ersten Jahr der Programmlaufzeit sollte etwa ein Drittel der Vermittlungen durch diese Unternehmen erfolgen. Die privaten Akteure waren vor allem in den großen niederländischen Städten tätig.²²⁵ Der Kontakt zur Zielgruppe wurde auch durch verschiedene Minderheitenorganisationen verbessert. Diese informierten die Zuwanderer über die Fördermöglichkeiten des *Minderhedenconvenants* und motivierten sie zur Teilnahme.²²⁶

Um eine ausreichende Zahl an verfügbaren Arbeitsplätzen zu gewinnen, wurden von den Arbeitsverwaltungen aktiv Arbeitsplätze angeworben. Zudem richtete man eine Hotline ein, bei der die Betriebe freie Stellen melden und Auskünfte erhalten konnten. Die zentral gesammelten Informationen wurden dann an die vor Ort zuständige Einrichtung weitergegeben, wo man Aktivitäten zur Besetzung des freien Arbeitsplatzes unternahm. Die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltun-

223 Hierauf verweist: KORVING (2005): S. 1.

224 Auf die soeben angesprochenen Aufgaben der Arbeitsverwaltungen gehen unter anderem ein: BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 14 f.; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001e): S. 4.

225 Vgl.: BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 6 und S. 22; DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 281.

226 Siehe hierzu: BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 23; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001e): S. 5.

gen suchten jene Bewerber aus, die dem geforderten Anforderungsprofil entsprachen. Innerhalb weniger Tage erhielt das Unternehmen dann Vorschläge zur Besetzung der offenen Stelle.²²⁷

Die Vereinigung MKB-Nederland war ebenfalls zur Gewinnung von freien Arbeitsplätzen aktiv. Sie führte zu diesem Zweck vor allem eine breit angelegte Informationskampagne durch, welche die kleinen und mittleren Unternehmen zur Teilnahme an dem *Minderhedenconvenant* bewegen sollte. Die entsprechenden Aktivitäten umfassten unter anderem die Erstellung und Verbreitung von Informationsmaterialien.²²⁸ Darüber hinaus wurden Anzeigen aufgegeben oder persönliche Gespräche beispielsweise an Informationsständen geführt.²²⁹

Die Arbeitsverwaltungen sammelten auf der nationalen Ebene Daten zum Fortgang der Initiative und bereiteten diese auf. Die Ergebnisse konnten im Internet eingesehen werden. Vertreter der Politik, der Wirtschaft und der Arbeitsverwaltung trafen sich regelmäßig, um über den Fortgang des *Minderhedenconvenants* und über notwendige Verbesserungen zu sprechen. Zusätzlich bestand auch auf anderen Wegen ein reger und fortdauernder Austausch von Informationen.²³⁰ Das Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid war nicht nur in die Finanzierung des Programms eingebunden, sondern übte auch eine steuernde Rolle aus. Hierzu beobachtete das Ministerium die erzielten Resultate und griff bei etwaigen Fehlentwicklungen ein.²³¹

227 Vgl.: ENGELN (2004): S. 459; BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 14 f.; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001e): S. 4.

228 Beispielhaft sei an dieser Stelle auf einige derartige Produkte hingewiesen. Bereits Mitte des Jahres 2000 wurde eine Broschüre mit dem Titel *MKB-vacaturelijn, dàt werkt* an viele tausend Betriebe verteilt. In der Veröffentlichung wurden vor allem die neuen Möglichkeiten des *MKB-convenants* dargestellt. Im März 2001 wurde ein umfassendes Informationsheft mit dem Titel *Breng kleur in je bedrijf* veröffentlicht. Hierin wurden den Arbeitgebern zentrale Informationen über das Programm und die Beschäftigung von Zuwanderern vermittelt. Eine große Zahl an Unternehmen erhielt zudem einen Brief, durch den der Vorsitzende der Vereinigung MKB-Nederland zusammen mit dem Minister Vermeend zur Teilnahme an dem Programm aufrief.

229 Für weitere Informationen zu den Aktivitäten siehe: BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 21; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001e): S. 3 f.; DAGEVOS (2001a): S. 84; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2000): S. 10; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001 f): S. 3 f.; PIETERSEN (2005): S. 1.

230 Vgl.: BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 20.

231 Vgl.: PIETERSEN (2005): S. 1.

6.4.2 Ergebnisse und Bewertung

Ergebnisse

Die Auseinandersetzung mit den Ergebnissen des *Minderhedenconvenants* beschränkt sich im Folgenden darauf, die Realisierung der quantitativen Zielsetzungen zu überprüfen. Hierzu findet zunächst eine Auseinandersetzung mit einigen Statistiken statt, die Auskunft über die Zahl der gemeldeten Stellen und der vermittelten Personen geben. Im Anschluss wird dann auf einige Strukturmerkmale der durch das Programm erreichten Zuwanderer eingegangen. Die Betrachtung der Programmergebnisse wird durch die Beschäftigung mit der Frage abgeschlossen, inwiefern die Vermittlungen zu einem nachhaltigen Ergebnis führten. Die Umsetzung des *MKB-convenants* hat nicht nur direkte quantitative Resultate hervorgebracht, sondern auch indirekte qualitative Effekte bewirkt. Die Beschäftigung mit diesen Wirkungen erfolgt im Rahmen der Programmevaluation.

Im ersten Jahr strebte man durch den *Minderhedenconvenant* die Gewinnung von 30.000 offenen Stellen und die Vermittlung von 20.000 Zuwanderern an. Die Zahl der gemeldeten Stellen belief sich bis zum April 2001 auf über 32.000. Sie setzte sich aus rund 29.400 freien Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Betrieben und etwa 2.600 Stellen zusammen, die von großen Unternehmen gemeldet wurden. Die Zahl der direkt durch das Programm vermittelten Zuwanderer belief sich im ersten Jahr auf rund 10.000 Personen. Durch die Durchführung des *MKB-convenants* konnten insgesamt nahezu 13.800 Arbeitssuchende in Beschäftigung gebracht werden. Der Zuwandereranteil an der Gesamtzahl der realisierten Vermittlungen betrug im ersten Jahr somit circa 73 Prozent. Nahezu 5.500 Migranten haben im Rahmen der intensiven Betreuung selbst eine Beschäftigungsmöglichkeit gefunden und somit indirekt von den Fördermöglichkeiten profitiert. In der Literatur werden die beiden Werte zumeist addiert, sodass sich für den ersten Programmzeitraum insgesamt eine Zahl von über 15.500 vermittelten Migranten ergibt.²³²

Durch die beiden Verlängerungen erstreckte sich die Laufzeit des *MKB-convenants* bis zum Ende des Jahres 2002. Die quantitativen Zielvorgaben wurden für die zweite und dritte Programmphase jeweils neu definiert. Insgesamt strebte man im Zeitraum von April 2000 bis Dezember 2002 die Gewinnung von 63.000 offenen Stellen an. Durch die Umsetzung des *Minderhedenconvenants*

232 Bei der Betrachtung der Zahlen gilt es zu bedenken, dass die indirekten Vermittlungen nicht ausschließlich in die durch die Vereinbarung gemeldeten offenen Stellen erfolgten. Insgesamt etwa 1.000 Vermittlungen wurden durch private Firmen erreicht. Diese Zahl blieb weit hinter der angestrebten Vorgabe von 6.500 Vermittlungen zurück. Die Angaben zu den Ergebnissen des ersten Programmzeitraums wurden entnommen aus: BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 51 ff. Die erreichten Resultate werden ebenfalls thematisiert bei: DAGEVOS (2001a): S. 87; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001h): S. 1 ff.; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2001a): S. 41. Nähere Informationen zu den gemeldeten und besetzten Stellen finden sich bei: BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 59 ff.

sollten in den rund zweieinhalb Jahren 56.000 Zuwanderer vermittelt werden. Als die Laufzeit der Vereinbarung Ende des Jahres 2002 auslief, lag die Zahl der tatsächlich gemeldeten Stellen bei etwa 78.300. Insgesamt hatten über 70.500 Personen direkt oder indirekt durch die Vereinbarung eine Beschäftigungsmöglichkeit gefunden. Bei ihnen handelte es sich zu nahezu 88 Prozent um Zuwanderer. Die Gesamtzahl der direkt oder indirekt durch das Programm vermittelten Migranten belief sich damit auf circa 61.800 Personen.²³³

Um einen Eindruck von der Struktur der durch das Programm erreichten Zuwanderer zu erhalten, wird nun eine Stichprobe herangezogen, die im Rahmen der Auswertung der ersten Programmphase erhoben wurde.²³⁴ Das Datenmaterial umfasst Angaben zu insgesamt 155 Teilnehmern, von denen im Rahmen des Programms knapp die Hälfte in eine Erwerbstätigkeit in der mittelständischen Wirtschaft vermittelt werden konnte. Aus den Angaben geht hervor, dass der Frauenanteil unter den befragten Migranten bei etwa 54 Prozent lag. Beinahe zwei Drittel der Teilnehmer waren jünger als 35 Jahre alt. Älter als 45 Jahre waren 12 Prozent. Neunzig Prozent der befragten Zuwanderer wurden nicht in den Niederlanden geboren. Von dieser Gruppe lebten zum Zeitpunkt der Erhebung sechzig Prozent mindestens zehn Jahre in den Niederlanden.²³⁵

Im Vorangegangenen wurde darauf hingewiesen, dass sich die durch den *Minderhedenconvenant* anvisierte Zielgruppe aus gut vermittelbaren Arbeitssuchende zusammensetzte. Von den 155 untersuchten Personen besaßen etwa zehn Prozent keine Ausbildung und ungefähr 35 Prozent ein niedriges Qualifikationsniveau. Auf ein mittleres oder hohes Ausbildungsniveau konnten rund 55 Prozent der Migranten verweisen. Im Verlauf der vorliegenden Untersuchung wurde bereits mehrfach auf die hohe Bedeutung von Sprachkenntnissen für die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern hingewiesen. Bei der Befragung zum *MKB-convenant* gaben 79 Prozent der Teilnehmer an, niemals oder nur manchmal Probleme im Umgang mit der niederländischen Sprache zu haben. Die übrigen nichtwestlichen Allochthonen stießen regelmäßig oder sogar häufig auf Sprachprobleme. Aus den Antworten auf die Fragen zu ihrem Verhältnis zu den Arbeitsverwaltungen geht hervor, dass viele Migranten in der Vergangenheit kaum von den Förderangeboten dieser Einrichtungen profitiert haben.²³⁶

Durch den *Minderhedenconvenant* sollte die Arbeitsmarktsituation der Zuwanderer möglichst nachhaltig verbessert werden. Daher wurde die Vorgabe erhoben, dass mehr als fünfzig Prozent der gemeldeten Stellen für einen Zeitraum von zumindest sechs Monaten zu vergeben sein sollten. In den ersten zwölf Mo-

233 Die Angaben wurden entnommen aus: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 281; KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 46; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003c): S. 13.

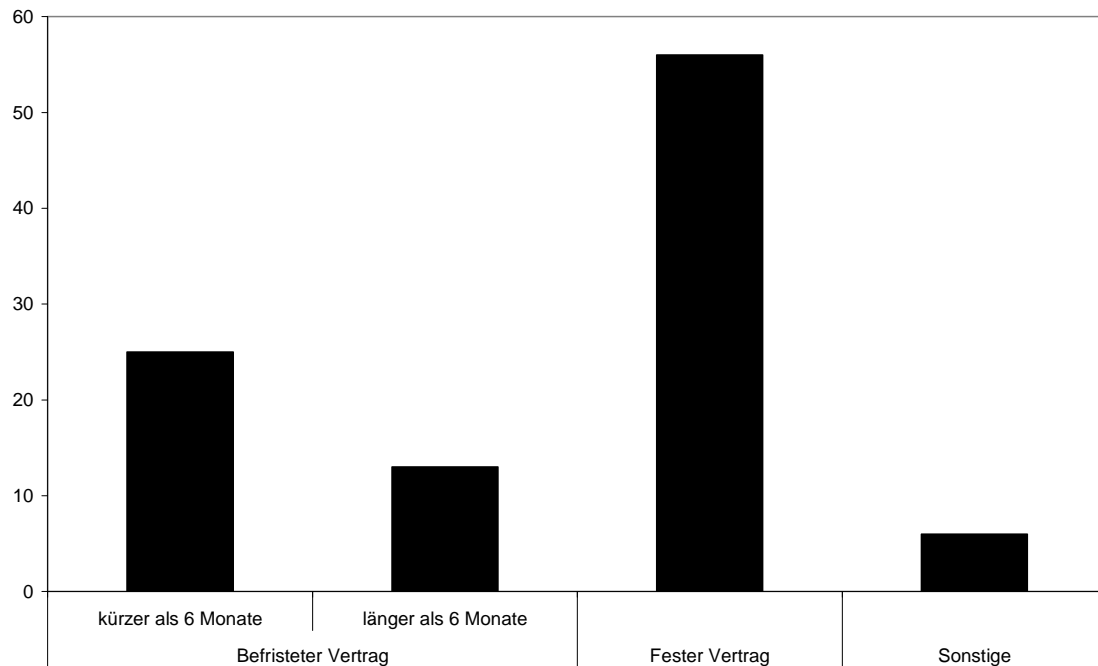
234 Die Informationen entstammen aus: BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 41 ff.

235 Etwa ein Drittel der im Ausland geborenen Teilnehmer befand sich bereits länger als zwanzig Jahre in den Niederlanden.

236 Sechs von zehn Zuwanderern gaben bei der Befragung an, dass sie noch nie oder höchstens ein einziges Mal von den Angeboten der Arbeitsverwaltungen bei der Suche nach einem Arbeitsplatz profitiert hätten.

naten der Vereinbarung wurden rund 32.000 Arbeitsplätze von den Unternehmen angeboten. In 56 Prozent der Fälle sollte die Anstellung auf der Basis eines unbefristeten Vertrages erfolgen. Bei einem Viertel der Stellen war hingegen eine höchstens sechs Monate andauernde Beschäftigung vorgesehen.²³⁷

Abbildung 6.19: Dauer der im Rahmen der ersten Programmphase des *MKB-convenants* angebotenen Beschäftigungsverhältnisse (Angaben in Prozent)



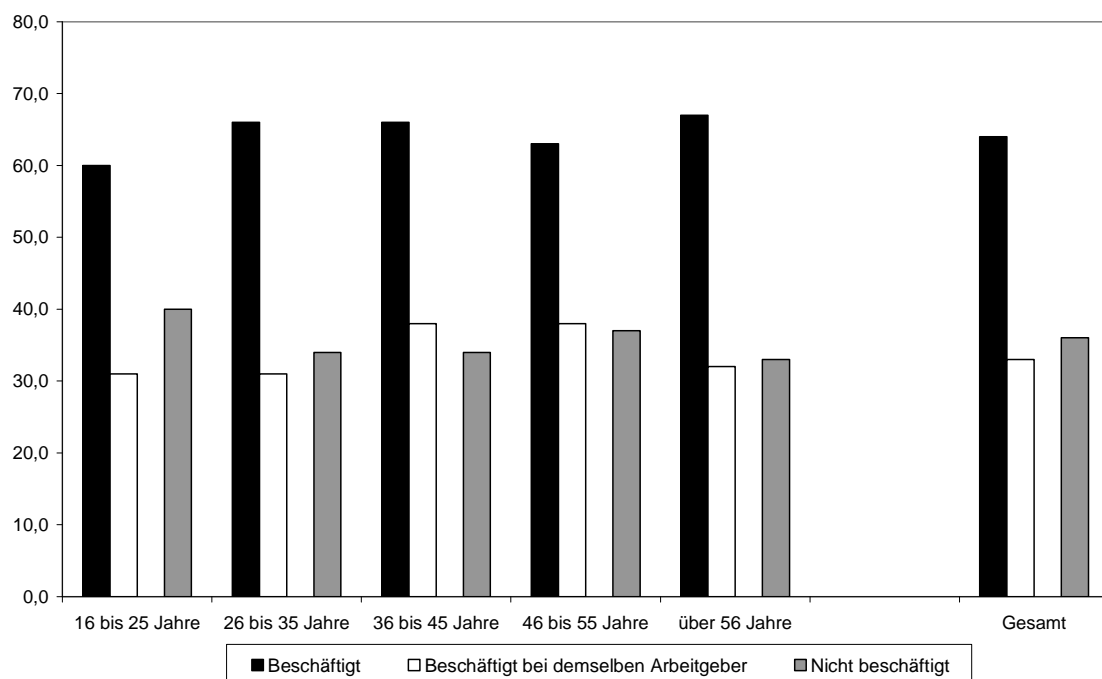
Quellen: BERKHOUT/ODÉ/WEENING; eigene Darstellung

Neben den Angaben zur Befristung der angebotenen Stellen ist für die vorliegende Untersuchung vor allem der Verbleib der Zuwanderer von Interesse. Auf die in dieser Hinsicht relevanten Daten wird ausführlich in einer Studie von Berkhout, Mateman und Odé aus dem Jahr 2002 eingegangen. Sechs Monate nach der Vermittlung besaßen laut dieser Quelle noch 64 Prozent der in die Untersuchung einbezogenen Personen einen Arbeitsplatz. Beim selben Arbeitgeber war noch etwa ein Drittel der Zuwanderer beschäftigt. Die verbleibenden 36 Prozent der Migranten waren trotz erfolgreicher Vermittlung nach einem halben Jahr erneut ohne Beschäftigung.

237 Die dargestellten Zahlen finden sich bei: BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 41 ff.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2001a): S. 38 f.; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001 f): S. 2 f. In einem Dokument des MinSZW, das Mitte 2002 veröffentlicht wurde, wird angegeben, dass 65 Prozent der angebotenen Stellen eine Beschäftigungsdauer von mehr als einem halben Jahr aufweisen. Vgl.: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2002e): S. 2.

Es lassen sich in Bezug auf die vorgestellten Anteilswerte nur eher geringfügige geschlechts- oder herkunftsspezifische Unterschiede ausmachen.²³⁸ In Bezug auf das Ausbildungsniveau ist festzuhalten, dass Personen mit höheren Abschlüssen ein halbes Jahr nach der Vermittlung häufiger erwerbstätig waren. In der nachfolgenden Grafik werden zentrale Daten aufgeteilt nach Altersgruppen dargestellt. Aus der Abbildung geht hervor, dass jugendliche Zuwanderer sechs Monate nach der Vermittlung überdurchschnittlich oft wieder beschäftigungslos waren.

Abbildung 6.20: Status der Teilnehmer sechs Monate nach der Vermittlung nach Altersgruppen (Angaben in Prozent)



Quellen: BERKHOUT/MATEMAN/ODÉ; eigene Darstellung

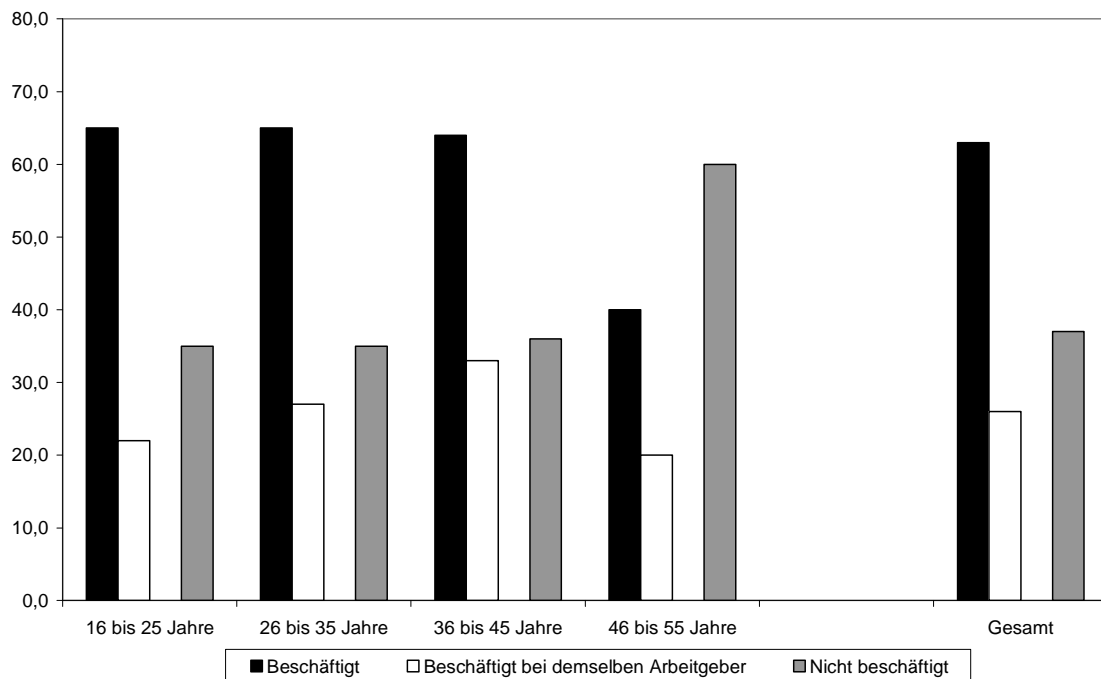
In der Untersuchung von Berkhout, Mateman und Odé finden sich auch Angaben zum Status der Personen zwölf Monate nach der Vermittlung.²³⁹ Die Daten weichen in mancherlei Hinsicht leicht von den zuvor behandelten Zahlen ab. Insgesamt übten 63 Prozent der vermittelten Zuwanderer zu diesem Zeitpunkt eine Erwerbstätigkeit aus. Beim selben Arbeitgeber wie vor einem Jahr arbeitete noch etwa ein Viertel von ihnen. Frauen befanden sich insgesamt häufiger weiterhin in Beschäftigung als Männer. Auch zwischen den einzelnen Minderheitengruppen lassen sich gewisse Unterschiede feststellen. Personen von den Niederländischen Antillen und Aruba waren beispielsweise öfter erwerbstätig als die ebenfalls zwölf Monate zuvor vermittelten Türken und Marokkaner. Die Betrachtung nach

238 Vgl.: BERKHOUT/MATEMAN/ODÉ (2002): S. 15 ff. Die entsprechenden Zahlen finden sich zum Teil auch bei: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 283 f.; ENGELEN (2004): S. 460.

239 Vgl.: BERKHOUT/MATEMAN/ODÉ (2002): S. 21 ff.

Altersgruppen verdeutlicht, dass sich die Situation der Jugendlichen ein Jahr nach der Vermittlung überdurchschnittlich positiv darstellt. Etwa ein Fünftel der vermittelten Personen zwischen 16 und 25 Jahren war noch beim selben Arbeitgeber tätig. Besonders negative Ergebnisse sind bei den über 45 Jahre alten Arbeitnehmern zu konstatieren. Drei von fünf Migranten aus dieser Altersklasse waren ein Jahr nach der Vermittlung erneut ohne Beschäftigung.

Abbildung 6.21: Status der Teilnehmer zwölf Monate nach der Vermittlung nach Altersgruppen (Angaben in Prozent)



Quellen: BERKHOUT/MATEMAN/ODÉ; eigene Darstellung

Evaluation

Die mit dem *Minderhedenconvant* geschlossene Vereinbarung zwischen der mittelständischen Wirtschaft, der Arbeitsverwaltung und der Regierung wird in den Niederlanden zumeist als Beispiel für eine gelungene Politik zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Zuwanderern betrachtet.²⁴⁰ Die Bewertungen durch die politischen Entscheidungsträger fallen in nahezu allen Fällen sehr positiv aus.²⁴¹ Auch die BLOK-Kommission zählte das Programm zu jenen Instru-

240 Siehe hierzu unter anderem: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 281; KLAVER /MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 45.

241 Einige Belege hierfür sind nachzuvollziehen bei: BERKHOUT/MATEMAN/ODÉ (2002): S. 1; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001h): S. 4; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2001a): S. 8 f. Aus einer Diskussion aus dem Jahr 2001 geht hervor, dass die positive Bewertung des *Minderhedenconvenants* grund-

menten, die in den letzten Jahren einen positiven Effekt auf die Erwerbchancen von Zuwanderern ausübten.²⁴² Vertreter der Arbeitsverwaltungen und der Wirtschaft äußerten sich frühzeitig zufrieden über den Verlauf des *MKB-convenants*.²⁴³ Darüber hinaus urteilten auch die beteiligten Zuwanderer mehrheitlich positiv über die inhaltliche Ausrichtung und die Ergebnisse der Initiative.²⁴⁴

Die von verschiedenen Seiten vorgetragenen positiven Einschätzungen beruhen ganz wesentlich auf den quantitativen Resultaten des Programms. Im Folgenden wird nochmals ein kritischer Blick auf die entsprechenden Zahlen gerichtet. Hieran schließt sich eine Auseinandersetzung mit den qualitativen Effekten des *MKB-convenants* und den abzuleitenden Lehren an.

Im Rahmen der Auseinandersetzung mit den Ergebnissen des *MKB-convenants* wurde darauf hingewiesen, dass in dessen Verlauf eine sehr große Zahl an offenen Stellen gemeldet und an arbeitssuchenden Zuwanderern vermittelt werden konnte. Die festgelegten Vorgaben, die aufgrund ihrer Höhe bereits als ehrgeizig zu beurteilen waren, wurden insgesamt sogar noch übertroffen. Es handelt sich hierbei um einen Sachverhalt, der zweifelsohne positiv einzuschätzen ist.²⁴⁵ Es gilt bei der Beurteilung der erzielten Resultate jedoch mehrere Punkte zu beachten. Der *MKB-convenant* richtete sich erstens an gut vermittelbare Personen, die aufgrund ihrer Fertigkeiten und Erfahrungen bessere Erwerbchancen besaßen, als dies bei den Zielgruppen anderer Programme zumeist der Fall ist.²⁴⁶ Zweitens wurde die Vereinbarung zu einer Zeit umgesetzt, als die Lage auf dem niederländischen Arbeitsmarkt durch sehr positive wirtschaftliche Rahmenbedingungen und damit eine hohe Nachfrage nach Erwerbspersonen geprägt war. Inwiefern der *Minderhedenconvenant* auch unter schwierigeren ökonomischen Bedingungen erfolgreich gewesen wäre, bleibt eine offene Frage.²⁴⁷

sätzlich von den Vertretern verschiedener Parteien geteilt wurde. Vgl.: TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2001b): S. 2 ff.

242 Vgl.: TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 257.

243 Vgl.: BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 29 f. Die abschließenden Einschätzungen der befragten Experten waren ebenfalls positiv. Vgl.: KORVING (2005): S. 2; PIETERSEN (2005): S. 1 f.; BERKHOUT (2005): S. 2.

244 Die Ergebnisse einer entsprechenden Befragung sind einzusehen bei: BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 85 f.

245 Siehe hierzu: BERKHOUT/MATEMAN/ODÉ (2002): S. 2; DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 281.

246 Diesen wichtigen Punkt, der sich entscheidend auf die erzielten Resultate auswirkte, sprechen an: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 45.

247 Auf die hohe Bedeutung der konjunkturellen Rahmenbedingungen weisen unter anderem hin: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 285; KORVING (2005): S. 2; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 257. In Anbetracht der sich verschlechternden ökonomischen Rahmenbedingungen wurde von verschiedenen Vertretern aus Politik und Wissenschaft eine Verlängerung des Programms über das Jahr 2002 hinaus gefordert. Siehe hierzu: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 261; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2001b): S. 3. Klaver, Mevissen und Odé weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die besondere Förderung ihnen gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten sinnvoll erscheint. Vgl.: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005):

In der *Rapportage Minderheden 2003* wird drittens darauf hingewiesen, dass die Daten zu den Programmergebnissen mit Vorsicht zu behandeln sind. Die Auffassung der Autoren beruht darauf, dass die Zahl der erwerbstätigen nicht-westlichen Allochthonen in den Jahren 2000 bis 2002 nur um 77.000 Personen anstieg. Es ist nach Auffassung der Autoren nicht davon auszugehen, dass dieses Wachstum zu achtzig Prozent auf den *Minderhedenconvenant* zurückzuführen ist, wie es die Zahl von über 60.000 realisierten Vermittlungen eventuell vermuten ließe. Vielmehr vertreten sie die Auffassung, dass viele Personen die Vereinbarung zu einem Berufswechsel nutzten, nur für kurze Zeit arbeitslos waren oder mehrmals vermittelt wurden.²⁴⁸ Die Einschätzung, dass es sich bei den vermittelten Migranten in vielen Fällen um Berufswechsler handelte, wird auch durch die wissenschaftliche Begleitforschung gestützt. Aus dieser geht nämlich hervor, dass ein großer Teil der Zuwanderer kurze Zeit vor der Vermittlung noch einen Arbeitsplatz besaß.²⁴⁹

In Bezug auf die Nachhaltigkeit der Ergebnisse wurde bereits darauf hingewiesen, dass die in dieser Hinsicht angestrebte Zielvorgabe erreicht wurde. Deutlich mehr als die Hälfte der angebotenen Stellen war für mehr als sechs Monate zu besetzen. Die Betrachtung der Verbleibsdaten führte dann auch zu dem Ergebnis, dass sowohl sechs als auch zwölf Monate nach der Vermittlung noch über sechzig Prozent der Zuwanderer erwerbstätig waren. Es ist jedoch kritisch anzumerken, dass ein großer Teil der Allochthonen bereits nach wenigen Monaten erneut ohne Beschäftigung war. Zudem machen die Daten ebenfalls deutlich, dass es zu häufigen Wechseln der Arbeitsstelle kam. Eine langfristige Perspektive in einem Betrieb eröffnete sich hingegen nur für einen geringen Teil der vermittelten Zuwanderer.²⁵⁰

Insgesamt bleibt trotz dieser kritischen Punkte festzuhalten, dass sich die Vereinbarung als erfolgreich erwiesen hat. Sie hat dazu beigetragen, dass sich die Vermittlungschancen arbeitssuchender Zuwanderer erhöhten. Zugleich konnten mittelständische Unternehmen schneller als zuvor ihren Personalbedarf de-

S. 45. Aufgrund der Tatsache, dass die Umsetzung in eine Zeit des wirtschaftlichen Wachstums fiel und das Programm dann eingestellt wurde, als die Konjunktur sich verschlechterte, sprechen Dagevos und Turkenburg von einer prozyklischen Politik. DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 285.

248 Vgl.: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 281 f.

249 Hierauf verweisen: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 283; KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 45. In der Studie von Berkhout, Mateman und Odé finden sich detaillierte Angaben zu diesem Punkt. Laut dieser Quelle besaßen 57 Prozent der Zuwanderer sechs Monate vor der Vermittlung eine Beschäftigung. Noch zwei Monate vor der Vermittlung lag dieser Anteilswert bei 41 Prozent. Ein großer Teil der Migranten hatte in den Jahren vor der Vermittlung bereits mehrfach die Arbeitsstelle gewechselt. Vgl.: BERKHOUT/MATEMAN/ODÉ (2002): S. 29.

250 Diese Sachverhalte werden kritisch angesprochen bei: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 284; ENGELEN (2004): S. 460; BERKHOUT (2005): S. 2.

cken.²⁵¹ An dieser Stelle wird nun die Frage nach den wichtigsten Ursachen der positiven Bilanz gestellt. Im Rahmen ihrer Beantwortung wird auch auf einige der strukturellen Verbesserungen eingegangen, die durch die Planung und Durchführung des Programms bewirkt wurden.

Die durch den *Minderhedenconvenant* ermöglichte intensive Betreuung der Arbeitssuchenden bildete eine wichtige Grundlage für den Erfolg des Programms. Sie ermöglichte den Mitarbeitern eine genaue Kenntnis der Probleme und Potenziale des jeweiligen Migranten. Auf dieser Basis konnte dann eine adäquate Vermittlung erfolgen. Die Tatsache, dass die einzelnen Klienten einen festen Ansprechpartner besaßen, wird auch deshalb positiv bewertet, weil auf diese Weise eine gewisse Vertrauensbasis entstehen konnte. Sowohl die zuständigen Mitarbeiter als auch die beteiligten Zuwanderer äußerten sich insgesamt sehr positiv über diesen Aspekt des Programms. Der *Minderhedenconvenant* hat auf diese Weise sicherlich auch dazu beigetragen, dass sich das Bild der Arbeitsverwaltungen bei den Migranten fortan positiver darstellte. Zugleich wurden die Fähigkeiten der Verwaltungen beim Umgang mit dieser Bevölkerungsgruppe verbessert.²⁵²

Die Erfahrungen aus dem *MKB-convenant* zeigen, dass auch zur Vermittlung qualifizierter Migranten oftmals ein umfassendes und an den individuellen Gegebenheiten ausgerichtetes Vorgehen notwendig ist.²⁵³ Um in dieser Hinsicht auch nach dem Ende des Programms erfolgreich zu sein, wurden Aktivitäten unternommen, die im Ergebnis darauf abzielten, die Betreuung von Zuwanderern dauerhaft zu intensivieren.²⁵⁴ Diese Entwicklung ist sicherlich positiv zu bewer-

251 Vgl.: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 200 f. Berkhout weist darauf hin, dass sich die Bereitschaft der mittelständischen Betriebe zur Beschäftigung von Zuwanderern durch das Programm erhöhte. BERKHOUT (2005): S. 1.

252 Auf die durch das Programm verbesserte Förderpraxis der Arbeitsverwaltungen und die hohe Bedeutung der intensiven Beratung weisen unter anderem hin: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 284; DAGEVOS (2001a): S. 85 f.; BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 75 f.; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2002e): S. 2; BERKHOUT (2005): S. 1; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003a): S. 11. Auf den angegebenen Seiten wird von den Verfassern teilweise nochmals darauf hingewiesen, dass in Bezug auf diesen Punkt ein deutlicher Handlungsbedarf bestand, weil die Arbeitsverwaltungen lange Zeit keine guten Ergebnisse bei der Förderung von Zuwanderern erzielten. Zudem findet sich an manchen Stellen der Verweis darauf, dass durch die Umsetzung des *Minderhedenconvenants* die Datenbestände der Arbeitsverwaltungen aktualisiert und bereinigt werden konnten.

253 Auf diesen Punkt weisen hin: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 258; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003c): S. 14; KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 60; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 210.

254 Die entsprechenden Maßnahmen zielten darauf ab, die Erkenntnisse aus dem *Minderhedenconvenant* dauerhaft zu nutzen. Vor allem sollten die Grundlagen für ausführlichere Betreuung der Zuwanderer geschaffen werden. Zum Thema siehe: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003 f): S. 1; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003b): S. 33; BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 82; BERKHOUT/MATEMAN/ODÉ (2002): S. 2; STICHTING VAN DE ARBEIT (2001): S. 18.

ten. Es findet sich jedoch in der Literatur auch ein kritischer Punkt. Verschiedene Autoren weisen darauf hin, dass einige der für die Umsetzung des *Minderhedenconvenants* zuständigen Mitarbeiter nur auf der Basis zeitlich befristeter Verträge gearbeitet und mittlerweile die Arbeitsverwaltungen wieder verlassen haben. Seither stehen diese Personen, die wertvolle Kompetenzen besaßen, den Arbeitsverwaltungen nicht mehr zur Verfügung.²⁵⁵

Im Rahmen des *Minderhedenconvenants* wurde nicht nur der Kontakt zwischen den Arbeitsverwaltungen und den Zuwanderern, sondern auch jener zwischen den Arbeitsverwaltungen und der mittelständischen Wirtschaft verbessert. Das Programm trug unter anderem durch die Einrichtung der Hotline und die Einhaltung von genau festgelegten zeitlichen Fristen dazu bei, dass die Unternehmen ihren Personalbedarf schnell und unkompliziert decken konnten. Die Arbeitsverwaltungen wurden durch die Angebote stärker in die Personalsuche der Betriebe einbezogen und konnten somit auch besser vermittelnd tätig werden. Die Nachfrage nach geeigneten Arbeitskräften und das Angebot an qualifizierten Zuwanderern war auf diese Weise besser miteinander zu kombinieren. In diesem Zusammenhang haben sich auch die informierenden und motivierenden Tätigkeiten des Verbandes MKB-Niederland und der Minderheitenorganisationen positiv ausgewirkt.²⁵⁶ Hiervon profitierte mit den Zuwanderern eine Bevölkerungsgruppe, die zuvor oftmals keinen Zugang zu den kleinen und mittleren Unternehmen fand.²⁵⁷

Die Kooperation verschiedener Akteure mit jeweils spezifischen Handlungspotenzialen stellt sicherlich eine der zentralen Grundlagen für den Erfolg des Programms dar. Neben den bisher genannten Punkten soll abschließend noch auf zwei Faktoren kurz hingewiesen werden. Der *Minderhedenconvenant* hat zum einen gezeigt, dass eine Kooperation zwischen der Arbeitsverwaltung und privaten Vermittlungsagenturen zu Beschäftigungserfolgen beitragen kann. Als wich-

255 Auf diesen Punkt weisen hin: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003c): S. 126; KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 21; DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 272.

256 Die in Bezug auf die Verbesserung des Kontakts zwischen Unternehmern und Arbeitsverwaltungen erzielten Verbesserungen sowie die Relevanz dieses Aspektes dokumentieren: DAGEVOS (2001a): S. 86; ENGELEN (2004): S. 460 f.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003c): S. 44; BERKHOUT/ODÉ/WEENING (2001): S. 29 ff.; KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 46; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2002e): S. 2.

257 Vgl.: DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 284; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003c): S. 44. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass es vor allem in den ersten Monaten der Programmlaufzeit durchaus zu Problemen bei der Umsetzung des *Minderhedenconvenants* kam. Ein Grund hierfür lag beispielsweise darin, dass die Arbeitsverwaltungen für viele Stellen keine Bewerber vorschlagen konnten. Zudem mussten zum Teil auch große Anstrengungen unternommen werden, um in den Betrieben vorherrschende negative Bilder über die Leistungsfähigkeit der Arbeitsverwaltungen und der arbeitssuchenden Zuwanderer zu ändern. Erst ab Ende des Jahres 2000 waren die meisten Anfangsschwierigkeiten ausgeräumt und es wurden bessere Resultate erreicht.

tiger Punkt werden zum anderen die genau definierten Zielvorgaben und die zeitnahe Veröffentlichung von erzielten Resultaten genannt, da sich diese Punkte motivierend auf die beteiligten Akteure auswirkten.²⁵⁸

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass es sich beim *MKB-convenant* um ein erfolgreiches Programm handelte, das vielen Zuwanderer den Zugang zu einer Berufstätigkeit ermöglichte. Zugleich konnte auch die Personalsituation in den mittelständischen Betrieben und die Arbeit der Arbeitsverwaltungen verbessert werden. Allerdings sind die Ergebnisse des *Minderhedenconvenants* vor dem Hintergrund der im Vorangegangenen angesprochenen Gesichtspunkte in mancherlei Hinsicht kritischer zu betrachten, als dies in der Literatur oftmals der Fall ist. Die durch das Programm gewonnenen Erkenntnisse können trotz dieser kritischen Anmerkungen jedoch sicherlich als Basis für zukünftiges politisches Handeln dienen.

258 Vgl. hierzu: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 47; DAGEVOS (2001a): S. 91 und S. 119; KORVING (2005): S. 1 f.

7 Schlussbetrachtung

Die Integration von Zuwanderern stellt in Deutschland und in den Niederlanden ein Thema von hoher politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Bedeutung dar. Sie ist damit ohne Zweifel im Sinne der ehemaligen Ausländerbeauftragten der Bundesregierung Schmalz-Jacobsen in beiden Ländern zu begreifen als „ein Anspruch und eine Anstrengung, zu der es keine Alternative gibt.“¹ Vor dem Hintergrund dieser Einschätzung ist die derzeitige Situation in den zwei Staaten in mancherlei Hinsicht als kritisch zu betrachten. Aus aktuellen Statistiken geht hervor, dass viele Migranten in den zwei Staaten große Probleme in den zentralen Bereichen des Spracherwerbs, der Bildung und des Arbeitsmarktes aufweisen. Um zu Verbesserungen zu gelangen, sind auch in Zukunft sowohl Anstrengungen von der jeweiligen Aufnahmegesellschaft als auch vom einzelnen Zuwanderer selbst erforderlich. Zudem sind die politischen Entscheidungsträger aufgefordert, Integrationsprozesse durch geeignete Konzepte und Instrumente positiv zu beeinflussen.

Im Bereich der Integrationspolitik liegen in den europäischen Staaten zum Teil ähnliche Herausforderungen vor. Es bietet sich für die Politik und die Wissenschaft daher an, sich über Erfahrungen und Erkenntnisse aus mehreren Ländern zu informieren. In dieser Hinsicht existierten über lange Zeit erhebliche Versäumnisse, die erst in den letzten Jahren sukzessive abgebaut werden.² Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde eine vergleichende Betrachtung der Arbeitsmarktintegration von Migranten in Deutschland und in den Niederlanden vorgenommen. Der Bedarf für eine derartige Studie erklärt sich vorwiegend daraus, dass bisher nur wenige Forscher dieses Untersuchungsthema auf einer komparativen Basis bearbeitet haben. Gerade der Vergleich zwischen Deutschland und den Niederlanden verspricht jedoch, in Anbetracht sehr unterschiedlicher politischer Entwicklungen und, damit einhergehend, des lange Zeit stark voneinander abweichenden integrationspolitischen Renommées beider Länder, besonders aufschlussreiche Einsichten.

Der niederländische Umgang mit dem Thema Integrationspolitik wurde über viele Jahre in den meisten Fällen erheblich positiver bewertet als der deutsche. Auch in der Bundesrepublik selbst sah man die niederländische Vorgehensweise

1 Zitiert nach: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2000a): S. 1.

2 Bade und Bommers schreiben in diesem Zusammenhang: „Das gegenwärtig zu beobachtende, wachsende wechselseitige Interesse der europäischen Länder an Erfahrungen der anderen im Umgang mit Migration und Integration resultiert nicht zuletzt daraus, dass die einzelnen Länder sich bei vergleichbaren Gegenwarts- und Zukunftsproblemen auf verschiedene Weise mit einer Reihe von unbeabsichtigten Folgen ihrer Migrations- und Integrationspolitiken konfrontiert sehen und deshalb im Vergleich nach Lernchancen, Korrektur- und Steuerungsanregungen suchen.“ BADE/BOMMES (2004): S. 14.

nach Lutz oftmals als fortschrittlichere Alternative zur eigenen Politik.³ Auf niederländischer Seite erkannte die Autorin in einer Studie aus dem Jahr 2003 hingegen die Neigung, „dem Ausland den landesspezifischen Umgang mit dem Phänomen ‚Einwanderung‘ als Beispiel hinzustellen und damit ein ‚ideelles Exportprodukt‘ vorzuhalten.“⁴

In den letzten Jahren geriet die niederländische Integrationspolitik vor dem Hintergrund fortdauernder Ungleichheiten und wachsender Spannungen zwischen den Bevölkerungsgruppen sowie verschiedener krimineller Ereignisse in die Krise. Innerhalb weniger Jahre haben sich auch die Urteile über den politischen Umgang mit dem Thema stark gewandelt. Koopmans hält hierzu fest: „the positive image of Dutch integration politics has been shattered, both at home and abroad.“⁵ Auch Böcker und Groenendijk plädieren für eine neue Sichtweise, indem sie schreiben: „In Deutschland werden die Niederlande häufig als wegweisendes Land angesehen: als Inbegriff der Toleranz und als Land, in dem die multikulturelle Gesellschaft bereits viel weitgehender realisiert ist als in Deutschland. Diese Vorstellung bedarf der Korrektur.“⁶ Im Rahmen einer zunehmend skeptischeren Beurteilung des niederländischen Vorgehens wird von Seiten mancher Beobachter darauf hingewiesen, dass die umfangreichen Integrationsbemühungen im Ergebnis nicht dazu geführt haben, dass sich die aktuelle Situation positiver als in anderen Staaten darstellt.⁷ Einige Wissenschaftler weisen in

3 Vgl.: LUTZ (2003): S. 37. Thränhardt äußert in diesem Zusammenhang: „Die Deutschen schauen oft in die Niederlande, wenn sich nach einem Modell für Einwanderungs- und Integrationspolitik suchen. Experten aus dem Nachbarland werden eingeladen und man erwartet von ihnen die Vermittlung von Erkenntnissen oder Rezepten für best practice.“ THRÄNHARDT (2002b): S. 220. Auf die häufig negativen Bewertungen der deutschen Integrationspolitik in der Bundesrepublik selbst verweist auch: KOOPMANS (2003): S. 45.

4 LUTZ (2003): S. 37. Diese Einschätzung teilt: KOOPMANS (2003): S. 45.

5 KOOPMANS (2005): S. 2. Nach Auffassung des Autors waren in der Vergangenheit Erkenntnisse, die auf eine falsche Ausrichtung oder mangelnde Wirksamkeit der niederländischen Politik schließen ließen, nicht im ausreichenden Maße ernst genommen worden. „The possibility that such a well intended policy could have counterproductive outcomes was probably considered to be too preposterous to require serious attention.“ KOOPMANS (2005): S. 12. Die in den Niederlanden zu beobachtende Unzufriedenheit mit den Erfolgen der eigenen Politik muss auch vor dem Hintergrund des angestellten Aufwands gesehen werden. Bovenkerk meinte in einer Studie aus dem Jahr 1995 hierzu: „In no other European country has so much effort, manpower and money been invested in public policy to integrate the new immigrant groups and few other host populations have publicly demonstrated so much anti-prejudice ethos as the Dutch have.“ BOVENKERK (1995): S. 50. Zu den finanziellen Aufwendungen für die niederländische Integrationspolitik in den letzten rund 30 Jahren siehe: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 103 ff.

6 BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 353.

7 Koopmans belegt diese Auffassung durch folgende Worte: „The gap between native Dutch and immigrants is large compared to other European countries, regardless of whether we consider unemployment, labor market participation, educational achievements and dropout rates, school and residential segregation, or levels of involvement in criminal behaviour.“ KOOPMANS (2005): S. 11. Auf den folgenden Seiten versucht

diesem Zusammenhang darauf hin, dass trotz aller politischen Versäumnisse auch in Deutschland bei der Integration der Migranten zum Teil größere Fortschritte erzielt wurden als in den Niederlanden.⁸

Als Erkenntnis aus den Entwicklungen der letzten Jahre ist festzuhalten, dass eine komparative Untersuchung der Integrationsresultate in Deutschland und den Niederlanden weitaus differenzierter erfolgen sollte, als dies in der Vergangenheit vielfach der Fall war. Auch nach Thränhardt wird in Anbetracht aktueller Geschehnisse „die allzu einfache Entgegensetzung von positiver Politik in den Niederlanden und problematischer Politik in Deutschland in Frage gestellt.“⁹ In diesem Zusammenhang gilt es zudem zu bedenken, dass Eingliederungsprozesse von Zuwanderern grundsätzlich als äußerst komplexe Vorgänge zu begreifen sind, die von einer unüberschaubaren Vielzahl an Faktoren beeinflusst werden und sich zudem auf sehr unterschiedliche Lebensbereiche erstrecken.¹⁰ Auch vor diesem Hintergrund erscheinen pauschale Aussagen zu ihrem Verlauf und zu den in bestimmten Ländern erzielten Resultaten nicht angemessen.¹¹

Für einen integrationspolitischen Vergleich zwischen Deutschland und den Niederlanden ergibt sich aufgrund der im Vorangegangenen angesprochenen Aspekte auf der einen Seite eine äußerst interessante Konstellation. Andererseits stehen einer komparativen Betrachtung grundsätzlich diverse methodische und inhaltliche Probleme entgegen, welche die Vergleichbarkeit der Untersuchungsergebnisse einschränken. Zu denken ist in diesem Zusammenhang beispielsweise an definitorische Unterschiede, unterschiedliche Formen der Datenerhebung und die Auswirkungen voneinander abweichender Rahmenbedingungen und Kontex-

der Verfasser die niederländischen Problemlagen zu erklären. Seiner Ansicht nach hat die Politik sowohl inadäquate Strategien verwendet als auch falsche Prioritäten und Anreize gesetzt. Darüber hinaus führt er auch Versäumnisse der Zuwanderer und der Aufnahmegesellschaft als Ursachen für die derzeitigen Integrationsprobleme an.

8 Zum Thema siehe: TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 243 ff.; BÖCKER/THRÄNHARDT (2003a): S. 6; MOLLEMAN (2004): S. 44; BÖCKER/THRÄNHARDT (2003b): S. 35; KOOPMANS (2005): S. 1.

9 THRÄNHARDT (2002b): S. 246.

10 Diesen Sachverhalt veranschaulichen Bade und Bommès einprägsam, in dem sie darauf hinweisen, dass die soziale Integration von Zuwanderern kein „Kompaktereignis“ sei. Sie erläutern hierzu: „Niemand wird in ‚die Gesellschaft‘ integriert. Integration ist vielmehr ein vielgestaltiger und in sich differenzierter Prozess, in dem die Individuen die Teilnahme an den für ihre Lebensführung bedeutsamen Bereichen der Gesellschaft – Ökonomie, Recht, Erziehung, Familie, Gesundheit, Religion – mehr oder weniger gelingt. Dieses Gelingen hängt einerseits von den individuellen Ausstattungen mit Ressourcen wie Wissen und Bildung, materiellen Mitteln und sozialen Beziehungen ab und andererseits von den sozialen Bedingungen, die in den verschiedenen Bereichen gelten, zu denen Migranten Zugang suchen und die diese Versuche ggf. erleichtern oder erschweren.“ BADE/BOMMÈS (2004): S. 25.

11 Aufgrund der genannten Aspekte nehmen verschiedene Kommentatoren eine differenzierte Sichtweise zu den Erfolgen der niederländischen Integrationspolitik ein. Siehe hierzu: TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 68 ff.; BÖCKER/THRÄNHARDT (2003a): S. 11; KOOPMANS (2003): S. 45 f.; BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 337 ff.

te.¹² Obwohl diesen Punkten im Rahmen eines deutsch-niederländischen Vergleichs zweifelsohne eine Bedeutung zukommt, erscheint eine Gegenüberstellung der in den zwei Ländern gewonnenen Erfahrungen und Einsichten sinnvoll, weil sie das Verständnis bezüglich des Untersuchungsthemas zweifelsohne erhöht und auf diese Weise zu fundierteren Einschätzungen beiträgt.

Die vorliegende Untersuchung hat sich intensiv mit dem Thema Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland und den Niederlanden auseinandergesetzt. Diese thematische Ausrichtung erklärt sich vor allem daraus, dass dem Erwerbsleben bei der Integration von Migranten eine große Bedeutung zukommt. Nach Suntum und Schlotböller ist „eine erfolgreiche Integration in Arbeit und Beruf zweifellos Grundlage dauerhafter gesellschaftlicher Integration, denn sie dient der Sicherung des Lebensunterhalts und der freien Entfaltung der Persönlichkeit.“¹³ Es handelt sich zudem um einen Bereich, bei dem in beiden Ländern noch ein erheblicher Problemdruck vorhanden ist. Dies wird sehr deutlich, wenn man neben den bisher angeführten Daten auch einige erst kürzlich veröffentlichte Zahlen für das Jahr 2004 berücksichtigt. In diesem Jahr lag die Arbeitslosenquote der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden bei etwa 16 Prozent und damit mehr als dreimal höher als jene der Autochthonen.¹⁴ Die Erwerbslosenquote der Ausländer in Deutschland betrug 2004 durchschnittlich 20,5 Prozent. Dieser Wert war beinahe doppelt so hoch wie die allgemeine Arbeitslosenquote, die bei 11,7 Prozent lag.¹⁵ In beiden Ländern hat sich die Situation damit gegenüber den im dritten Kapitel behandelten Angaben aus dem Jahr 2003 nochmals verschlechtert.

Die im Rahmen dieser Studie vorgestellten Zahlen machen deutlich, dass in Bezug auf die Erwerbchancen von Migranten in beiden Ländern erhebliche Verbesserungen notwendig sind.¹⁶ Hierzu bedarf es adäquater Strategien und effektiver Konzepte. Der Blick in das jeweilige Nachbarland kann eventuell dazu beitragen, diese zu finden und zukünftiges politisches Handeln zu gestalten. Auch die vorliegende Untersuchung basierte zum Teil auf einer solchen Intention. Im folgenden Teil des Kapitels werden zunächst einige der erarbeiteten Ergebnisse kurz vorgestellt. Anschließend richtet sich das Augenmerk im Kapitel

12 In Anbetracht der genannten Aspekte hält KOOPMANS fest: „Given all these differences it is tempting to throw one’s hands in the air and refrain from any cross-national comparison.“ KOOPMANS (2005): S. 6.

13 SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 13. Die Relevanz des Themenfeldes wird unter anderem auch durch eine Umfragen unter jugendlichen Zuwanderern in Deutschland ersichtlich. Die Erhebung führte zu dem Ergebnis, dass die Hauptforderung der befragten Personen an die Politik in der Schaffung von Ausbildungsstellen und Arbeitsplätzen besteht. Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 316; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): S. 173.

14 Vgl.: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 8.

15 Vgl.: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 82 ff.

16 Siehe hierzu unter anderem: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2005): S. 5; KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 1 und 67 f.

7.2 dann auf zentrale Lehren und Notwendigkeiten für die Zukunft. Die Ausführungen werden dabei vor allem auf der Auseinandersetzung mit den politischen Aktivitäten in beiden Ländern beruhen. Die Studie schließt mit einer kurzen Erörterung der Frage nach der Bewertung der bisher in Deutschland und in den Niederlanden erzielten Integrationsergebnisse.

7.1 Zusammenfassung erzielter Ergebnisse

In diesem Teil der Arbeit sollen, wie angekündigt, nun einige der erarbeiteten Resultate dargestellt werden. Die Betrachtung beschränkt sich dabei aus inhaltlichen Gründen auf zentrale Punkte aus den ersten vier Unterkapiteln.¹⁷ In der Einleitung wurden die thematischen Vorzüge einer vergleichenden Betrachtung der integrationspolitischen Entwicklungen und Problemlagen in Deutschland und den Niederlanden angesprochen. Die komparative Ausrichtung der Studie wurde dann ebenso wie die Zusammenstellung der Untersuchungseinheiten zu Beginn des zweiten Kapitels auch anhand von allgemeineren und methodischen Aspekten begründet. Wegen verschiedener Vorzüge ist der Vergleich als ein bedeutsames Instrument der sozialwissenschaftlichen Forschung zu begreifen, mit dessen Hilfe die Erkenntnisse über ein bestimmtes Thema erheblich vertieft und erweitert werden können. Dogan und Pelassy verdeutlichen diese Sichtweise mit folgenden Worten einprägsam: „Comparison is the engine of knowledge. Because the comprehension of a single case is linked to the understanding of many cases, because we perceive the particular better in the light of generalities, international comparison increases tenfold the possibility of explaining political phenomena.“¹⁸ Es wurde jedoch bereits zu Beginn der Arbeit ebenfalls deutlich, dass ein komparativer Untersuchungsaufbau stets auch gewisse Probleme aufwirft. Für die vorliegende Studie ist in diesem Zusammenhang in erster Linie die Tatsache relevant, dass die Zuwandererbevolkerung in Deutschland und in den Niederlanden auf der Basis voneinander abweichender Kategorien definiert wird. Dieser Unterschied zwischen beiden Ländern wirkt sich ohne Zweifel entscheidend auf die Resultate einer vergleichenden Studie aus. Zu bedenken gilt es zudem, dass die Erwerbssituation der Migranten durch jeweils spezifische nationale Rahmenbedingungen geprägt wird.¹⁹

17 Die Erkenntnisse des fünften und sechsten Kapitels bilden die Grundlage für die Auseinandersetzung mit den Anregungen für zukünftiges politisches Handeln. Sie kommen somit im nächsten Unterkapitel zur Geltung.

18 DOGAN/PELASSY (1984): S. 8. Verwiesen sei an dieser Stelle auch auf Heidenheimer, der meint: „By assessing one situation against another, we gain a better perspective on our current situation as well as the options and constraints we face. In short, we learn through comparing.“ HEIDENHEIMER (1990): S. 1.

19 Eine hohe Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang auch dem Umstand zu, dass die im Verlauf der Untersuchung verwendeten Statistiken aus Deutschland und den Niederlanden aus verschiedenen Gründen nur bedingt miteinander vergleichbar sind. Sackmann schreibt hierzu, „dass Statistiken eine besondere Form von gesellschaftli-

Die Beschäftigung mit einigen dieser angesprochenen Rahmenbedingungen fand im zweiten Kapitel statt. Zunächst erfolgte eine Auseinandersetzung mit der deutschen und niederländischen Zuwanderungsgeschichte nach dem Zweiten Weltkrieg. Das Thema Immigration prägt die Entwicklung beider Länder bis heute entscheidend. Hinsichtlich der Größe und Struktur der Zuwanderung finden sich sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede zwischen den zwei Staaten. Im Ergebnis gilt es in Bezug auf beide Länder festzuhalten, dass Migranten schon seit vielen Jahren einen wichtigen Bestandteil der jeweiligen Gesellschaft bilden. Im Vergleich ist der relative Anteil der nichtwestlichen Allochthonen an der niederländischen Gesamtbevölkerung seit einigen Jahren höher als jener der Ausländer an der Bevölkerung Deutschlands.

Die Beschäftigung mit den Strukturmerkmalen der Migranten führte zu umfassenden Erkenntnissen über ihre Herkunft, ihre Aufenthaltsdauer, ihr Alter und ihre regionale Verteilung. Unter anderem wurde deutlich, dass es hinsichtlich der Herkunft zwischen den Ausländern in Deutschland und den nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden deutliche Unterschiede zu konstatieren gilt. Eine Gemeinsamkeit ist hingegen darin zu sehen, dass ein großer Teil der in Deutschland und in den Niederlanden wohnhaften Migranten bereits seit vielen Jahren im jeweiligen Aufnahmeland lebt. Sowohl die nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden als auch die Ausländer in Deutschland weisen durchschnittlich eine vergleichsweise junge Altersstruktur auf. Die regionale Verteilung der niederländischen Migranten ist durch eine starke Konzentration auf die großen Städte geprägt. Die Ausländer in Deutschland leben zu einem hohen Prozentsatz in den alten Bundesländern.

Die deutsche und niederländische Politik war spätestens seit Ende der siebziger Jahre aufgefordert, auf die Einwanderungssituation zu reagieren. Hierbei verliefen die Entwicklungen in beiden Ländern sehr unterschiedlich. In den Niederlanden wurden die gesellschaftlichen Realitäten bereits zu Beginn der achtziger Jahre anerkannt und man unternahm auf dieser Grundlage weitreichende integrationspolitische Schritte. Inhaltlich ging es hierbei in den achtziger Jahren um Fragen der kulturellen Entfaltung, der rechtlichen Gleichstellung sowie der sozialen und wirtschaftlichen Förderung. Seit Beginn der neunziger Jahre steht vor allem der letztgenannte Bereich im Fokus der politischen Bemühungen, während die anderen beiden Felder an Stellenwert verloren haben. Insbesondere in der letzten Zeit setzt die Politik verstärkt auf verpflichtende Förderinstrumente, um bei der Eingliederung der Zuwanderer zu besseren Ergebnissen zu gelangen. Von den Migranten selbst wird im Rahmen dieser Entwicklung mehr Engagement und Eigeninitiative verlangt.²⁰

chen Repräsentationen sind. Das bedeutet auch, dass die Vergleichsmöglichkeiten in der Regel stark eingeschränkt sind. Dies ist ein allgemeines Problem international vergleichender Forschungen.“ SACKMANN (2004): S. 81.

20 Entzinger schreibt über die neue Ausrichtung der niederländischen Integrationspolitik: „Current policy can be labelled as quasi-assimilationist. The Dutch flirtation with multiculturalism is over.“ Zitiert nach: HECKMANN (2004): S. 211.

Die Tatsache, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, wurde von den politischen Verantwortlichen in der Bundesrepublik erst nach dem Regierungswechsel im Jahr 1998 offiziell anerkannt. In der Zeit zuvor hatte man die offensichtlichen Realitäten negiert und auf dieser Basis nur wenige konkrete Handlungen im Bereich der Integrationspolitik vollzogen. Trotz der politischen Versäumnisse wurden in der Bundesrepublik von Seiten der Zuwanderer und der Aufnahmegesellschaft erhebliche Integrationsleistungen erbracht. Da man bereits frühzeitig die Weichen für eine soziale und wirtschaftliche Gleichberechtigung vieler Migranten gestellt hatte, profitierten diese zudem auch von vielen politischen Förderinstrumenten.²¹ Seit 1998 schloss die neu gewählte Regierung einige große Projekte ab, darunter die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und die Schaffung eines umfassenden Zuwanderungsrechts, welches auch einen integrationspolitisch bedeutsamen Teil enthält. Damit beendete sie den weitgehenden Stillstand auf diesem Politikfeld.

Die Unterschiede zwischen der deutschen und der niederländischen Integrationspolitik erstrecken sich nicht nur auf die eingesetzten Maßnahmen, sondern auch auf den Umgang mit der Thematik. In Deutschland „lassen sich zahlreiche Beispiele für die Politisierung der Ausländerpolitik finden, bei denen es weniger um die Sache als um die eigene parteipolitisch motivierte Profilierung geht.“²² Erst in den letzten Jahren haben sich die Diskussionen stärker versachlicht. In den Niederlanden ist eine tendenziell gegenläufige Entwicklung zu beobachten. Hier wurde das Thema in den achtziger Jahren von den großen Parteien nicht wahltaktisch verwendet. Seit Beginn der neunziger Jahre vollzog sich in dieser Hinsicht ein Wandel. Verschiedene Politiker wie etwa Bolkestein oder Fortuyn haben seither bei verschiedenen Wahlen die Ängste, Unsicherheiten und Vorbehalte in der niederländischen Bevölkerung genutzt.²³ Insbesondere in den Monaten seit dem Mord an Van Gogh haben sich die Debatten über das Thema intensiviert und vor allem wesentlich verschärft.

21 Nach Bade und Bommers vollzogen sich „die faktischen Integrationsprozesse der zugewanderten Arbeitskräfte und ihrer Familien, pragmatisch begleitet von Wohlfahrtsverbänden und Sozialadministrationen, mit zwiespältigen Resultaten gewissermaßen hinter der voll ausgeleuchteten Bühne der politisch-öffentlichen Debatten (...)“. BADE/BOMMES (2004): S. 24. Heckmann schreibt zum Thema: „Die lang dauernde offizielle Leugnung eines Einwanderungsprozesses als vorherrschende Definition der Migrationssituation in Deutschland, die erst mit dem neuen Jahrtausend zu Ende ging, kann jedoch nicht mit dem Fehlen einer Integrationspolitik gleichgesetzt werden. Der dominante Zug der Integration in Deutschland war und ist der Einschluss der Migranten in die wohlfahrtsstaatlichen und sozialpolitischen Institutionen und Maßnahmen der sozialen Marktwirtschaft.“ HECKMANN (2004): S. 210.

22 MEIER-BRAUN (2002): S. 65.

23 Die Erfolge, welche durch dieses Vorgehen zum Teil erzielt wurden, erklären sich vornehmlich durch das hohe Maß an Unzufriedenheit über die bisherige Integrationspolitik. Nach Gijssberts bestand bereits vor einigen Jahren „a general consensus that the Dutch integration policy was failing.“ GIJSBERTS (2004): S. 3. Auf den Wandel des politischen und öffentlichen Umgangs mit integrationspolitischen Fragestellungen weisen auch hin: VOGEL (2003a): S. 18 f.; BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 356.

Zu Beginn des dritten Kapitels setzte die Auseinandersetzung mit dem spezifischen Untersuchungsthema der vorliegenden Studie ein. Um einen Eindruck von der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern zu vermitteln, wurden zunächst mehrere Gesichtspunkte betrachtet. Die erfolgreiche Einbindung in das Erwerbsleben ist sicherlich nicht als alleiniger Garant für die erfolgreiche Integration eines Zuwanderers aufzufassen. Allerdings kommt diesem Lebensbereich in Deutschland und in den Niederlanden in Anbetracht der wirtschaftlichen und vor allem auch sozialen Bedeutung der Berufstätigkeit eine zentrale Position zu. Es ist davon auszugehen, dass dauerhafte Erwerbsprobleme die finanzielle Handlungsfähigkeit und damit auch die individuellen Entfaltungschancen eines Migranten schmälern. Darüber hinaus können sie auch sein soziales Leben sowie seine Möglichkeiten und seinen Willen zur Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft negativ beeinflussen. Wenn die Zuwanderer dauerhaft keinen angemessenen Zugang zum Berufsleben finden, kann sich das folglich negativ auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt und den sozialen Frieden in Deutschland und in den Niederlanden auswirken.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden und die Ausländer in Deutschland jeweils recht große Bevölkerungsgruppen bilden, besitzt ihre Position auf dem Arbeitsmarkt des Weiteren eine erhebliche ökonomische Bedeutung. Doornik schreibt hierzu: „From any government’s point of view (...) it is costly to support people who cannot take care of themselves; under- or unemployment means a waste of human capital; and unemployment may destabilise society’s social fabric.“²⁴ Die hohen Arbeitslosenzahlen und -quoten der Migranten beinhalten im Sinne dieser Aussage nicht nur soziale, sondern auch wirtschaftliche Gefahren. Um dies zu verdeutlichen, wurde im Rahmen der vorliegenden Untersuchung unter anderem auf die hohe Abhängigkeit der deutschen und niederländischen Zuwandererbevolkerung von Sozialleistungen hingewiesen. In Anbetracht der demographischen Entwicklung in Deutschland und in den Niederlanden bilden die Zuwanderer zudem gerade aufgrund ihrer günstigen Altersstruktur in beiden Ländern ein wichtiges Erwerbspersonenpotenzial. Wenn es gelingt, sie erfolgreich in das Berufsleben zu integrieren, kann dies zu einer Abschwächung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen beitragen, welche durch die Alterung der Bevölkerung in den zwei Staaten verursacht werden.

Nachdem der hohe Stellenwert des Untersuchungsthemas behandelt wurde, richtete sich das Augenmerk im Anschluss auf die Frage nach dem Umfang der in Deutschland und in den Niederlanden vorhandenen Probleme. Die Betrachtung konzentrierte sich hierbei auf die Erwerbslosendaten der letzten Jahre. Aus den entsprechenden Statistiken ging eindeutig hervor, dass zwischen den Arbeitsmarktentwicklungen beider Länder in mancherlei Hinsicht deutliche Unterschiede bestanden. In den zwei Staaten waren Zuwanderer im Betrachtungszeitraum überproportional stark von Erwerbslosigkeit betroffen. Im Vergleich zwischen den zwei Staaten liegt die Arbeitslosenquote der Ausländer in Deutschland

24 DOORNIK (1998): S. 7.

seit einigen Jahren über jener der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden. Allerdings sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen in Deutschland weniger groß als im Nachbarland.

Die Tatsache, dass in Deutschland das Duale Ausbildungssystem den Übergang vieler junger Menschen von der Schule in den Beruf erleichtert, ist einer der wichtigsten Gründe dafür, dass die Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik ein weniger großes Problem darstellt als in anderen europäischen Ländern. Die Arbeitslosenquote von Jugendlichen liegt in Deutschland ungefähr auf dem Niveau der allgemeinen Erwerbslosenquote. Die Zahl der jugendlichen Ausländer ohne Beschäftigung in Deutschland hat sich laut den Angaben der Bundesagentur für Arbeit seit Mitte der neunziger Jahre erheblich verringert. Es stellt sich allerdings die Frage, ob diese Entwicklung tatsächlich eine positive Veränderung widerspiegelt oder ob sich seither lediglich weniger Personen aus dieser Bevölkerungsgruppe arbeitslos melden. In den Niederlanden liegt die Erwerbslosenquote von jungen Menschen konstant deutlich über dem allgemeinen Durchschnitt. Trotz gewisser Verbesserungen stellte sich die Situation jugendlicher Migranten im Jahr 2003 noch immer brisant dar. Ihre Arbeitslosenquote lag zu dieser Zeit bei über zwanzig Prozent und damit etwa doppelt so hoch wie unter ihren autochthonen Altersgenossen.

Im Anschluss an die Darstellung der Arbeitsmarktentwicklungen richtete sich das Augenmerk der Untersuchung auf die Struktur der erwerbslosen Zuwanderer. Hierdurch sollten die Kenntnisse über die Probleme vertieft und zugleich wichtige Hinweise auf ihre Ursachen gewonnen werden. Ein erstes Ergebnis zur Situation in Deutschland lautete, dass die Arbeitsmarktschwierigkeiten von Zuwanderern im Wesentlichen ein westdeutsches Problem darstellen. In Bezug auf die Herkunft der arbeitslosen Migranten ergaben sich im deutsch-niederländischen Vergleich erwartungsgemäß deutliche Unterschiede. Eine wichtige Gemeinsamkeit bestand hingegen darin, dass die beschäftigungslosen Zuwanderer in beiden Ländern überproportional häufig nur geringe berufliche Qualifikationen aufwiesen.

Diese Erkenntnis leitete zur Auseinandersetzung mit den Ursachen für die hohe Erwerbslosigkeit der Migranten in Deutschland und in den Niederlanden über. Die Gründe für die ungünstige Beschäftigungssituation von Zuwanderern sind sicherlich individuell verschieden.²⁵ Es lassen sich jedoch einige Gesichtspunkte ausmachen, welchen in diesem Zusammenhang eine allgemeine Bedeutung zukommt. An erster Stelle ist hierbei an die Ausbildungsdefizite vieler Zuwanderer zu denken. Die Relevanz dieses Punktes wurde unter anderem auf der Basis von Daten zum Ausbildungsniveau der einzelnen Bevölkerungsgruppen und zur Struktur der Arbeitslosen in Deutschland und in den Niederlanden verdeutlicht.²⁶

25 Hierauf weisen unter anderem hin: SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 39.

26 Neben den bisher bereits besprochenen Angaben sei an dieser Stelle auf weitere aktuelle Zahlen verwiesen, welche die Ungleichheiten zwischen den Bevölkerungsgruppen belegen. Die Angaben finden sich bei: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 5 ff.;

Die Probleme im Ausbildungsbereich sind wiederum auf verschiedene Aspekte zurückzuführen. Viele Migranten kommen erst in einem fortgeschrittenen Alter in die Bundesrepublik oder in die Niederlande und haben dann Probleme, erforderliche Qualifikationen zu erlangen. Die Ausbildungsschwierigkeiten betreffen jedoch auch diejenigen Zuwanderer, die in Deutschland und den Niederlanden aufwachsen. Bei vielen von ihnen treten vor allem aufgrund sprachlicher und sozialer Aspekte Probleme im Bereich der vorschulischen, schulischen und beruflichen Bildung auf. Diese wirken sich später vielfach nachhaltig negativ auf die Erwerbsperspektiven der Migranten aus. Seifert verdeutlicht den Stellenwert dieses Punktes mit folgenden Worten: „Bildungs- und Erwerbskarrieren greifen ineinander über. Bestimmte Bildungsabschlüsse eröffnen nur ein eingeschränktes Spektrum beruflicher Möglichkeiten. Wenn z.B. sprachliche Defizite dazu führen, dass der Übergang in mittlere und höhere Schulformen nicht geschafft wird, ist auch die berufliche Karriere weitgehend vorherbestimmt. Nur wenn Immigrantenkinder erfolgreich im Schulsystem sind, steht ihnen auch das ganze Spektrum des Arbeitsmarktes offen.“²⁷

Neben den Qualifikationsdefiziten kommt zur Erklärung der Erwerbsprobleme der Ausländer bzw. nichtwestlichen Allochthonen auch anderen Aspekten eine Bedeutung zu. Sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden waren die Migranten besonders negativ vom wirtschaftlichen Strukturwandel betroffen.²⁸ Aufgrund der Tatsache, dass die Zuwanderer in beiden Ländern überproportional häufig in konjunkturanfälligen Wirtschaftsbereichen tätig sind und zudem oftmals nur befristete Stellen besetzen, sind sie von wirtschaftlichen Abschwüngen stärker betroffen als die Deutschen bzw. die Autochthonen. Von positiven Entwicklungen profitieren sie hingegen weniger stark.²⁹ Ein weiterer wichtiger Punkt zur Erklärung der Erwerbsschwierigkeiten von Migranten in Deutschland und in den Niederlanden ist darin zu sehen, dass Arbeitgeber in den zwei Staaten zum Teil diskriminierende Praktiken verwenden. Aus mehreren aktuellen Untersuchungen geht hervor, dass dieser Problematik vor allem in den Niederlanden eine hohe Relevanz zukommt.³⁰

BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 607; MAAGDENBERG/SCHOLTEN (2004): S. 40.

27 SEIFERT (2001): S. 38.

28 Hinsichtlich der Bundesrepublik belegt Sackmann diesen Sachverhalt mit folgenden Worten: „Es kam zu einer Umstrukturierung der Wirtschaft, d.h. zunächst zu einem (weiteren) Abbau des produzierenden Sektors und dann zu einem Ausbau des Dienstleistungssektors. Dabei bedeutet ‚Abbau‘ zwar auch die Schließung von Betrieben, mehr aber noch einen Beschäftigungsabbau, insbesondere im Bereich un- und angelernter Tätigkeiten. Beschäftigte wurden vermehrt durch Technologie ersetzt, was zugleich bedeutete, dass die Qualifikationsanforderungen für die noch benötigten Arbeitskräfte stiegen. Ausländische Arbeitskräfte waren, darauf ist oft hingewiesen worden, von den Umstrukturierungen besonders stark betroffen. Als ein Grund hierfür kann ihr niedriges Qualifikationsniveau angesehen werden.“ SACKMANN (2004): S. 93.

29 Diesen Sachverhalt belegt eingängig: KESKIN (2005): S. 181 ff.

30 In einer Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes wird die Frage nach den Ursachen für die überproportional großen Erwerbsprobleme von Ausländern in

Vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung der Thematik und der untersuchten Problemlagen sind die politischen Entscheidungsträger in Deutschland und den Niederlanden aufgefordert, Maßnahmen zur Verbesserung der Erwerbssituation von Migranten zu ergreifen. Die Auseinandersetzung mit den hierbei verwendeten Konzepten erfolgte im fünften und sechsten Kapitel der Studie. Auf die in diesem Zusammenhang erzielten Einsichten wird im nachfolgenden Teil der Arbeit näher eingegangen. An dieser Stelle gilt es nun jedoch zuerst die Erkenntnisse des vierten Kapitels anzusprechen, in welchem die Grundlagen für die Untersuchung politischen Handelns erarbeitet wurden. Zu diesem Zweck erfolgte eine Auseinandersetzung mit der Politikfeldforschung und der politikwissenschaftlichen Evaluationsforschung.

Bei der Auseinandersetzung mit der inhaltlichen Dimension von Politik steht erstens die Frage nach den Determinanten, Inhalten und Ergebnissen politischen Handelns im Mittelpunkt. Durch die Betrachtung dieser Aspekte will man Erkenntnisse über die Verläufe und die Resultate politischer Problemlösungsprozesse gewinnen. Die Politikfeldforschung strebt zweitens die Entwicklung praktisch verwertbarer Lösungsansätze an. Auf diese Weise versucht sie zur Behebung politischer Probleme beizutragen. Aufgrund dieses Erkenntnisinteresses, welches den Intentionen der vorliegenden Studie entspricht, bildete die Forschungsrichtung für die angestrebte Analyse politischer Maßnahmen eine geeignete Grundlage.

Ein zentrales Problem der Policy-Forschung besteht darin, dass es sich bei politischen Problemlösungsprozessen grundsätzlich um sehr komplexe Vorgänge handelt. Daher ist es in jedem Fall erforderlich, eine Entscheidung über die inhaltlichen Schwerpunkte einer Betrachtung zu treffen. Auch die Auseinandersetzung mit den Folgen politischen Handelns erweist sich wegen der Vielschichtigkeit des Gegenstands als ein äußerst diffiziles Vorhaben. Die Beschäftigung mit der politikwissenschaftlichen Evaluationsforschung führte demgemäß auch zu der Erkenntnis, dass es nicht möglich ist, alle Wirkungen eines Programms zu erfassen. Um dennoch einem wissenschaftlichen Anspruch zu genügen, gilt es die Grenzen der jeweiligen Analyse zu benennen und die gewählte Vorgehensweise zu erläutern.

Auf der Basis der Ausführungen zur Politikfeldforschung und zur politikwissenschaftlichen Evaluationsforschung wurde am Ende des vierten Kapitels ein Analyseschema zusammengestellt. Dieses sollte zum einen Aufschluss über die Schwerpunkte und die Reichweite der Untersuchung politischen Handelns geben und zum anderen ein möglichst einheitliches Vorgehen und eine gewisse Vergleichbarkeit der erzielten Ergebnisse gewährleisten. Das entstandene Schema

Deutschland folgendermaßen beantwortet: „Für die höhere Arbeitslosigkeit der Ausländerinnen und Ausländer können zum einen beruflich relevante strukturelle Faktoren – u.a. Bildungsstand, Berufsbereiche und Stellung im Beruf-, aber auch weitere Faktoren wie z. B. Sprachkompetenz, persönliche Netzwerke u.ä. eine Rolle spielen.“ STATISTISCHES BUNDESAMT (2004): S. 29. Weitere zusammenfassende Aussagen zum Thema finden sich bei: SEIFERT (2001): S. 33 f.; SACKMANN (2004): S. 114; KIRCHBACH/PETRAN (2001): S. 7.

setzte sich aus insgesamt acht Fragestellungen zusammen, die dann bei jedem der sechs ausgewählten Programme bearbeitet wurden. Die hierbei erzielten Resultate werden im nächsten Unterkapitel dargelegt.

7.2 Anregungen für zukünftiges politisches Handeln

Die Analyse politischen Handelns bildete einen zentralen Bestandteil der vorliegenden Untersuchung. Vor allem wurden im Verlauf des fünften und sechsten Kapitels einige ausgewählte Programme aus Deutschland und den Niederlanden auf ihre Inhalte und Resultate hin untersucht. Im Folgenden werden die hierbei gewonnenen Erkenntnisse genutzt, um auf dieser Grundlage einige Lehren für zukünftiges politisches Handeln zu formulieren. Es gilt bei diesem Vorgehen zu bedenken, dass in den nachfolgenden Ausführungen teilweise äußerst komplexe Themen angesprochen werden, zu denen keine abschließenden Einschätzungen vorliegen können. Zudem ist zu beachten, dass die Reichweite der vorliegenden Untersuchung sowohl zeitlich als auch inhaltlich begrenzt ist.

Da im Verlauf der Arbeit sehr unterschiedliche Gesichtspunkte angesprochen wurden, liegt eine Vielfalt an Einsichten vor, die für dieses Unterkapitel eine Relevanz besitzen. Um diesem Teil der Studie eine Struktur zu geben, werden seine Inhalte zu einigen zentralen Punkten verdichtet. Die Ausführungen teilen sich hierbei in zwei Bereiche auf. Zunächst werden in einem ersten Schritt einige grundlegende Aspekte erörtert. In diesem Zusammenhang geht es unter anderem um die Übertragbarkeit von nationalen Erfahrungen, die Vergleichbarkeit von Programmresultaten oder auch die Reichweite politischen Handelns. Im Anschluss werden dann eher praxisbezogene Gesichtspunkte thematisiert, welche sich auf die Ausgestaltung zukünftiger Fördermaßnahmen in Deutschland und in den Niederlanden beziehen.

Die Auseinandersetzung mit den in diesen Ländern durchgeführten politischen Aktivitäten zur Verbesserung der Erwerbsperspektiven von Migranten führte zu mehreren grundsätzlichen Erkenntnissen. Für eine komparative Betrachtung besitzt die Frage nach der Transferierbarkeit der erzielten Resultate eine grundlegende Bedeutung. Auch für diese Arbeit ist es zweifelsohne von hohem Interesse, inwiefern die Erfahrungen aus Deutschland und den Niederlanden auf das jeweilige Nachbarland übertragbar sind. An dieser Stelle findet nun eine Auseinandersetzung mit verschiedenen Gesichtspunkten statt, die es in dieser Hinsicht zu beachten gilt.

Es sprechen verschiedene Punkte dafür, dass die politischen Entscheidungsträger durch einen deutsch-niederländischen Vergleich neue Kenntnisse und Handlungsoptionen zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern gewinnen können. In diesem Zusammenhang kann zunächst auf den Umstand verwiesen werden, dass sich die Modalitäten auf dem deutschen und dem niederländischen Arbeitsmarkt ähneln. Die Wirtschaften beider Länder stehen in einem sich fortdauernd verstärkenden internationalen Wettbewerb. Dieser Umstand wirkt sich bestimmend auf die Menge und die Struktur der verfügbaren

Erwerbsmöglichkeiten aus. Die Globalisierung des ökonomischen Geschehens hat unter anderem dazu beigetragen, dass die Zahl der Arbeitsplätze, welche nur geringe Qualifikationen erfordern, sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden in den letzten Jahrzehnten erheblich gesunken ist. Eine erfolgreiche berufliche Karriere setzt folglich in beiden Ländern zunehmend höhere Ausbildungskennntnisse voraus.

Der Erwerbslosigkeit liegen in Deutschland und in den Niederlanden unter anderem vor diesem Hintergrund zwei wesentliche Ursachen zugrunde. Zum einen stehen oftmals nicht genügend Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung. Es gilt zum anderen zu beachten, dass das Angebot an zu besetzenden Stellen zum Teil nicht mit der Nachfrage von Seiten der Arbeitssuchenden zu vereinbaren ist.³¹ Die Lösung dieser beiden Grundprobleme bildet einen der wichtigsten Bereiche politischen Handelns in den zwei Staaten. Bereits seit vielen Jahren versuchen die Entscheidungsträger durch Maßnahmen auf verschiedensten Gebieten in dieser Hinsicht Lösungen zu erarbeiten.

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik entstand sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden im Ergebnis ein umfangreiches und mit erheblichen Ressourcen ausgestattetes Fördersystem, welches sich durch eine große Zahl an Instrumenten mit jeweils unterschiedlichen Zielsetzungen, Inhalten und Ergebnissen kennzeichnet. Die Schwerpunkte und Ergebnisse der niederländischen und der deutschen Arbeitsmarktpolitik weichen in mancherlei Hinsicht deutlich voneinander ab. Allerdings bestehen bezüglich der grundsätzlichen Ansatzpunkte staatlichen Handelns auch deutliche Übereinstimmungen. In beiden Ländern versucht man zum einen die Erwerbschancen bestimmter Personengruppen durch den Einsatz qualifizierender und arbeitsfördernder Maßnahmen zu steigern. Die Aktivitäten richten sich zweitens auf die Gewinnung neuer Arbeitsplätze. Zu diesem Zweck werden unter anderem Mittel für subventionierte Beschäftigungsmöglichkeiten bereitgestellt.

Die Betrachtung der Entwicklungen auf dem deutschen und dem niederländischen Arbeitsmarkt hat gezeigt, dass trotz aller bisherigen Bemühungen bis heute eine hohe Zahl an Menschen in beiden Ländern keinen Zugang zu einer regulären Erwerbstätigkeit findet. Die in der vorliegenden Studie durchgeführte Betrachtung politischen Handelns führte dementsprechend auch zu dem Ergebnis, dass selbst umfangreiche und mit erheblichen Ressourcen ausgestattete Initiativen wie beispielsweise das deutsche Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit oder das niederländische *Wet Inschakeling Werkzoekenden* das Problem der Erwerbslosigkeit in den zwei Staaten nicht entscheidend eindämmen konnten. Es wurde somit deutlich, dass die Situation am Arbeitsmarkt im

31 Dieser Punkt erklärt auch die scheinbar paradoxe Tatsache, dass es in beiden Ländern zeitgleich eine hohe Zahl an Erwerbslosen und an offenen Stellen gibt. Die Unvereinbarkeit von Angebot und Nachfrage erklärt sich vor allem durch Qualifikationsdefizite, Mobilitätsprobleme und mangelnde Vermittlungsmöglichkeiten. Die Migranten in Deutschland und in den Niederlanden sind von diesen Schwierigkeiten in besonders kritischer Weise betroffen. Zum Thema siehe: UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 40 ff.; KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 73.

Allgemeinen und auch jene der Zuwanderer im Besonderen nicht nur vom Umfang und der Ausgestaltung der eingesetzten Förderprogramme, sondern in einem hohen Maße auch von anderen Faktoren wie vor allem der ökonomischen Gesamtentwicklung abhängt. Die Reichweite arbeitsmarktpolitischen Handelns ist folglich zweifelsohne begrenzt.

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass sich die arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen in Deutschland und in den Niederlanden in ihren Grundzügen ebenso ähneln wie die Potenziale und Ansatzpunkte staatlichen Handelns. Auch in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern bestehen Parallelen zwischen den zwei Ländern. In beiden Staaten haben die Zuwanderer überproportional große Probleme, einen Zugang zum Erwerbsleben zu finden. Die entsprechenden Arbeitslosenquoten bringen dies eindeutig zum Ausdruck. Zudem besteht auf der Grundlage der verfügbaren Daten bei Migranten sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden eine höhere Gefahr in so genannte beschäftigungsferne Nischen zu geraten. Im Vergleich zur autochthonen bzw. deutschen Bevölkerung besteht eine spezifische Problematik der Zuwanderer des Weiteren darin, dass sich sprachliche Defizite oftmals negativ auf ihre Erwerbchancen auswirken. In Anbetracht dieser Punkte ist erstens davon auszugehen, dass die Zuwanderer in beiden Ländern eine wichtige Zielgruppe politischen Handelns darstellen. Zweitens bestehen gewisse Übereinstimmungen in Bezug auf die spezifischen Probleme dieser Bevölkerungsgruppen in Deutschland und in den Niederlanden.

Auch in Bezug auf die Ursachen der Erwerbsschwierigkeiten der Migranten in den beiden Ländern existieren Parallelen, wobei die Bedeutung der einzelnen Punkte zum Teil voneinander abweicht. Die Arbeitsmarktchancen der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden werden jedoch grundsätzlich ebenso wie jene der Ausländer in Deutschland vor allem durch ihre Qualifikationsdefizite beeinträchtigt. Zudem ist die höhere Erwerbslosigkeit der Migranten in beiden Ländern auch auf die Auswirkungen des wirtschaftlichen Strukturwandels, auf die Konjunkturanfälligkeit ihrer Beschäftigungsverhältnisse und auf diskriminierende Verhaltensweisen zurückzuführen.

Die soeben genannten Aspekte zeigen, dass nicht nur hinsichtlich der allgemeinen beschäftigungspolitischen Herausforderungen Übereinstimmungen zwischen Deutschland und den Niederlanden bestehen. Auf der Grundlage der in dieser Untersuchung erarbeiteten Erkenntnisse konnte nachgewiesen werden, dass auch in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern gemeinsame Handlungserfordernisse bestehen. Vor allem der Umstand, dass die überproportional großen Erwerbsprobleme der Migranten in Deutschland und in den Niederlanden auf vergleichbare Ursachen zurückzuführen sind, ist als Beleg für die Vorzüge eines zwischenstaatlichen Vergleichs aufzufassen. Für die vorliegende Studie gilt es somit an dieser Stelle festzuhalten, dass die bei der Analyse politischen Handelns erzielten Resultate eine Grundlage dafür bilden können, dass die zwei Staaten voneinander lernen.

Nachdem bisher einige Überlegungen angestellt wurden, welche für die Transferierbarkeit der gewonnenen Erkenntnisse sprechen, gilt es nun auch auf

die in dieser Hinsicht existierenden Probleme hinzuweisen. Im Verlauf der Untersuchung wurde mehrfach verdeutlicht, dass das Handeln der politischen Entscheidungsträger vor dem Hintergrund voneinander abweichender nationaler Umstände zu betrachten ist. Konkret bedeutet dies, dass die deutschen und niederländischen Maßnahmen zur Verbesserung der Erwerbschancen von Migranten in ihrer Entstehung, inhaltlichen Ausrichtung und Wirksamkeit zum Teil von Faktoren beeinflusst werden, denen im jeweiligen Nachbarland in manchen Fällen eine andere Bedeutung zukommt.

Die Übertragbarkeit politischer Erfahrungen wird darüber hinaus noch durch einen zweiten Punkt erschwert. Politische Problemlösungsprozesse sind auf der Grundlage der Angaben in der Literatur und der im Verlauf der Untersuchung erzielten Ergebnisse als äußerst komplexe Vorgänge zu begreifen. Dementsprechend sind unter anderem die Auswirkungen politischer Maßnahmen zumeist nicht in ihrer Gesamtheit zu erfassen. Es ist weiterhin zu bedenken, dass zwischen einzelnen politischen Maßnahmen zumeist bedeutsame Unterschiede bestehen. Dies gilt beispielsweise in Bezug auf die angestrebten Zielsetzungen, auf die anvisierten Personengruppen, auf die eingesetzten Ressourcen und auf die inhaltlichen Ausrichtungen. Die angesprochenen Punkte erschweren den Vergleich zwischen politischen Programmen und setzen der Übertragbarkeit von Erkenntnissen Grenzen. Sie erklären auch, warum es keine endgültigen Einsichten über den sinnvollen Einsatz bestimmter Förderinstrumente geben kann.³²

Um der Komplexität politischen Handelns zu begegnen, erfolgte die Auseinandersetzung mit den ausgewählten Programmen in der vorliegenden Arbeit auf der Basis eines für diesen Zweck konzipierten Analyseschemas. Durch dieses Vorgehen konnte eine weitgehende Einheitlichkeit der Bearbeitung und eine gewisse Vergleichbarkeit der Ergebnisse gewährleistet werden. Im Verlauf der Betrachtung wurde ersichtlich, dass auch die sechs in dieser Studie untersuchten Instrumente, die sich auf die Verbesserung der Erwerbschancen von Migranten in Deutschland und in den Niederlanden richteten, in einer Vielzahl an zentralen Punkten voneinander abwichen. Zudem muss festgehalten werden, dass beispielsweise die dargestellten Verbleibsdaten auf sehr unterschiedlichen Definitionen beruhten. Aus diesen Gründen ist es kaum möglich, im Sinne eines Rankings vergleichende Aussagen über die Wirksamkeit und die Erfolge der einzelnen Programme zu treffen. Es können jedoch auf der Basis der durchgeführten Betrachtungen einige Lehren aus den erarbeiteten Erkenntnissen gezogen werden. Im nun folgenden zweiten Teil des Unterkapitels werden relevante Aspekte angesprochen.

32 Es gilt in diesem Zusammenhang auch den gegen Ende des vierten Kapitels bereits angesprochenen Umstand zu beachten, dass bis heute nur sehr wenige vergleichende Kenntnisse über die Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Programme vorliegen. Diese Problematik besitzt auch für die Integrationsprogramme in Deutschland und den Niederlanden eine Bedeutung. Vollmer schreibt über die Situation in der Bundesrepublik: „However, the main problem of the activities, measures and programming is more structural: the lack of an overview of the existing programmes and measures and a lack of monitoring and evaluation.“ VOLLMER (2004a): S. 156.

Ein bedeutsames Problem besteht hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung der Zuwanderer in Deutschland und in den Niederlanden darin, dass diese nicht nur überproportional häufig keine reguläre Beschäftigung finden, sondern auch von den vorhandenen Fördermöglichkeiten nicht in einem ausreichenden Maße profitieren. Im Verlauf der Untersuchung wurde beispielsweise darauf hingewiesen, dass diese Bevölkerungsgruppen in Deutschland und in den Niederlanden in vielen Fällen keinen Zugang zu den Angeboten der Arbeitsverwaltungen finden. Es handelt sich bei den Zuwanderern in beiden Ländern folglich um eine besonders schwer zu erreichende und zu aktivierende Zielgruppe.³³ Aus diesem Grund sind auch spezifische Aktivitäten ratsam, um die Migranten zu kontaktieren und damit ihr Abgleiten bzw. ihr Verweilen in beschäftigungsfernen Nischen zu verhindern. Im Rahmen der Untersuchung wurde dieser Umstand unter anderem durch die Betrachtung der *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* deutlich. Im Rahmen einzelner Projekte wurden zum Teil sehr erfolgreiche Maßnahmen zur Aktivierung von Zuwanderern ergriffen. Auf diese Weise gelang es Personen einzubeziehen, die ansonsten wahrscheinlich nicht von einer Förderung profitiert hätten. Die Erfahrungen zeigen, dass vor allem ein aktives Zugehen auf die Zuwanderer von Bedeutung ist. Zudem ist es nach Klaver, Mevissen und Odé zur Motivation der jeweiligen Zielgruppe wichtig, von Beginn an konkrete Perspektiven zu bieten.³⁴

Ein weiterer wichtiger Punkt besteht auf der Basis der untersuchten Programme darin, dass die Zuwanderer in vielen Fällen einen besonders hohen Förderaufwand aufweisen. Im Sinne dieser Aussage haben sich dann auch jene Programme in besonderer Weise bewährt, deren Konzeption eine intensive Betreuung und eine individuell ausgerichtete Begleitung der anvisierten Zielgruppe vorsah.³⁵ Zu denken ist hierbei unter anderem an die nordrhein-westfälische Landesinitiative *Jugend in Arbeit*, die *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* und den *MKB-minderhedenconvenant*. Im Rahmen dieser Programme wurden die Teilnehmer intensiv auf die Erwerbstätigkeit vorbereitet. Sie hatten zudem oftmals einen festen Ansprechpartner, der detaillierte Kenntnisse über die individuellen Möglichkeiten und Probleme des Zuwanderers besaß. Auch für zukünftige politische Programme erscheint eine derartige Vorgehensweise sinnvoll. Allerdings ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass eine umfassende Begleitung stets mit erheblichen Kosten verbunden ist. Diese Mehrausgaben können jedoch durch die nachhaltig besseren Ergebnisse eines solchen Ansatzes gerechtfertigt werden.³⁶

33 Dies bestätigt unter anderem: DAGEVOS (2001a): S. 75.

34 Vgl.: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 68.

35 Im Rahmen der Beschäftigung mit den einzelnen Programmen wurde dieser Punkt mehrfach erwähnt. Seine Bedeutung unterstreichen auch: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 51; RICHTER/SARDEI-BIERMANN (2000): S. 24.

36 An verschiedenen Stellen der Literatur wird darauf hingewiesen, dass auch die Arbeitsverwaltungen in Deutschland und in den Niederlanden ihre Vermittlungsarbeit in Zukunft in dieser Hinsicht verbessern sollten. Vgl. hierzu: TASKFORCE MINDERHEDEN

Der Zugang zum deutschen und niederländischen Arbeitsmarkt setzt in vielen Fällen den Besitz bestimmter Qualifikationen voraus. Dieser Umstand erweist sich für die Zuwanderer in den zwei Staaten in vielen Fällen als problematisch, weil bei ihnen im Bereich der schulischen und beruflichen Bildung überdurchschnittlich häufig Probleme auftreten. Darüber hinaus weisen viele Mitglieder der Bevölkerungsgruppe sprachliche Defizite auf, die den Zugang zu einer Erwerbstätigkeit blockieren. Oftmals fehlt es den Zuwanderern zudem an beruflicher und gesellschaftlicher Orientierung. Vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten ergibt sich zweifelsohne das Erfordernis qualifizierender Maßnahmen. Die Erfahrungen aus Deutschland und den Niederlanden veranschaulichen jedoch, dass hinsichtlich der bisher verwendeten Förderinstrumente in mancherlei Hinsicht noch Verbesserungen notwendig sind.³⁷ Diese Forderung ergibt sich unter anderem aus der Tatsache, dass sich zu lange und ineffiziente Qualifizierungsmaßnahmen oft negativ auf die Erwerbsmotivation der Teilnehmer auswirken und des Weiteren erhebliche Kosten aufwerfen können.

Um zu einer Verbesserung in Bezug auf den Einsatz qualifizierender Maßnahmen zu gelangen, ist in Zukunft stärker auf mehrere Punkte zu achten. Von großer Bedeutung ist es, die vorhandenen Instrumente kritisch auf ihre Qualität hin zu überprüfen. Der beruflichen Verwertbarkeit der Fördermaßnahmen sollte in diesem Zusammenhang eine besondere Beachtung zukommen.³⁸ Es wird von Seiten vieler Experten dafür plädiert, den Stellenwert jener Konzepte zu erhöhen, in denen theoretische und praktische Ausbildungskomponenten miteinander kombiniert werden. Ein derartiger Ansatz soll sich vor allem positiv auf die Erwerbsperspektiven und die Motivation der Teilnehmer auswirken.³⁹ Zur Erreichung dieser Zielsetzungen erscheint es auch sinnvoll, Qualifizierungsmaßnah-

EN ARBEIDSMARKT (2000): S. 8 f.; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2005): S. 5.

37 Mit der grundsätzlichen Problematik qualifizierender Maßnahmen beschäftigen sich: SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 211. Den in diesem Bereich vorliegenden Handlungsbedarf veranschaulicht Bosch, der über die Förderinstrumente für Jugendliche in Deutschland schreibt: „Da keine umfassende Bewertung dieser Maßnahmen vorliegt, können sie nicht pauschal bewertet werden. Es scheint jedoch außer Frage zu stehen, dass vielen Jugendlichen der Übergang in eine Lehre und in Arbeit ermöglicht wurde. Ebenso deutlich wird aber auch, dass ein Teil der Jugendlichen nur in Warteschleifen endet, ohne mit der Berufswelt in Berührung gekommen zu sein. Es gibt zu viele und zu breit angelegte Berufsvorbereitungsmaßnahmen, die die Lage der Jugendlichen nicht entscheidend verbessern.“ BOSCH (2001): S. 34. Die Bedeutung dieses Punktes für die Niederlande dokumentieren: SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 133 f.

38 Suntum und Schlotböllner gelangen am Ende ihrer international vergleichenden Untersuchung zu dem Ergebnis, dass sich qualifizierende Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktchancen von Zuwanderern in der Vergangenheit als äußerst hilfreich erwiesen haben. Sie führen fort: „Hier kommt es allerdings auf die Qualität entsprechender Programme und auf hinreichende Anreize zur erfolgreichen Teilnahme an.“ SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 208.

39 Zum Thema siehe: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 68; SER (2000a): S. 143; WERK GROEP TOEKOMST VAN HET ARBEIDSMARKTBELEID (2001): S. 48; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003a): S. 15 ff.

men frühzeitig in ein individuell angepasstes Konzept einzufügen, das die Stationen auf dem Weg in die Beschäftigung skizziert. Ein solches Vorgehen, welches unter anderem im Rahmen der Landesinitiative *Jugend in Arbeit* oder auch der *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* praktiziert wurde, kann die Leistungsbereitschaft der zu fördernden Person positiv beeinflussen. Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse ist es hierbei von Bedeutung, dass nicht zu viele vorbereitende Schritte nacheinander durchgeführt werden, sondern sobald wie möglich ein Kontakt zum Erwerbsleben hergestellt wird.⁴⁰

Im Sinne der soeben getroffenen Aussage führte die Beschäftigung mit den sechs ausgewählten Programmen zu dem Ergebnis, dass sich die Verbleibsdaten bei jenen Fördermaßnahmen besonders positiv darstellten, die auf eine möglichst frühzeitige Vermittlung in den regulären Arbeitsmarkt abzielten.⁴¹ Unter anderem wurden bei *Jugend in Arbeit* und bei den im Rahmen des *Wet Inschakeling Werkzoekenden* eingesetzten Arbeitserfahrungsstellen mit diesem Ansatz gute Erfolge erzielt. Auch Suntum und Schlotbölller dokumentieren den hohen Stellenwert praktischer Erfahrungen, indem sie schreiben: „Ein niedrig bezahlter Einstieg in die Erwerbstätigkeit ist immerhin besser als gar keiner. Dort erworbene Fähigkeiten, verbesserte Sprachfähigkeiten und geknüpfte Kontakte sind als Grundlage für den beruflichen Einstieg erfahrungsgemäß geeigneter als jede Qualifizierungsmaßnahme.“⁴² Auf der Grundlage der vorhandenen Erfahrungen ist es für die Ausgestaltung zukünftiger Politik von zentraler Bedeutung, Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitssuchende bereitzustellen, die einen möglichst engen Bezug zum regulären Arbeitsmarkt aufweisen.⁴³ Die in den letzten Jahren in Deutschland und in den Niederlanden eingeleiteten Reformen sind, da sie in ihrer Grundtendenz in die skizzierte Richtung zielen, zu begrüßen.⁴⁴ In Anbetracht der vergleichsweise hohen Lohnkosten in beiden Ländern bietet sich als Mittel zur Gewinnung von Beschäftigungsmöglichkeiten weiterhin die Bereitstellung staatlicher Zuschüsse an.⁴⁵

Aus verschiedenen Gründen weist jedoch auch diese Strategie gewisse Probleme auf. Es ist zunächst einmal davon auszugehen, dass es sicherlich schwierig ist, eine ausreichende Zahl an Unternehmen zu finden, die sich zu vertretbaren Kosten bereit erklären, entsprechende Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen. Zudem ist zu beachten, dass subventionierte Beschäftigungsverhältnisse in vielen Fällen reguläre Erwerbsmöglichkeiten verdrängen können und die Arbeitgeber sie oftmals nur einsetzen, um Kosten zu senken bzw. Mitnahmeeffekte zu erzielen. Ein weiterer wichtiger Punkt ist darin zu sehen, dass der Einsatz derar-

40 Anschaulich hierzu: KLAVER (2001): S. 83; SER (2000b): S. 14.

41 Dieser Punkt wurde vor allem bei der Beschäftigung mit dem deutschen JUMP-Programm deutlich, welches sowohl ausbildungs- als auch arbeitsfördernde Komponenten umfasste.

42 SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 209.

43 In diesem Sinne äußern sich unter anderem: WAHL/SCHULTE (2005): S. 143.

44 Vgl.: BA (2004): S. 90 ff.

45 Siehe hierzu: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 68 und S. 74; SCHRÖDER (2001): S. 67.

tiger Instrumente nur für jene Personen sinnvoll erscheint, bei denen Voraussetzungen vorliegen, welche eine dauerhafte Vermittlung in Arbeit zulassen. Wegen der genannten Punkte sind in Bezug auf die Konzeption von subventionierten Beschäftigungsgelegenheiten bestimmte Aspekte zu beachten. Vor allem sollten derartige Fördermaßnahmen stets eine klare zeitliche Befristung aufweisen und so gezielt wie möglich verwendet werden.

Die angespannte Situation der öffentlichen Haushalte erfordert sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden eine möglichst effektive Verwendung von Ressourcen. An dieser Stelle werden daher nun einige Punkte erörtert, die zur Verbesserung des Mitteleinsatzes in den zwei Staaten beitragen können. Die Förderstrukturen für Erwerbslose im Allgemeinen und für beschäftigungslose Zuwanderer im Besonderen sind zu optimieren. Dies gilt hinsichtlich der Zuwanderer unter anderem für die Arbeitsverwaltungen, die in vielen Fällen Schwierigkeiten bei der Förderung dieser Zielgruppe haben.⁴⁶ Die Resultate des *MKB-minderhedenconvenants* belegen die in dieser Beziehung möglichen Verbesserungen. Zudem hat dieses Programm auch verdeutlicht, dass es durchaus möglich ist, das Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten besser mit der Nachfrage nach Arbeitsplätzen zu verbinden und damit die Erwerbchancen einer bestimmten Zielgruppe, wie in diesem Fall der nichtwestlichen Allochthonen, zu erhöhen.⁴⁷

Die Auseinandersetzung mit den *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen* sowie vor allem dem BQF-Programm hat gezeigt, dass die Kooperation verschiedener Akteure vor Ort erforderlich ist, um neue Chancen für Zuwanderer zu schaffen und Probleme beispielsweise bei bestimmten Übergängen in deren Erwerbslaufbahnen zu vermeiden.⁴⁸ Gerade die durch das BQF-Programm finanzierten Beruflichen Qualifizierungsnetzwerke zeigen, dass auch mit eher geringen Mitteln gute Erfolge auf lokaler und regionaler Ebene erzielt werden können, wenn die Schaffung eines effizienten Netzwerkes gelingt. Für die Erwerbsperspektiven der Zuwanderer ist es hierbei von zentraler Bedeutung, dass Akteure aus der Wirtschaft in die Aktivitäten einbezogen werden, weil diese in der Lage, sind erforderliche Kompetenzen und Angebote bereitzustellen. Damit ein effektiver Kontakt zu den Migranten zustande kommt, können auch de-

46 Zum Thema siehe: DAGEVOS (2001a): S. 82 ff.; DAGEVOS/TURKENBURG (2003): S. 261 f.; KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 50 f. und S. 73; WAHL/SCHULTE (2004): S. 112 ff.

47 Vgl.: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 74.

48 Auf die Notwendigkeit entsprechenden Handelns auf der lokalen Ebene verweisen auch: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 50 f.; RICHTER/SARDEI-BIERMANN (2000): S. 24; SER (2000b): S. 164; STICHTING VAN DE ARBEIT (2001): S. 25; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2005): S. 5; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003a): S. 12; UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 224 f. In den Niederlanden wurde durch die Einführung des *Wet Werk en Bijstand* und die damit einhergehende Bündelung arbeitsmarktpolitischer Kompetenzen auf der kommunalen Ebene ein abgestimmtes Vorgehen ermöglicht. Inwiefern dieser Ansatz in Zukunft zu besseren Ergebnissen beiträgt, wird sich in den nächsten Jahren erst herausstellen.

ren eigene Organisationen wichtige Informations- und Vermittlungsarbeiten übernehmen.⁴⁹

Die Beschäftigung mit den sechs politischen Programmen hat den Nutzen einer intensiven Begleitforschung veranschaulicht. Wenn man die Umsetzung und die Auswirkungen eines Förderinstruments auf geeignete Weise untersucht und evaluiert, schafft dies die Möglichkeit etwaige inhaltliche oder organisatorische Probleme zeitnah aufzudecken und zu beheben. Auf diese Weise können kostenintensive Fehlentwicklungen gemieden und die Aussichten auf einen erfolgreichen Programmverlauf gesteigert werden. Zu diesem Zweck erscheint es auch sinnvoll, angestrebte Zielsetzungen sowohl quantitativ als auch zeitlich möglichst exakt zu definieren und fortdauernd Transparenz über die Zwischenergebnisse zu schaffen. Die bisher in Deutschland und in den Niederlanden in dieser Hinsicht vorhandenen Ansätze sind aus den genannten Gründen weiter auszubauen.⁵⁰

Die Frage danach, ob spezifische Förderansätze für Zuwanderer sinnvoll sind, wird in Deutschland und in den Niederlanden häufig diskutiert. Suntum und Schlotböller schreiben hierzu: „Bei der Frage nach allgemeinen oder speziellen Programmen sollte der Grundsatz gelten, dass allgemein zugängliche Programme vorzuziehen sind, und zwar zielgruppenorientiert gemessen an sozioökonomischen Größen wie Beschäftigungsstatus, Einkommen oder Bildung. Dies gilt für den Fall, dass die Probleme unabhängig von der Nationalität und der Herkunft sind. Werden aber für Zuwanderer spezifische Defizite festgestellt, sind spezielle Maßnahmen sinnvoller. Dies gilt in erster Linie für Sprachkurse und für Rückstände bzgl. der Kenntnisse des deutschen Rechtssystems oder des institutionellen Aufbaus. Diese sind auch Grundlagen für die erfolgreiche Teilnahme an allgemeinen Fördermaßnahmen.“⁵¹ Im Einklang mit der Aussage der beiden Autoren erscheint es sinnvoll, den Zugang zu Förderprogrammen nicht vornehmlich auf der Grundlage bestimmter Kategorien zu gewähren. Vielmehr ist die Tatsache anzuerkennen, dass viele Problemlagen in sehr unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen auftreten. Aus diesem Grund sollte die jeweilige Förderung eher auf der Basis möglichst objektiv nachzuweisender Handlungserfordernisse erfolgen.⁵²

In der Literatur werden zum Teil noch weitere politische Forderungen erhoben, auf die im Folgenden nicht näher eingegangen wird, weil sie nur einen indirekten Bezug zum Untersuchungsthema aufweisen.⁵³ Vielmehr wird an dieser

49 Vgl.: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 68 f.

50 Zu diesen Punkten siehe: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 528; WAHL/SCHULTE (2005): S. 118 f. und S. 143.

51 Vgl.: SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 212.

52 Schröder weist in diesem Zusammenhang noch auf ein Problem spezifischer Förderansätze hin. Sie schreibt: „‘Ethnic‘ programmes will only increase the stereotyping of individuals and thus aggravate the importance of statistical discrimination.“ SCHRÖDER (2001): S. 68.

53 Es geht bei diesen Forderungen beispielsweise darum, wie man Fehlanreize im Sozialsystem vermeiden kann, oder um die Frage, inwiefern der Einsatz von Sanktionen

Stelle nun abschließend auf ein letztes und in seiner Bedeutung kaum zu überschätzendes Thema eingegangen. Die Erwerbschancen von Migranten können in Deutschland und den Niederlanden nur dann nachhaltig verbessert werden, wenn es gelingt, deren Bildungserfolge erheblich zu steigern. Nach Vehrkamp lässt sich dann auch der „statistisch messbare Bildungsrückstand als derjenige Erklärungsfaktor unzureichender Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern feststellen, der auf den größten politischen Handlungsbedarf aber auch die größten Handlungs- und Erfolgchancen verweist.“⁵⁴ Die Relevanz des Themenfeldes und die Dringlichkeit von Verbesserungen wurde sowohl für Deutschland als auch für die Niederlande unter anderem durch die Ergebnisse der letzten PISA-Studie dokumentiert.⁵⁵

In Deutschland diskutiert man ebenso wie in den Niederlanden seit Jahren intensiv und zum Teil äußerst kontrovers die Frage, auf welche Weise die Qualifikationsprobleme der Zuwanderer zu lösen sind. An dieser Stelle können nur einige der in dieser Hinsicht bedeutsamen Aspekte kurz angesprochen werden.⁵⁶ Die Qualifizierungsdefizite der Zuwanderer in Deutschland und den Niederlanden tragen, wie bereits erwähnt, einen kumulativen Charakter. Die Förderung

die Leistungsbereitschaft zu fördernder Personen steigert. Zu diesen Themen siehe: SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 208; VEHRKAMP (2003): S. 27; WAHL/SCHULTE (2005): S. 143 f.; DAGEVOS (2001a): S. 75; SER (2000b): S. 14 f.

54 VEHRKAMP (2003): S. 30. .

55 Vgl.: KOOPMANS (2005): S. 8; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 21 f.; GOGOLIN/NEUMANN/ROTH (2003): S. 12 f.; MAAS/MEHLEM/SCHROEDER (2004): S. 131. Die Bedeutung des Bildungsbereiches für den Verlauf von Integrationsprozessen im Allgemeinen und die erfolgreiche Einbindung von Zuwanderern in das Erwerbsleben im Besonderen wird an vielen Stellen der Literatur betont. Unter anderem sagte der ehemalige Bundespräsident Rau in einer Rede im Jahr 2000: „Bildung und nochmals Bildung – das ist die grundlegende Voraussetzung für jede Integration.“ RAU (2000): S. 11. Weitere vergleichbare Ausführungen finden sich unter anderem auch bei: MAAGDENBERG/SCHOLTEN (2004): S. 39; RIJSCHROEFF (2003a): S. 95; NUGTER (2004): S. 41; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 259; DAGEVOS (2001a): S. 101; SEIFERT (2001): S. 37; BULMAHN (2003): S. 9; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (1997a): S. 6; SEIFERT (2001): S. 37. Das Bildungssystem besitzt ohne Zweifel nicht nur für die sozioökonomische, sondern auch für die soziokulturelle Integration von Migranten eine wichtige Bedeutung. Um dies zu verdeutlichen sei an dieser Stelle beispielhaft auf Gijsberts hingewiesen, die schreibt: „There is strong correlation between socio-economic and socio-cultural integration. Better educated migrants, for example, have far more contacts with the indigenous population, have a better command of the language and have more modern views than their less well-educated fellow-migrants.“ GIJSBERTS (2004): S. 38.

56 Für weitergehende Informationen sei an dieser Stelle auf folgende Auswahl an Literatur verwiesen: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2003): S. 1 ff.; TESSER/IEDEMA (2001): S. 1 ff.; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2004): S. 1 ff.; GIJSBERTS (2003a): S. 37 ff.; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 21 ff.; GIJSBERTS (2003b): S. 63 ff.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 259 ff.

von Migranten sollte deshalb möglichst frühzeitig einsetzen. „Nur so kann verhindert werden, dass sich migrationsbedingte Probleme, wie etwa mangelnde Sprachkenntnisse über längere Zeiträume hinweg tradieren und Folgeprobleme entstehen.“⁵⁷

Es ist davon auszugehen, dass die mangelnden Bildungserfolge vieler Migrantenkinder ganz wesentlich darauf zurückzuführen sind, dass sie bereits zum Zeitpunkt der Einschulung Leistungsdefizite vor allem im sprachlichen Bereich aufweisen. Die frühzeitigen schulischen Schwierigkeiten können in der Folgezeit oftmals nicht vollständig ausgeglichen werden und bilden in vielen Fällen die Grundlage für einen bedenklichen Rückgang der Bildungsmotivation und Lernbereitschaft. Wegen dieser Problematik kommt bereits dem Bereich der vorschulischen Bildung eine hohe Bedeutung zu.⁵⁸ Die politischen Entscheidungsträger in Deutschland und den Niederlanden haben in den letzten Jahren verstärkte Bemühungen unternommen und zusätzliche Ressourcen aufgewendet, um die frühzeitige Förderung von Kindern fortzuentwickeln.⁵⁹ Trotz dieser Aktivitäten bleiben weitere Verbesserungen notwendig. Es gilt vor allem, die entsprechenden Einrichtungen personell und finanziell besser auszustatten.⁶⁰ Erst hierdurch werden die Grundlagen dafür geschaffen, dass die Kinder nicht nur betreut, sondern frühzeitig gefördert werden.⁶¹ Die positiven Effekte eines solchen Vorgehens wirken sich auf alle Kinder aus. Da die jungen Ausländer bzw. Allochthonen in vielen Fällen einen besonders großen Förderbedarf aufweisen, würden sie jedoch voraussichtlich in einem besonders hohen Maße profitieren.

57 BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2000a): S. 8;

58 In diesem Sinne äußern sich beispielsweise: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 38; TESSER/IEDEMA (2001): S. 201; VEENMAN (2000): S. 2; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (1997b): S. 127; SEIFERT (2001): S. 38; KESKIN (2005): S. 97 f.

59 Zu den durchgeführten Maßnahmen siehe unter anderem: GIJSBERTS (2003b): S. 66 ff.; BRONNEMAN-HELMERS/TURKENBURG (2003): S. 144 ff.; RIJKSCHROEFF (2003b): S. 101 und S. 112 f; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 290 ff.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2001a): S. 24; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 23 ff.; LANDESREGIERUNG NRW (2004): S. 132 ff.; LANDESREGIERUNG NRW (2002): S. 8 ff.

60 In Bezug auf Deutschland ist zudem darauf hinzuweisen, dass der Besuch von Kindergärten zum Teil mit erheblichen Kosten verbunden ist. Diese Tatsache schränkt den Zugang von Zuwandererkindern zu diesen Einrichtungen ein und ist daher kritisch zu bewerten. Siehe hierzu: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 23 ff.

61 Die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung äußert sich in diesem Zusammenhang auch kritisch über das Selbstverständnis vieler Institutionen in Deutschland: „Kindertageseinrichtungen verstehen sich nur zu häufig als bildungsfreie Zonen, in denen vorrangig gespielt, aber nicht systematisch gelernt wird. Die derzeitige bildungspolitische Diskussion zielt auf die Weiterentwicklung dieses Betreuungssystems hin zu einem frühkindlichen Bildungssystem.“ BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 23.

Neben dem ersten eher allgemeinen Punkt bietet sich im Elementarbereich noch ein zweiter spezifischer Handlungsansatz an. Die Probleme von Migrantenkindern liegen zum Zeitpunkt der Einschulung vornehmlich im sprachlichen Bereich. Aufgrund der Situation in vielen Zuwandererfamilien bilden die vorschulischen Einrichtungen häufig den Ort, an dem die größten Chancen auf das Erlernen der deutschen bzw. niederländischen Sprache bestehen. Daher sollte gerade auf diesem Aspekt ein Schwerpunkt für die Förderung im vorschulischen Alter liegen. Ein wichtiger Ansatzpunkt für Fortschritte besteht wiederum in der Verbesserung der Personalsituation. In den vorschulischen Einrichtungen fehlt es häufig nicht nur grundsätzlich an Personal, sondern es mangelt vor allem auch an Mitarbeitern, welche die entsprechende Qualifizierung für eine gezielte Sprachvermittlung sowie die Diagnose von und den Umgang mit sprachlichen Problemen aufweisen. Um hier zu einer Verbesserung zu gelangen, ist vor allem an die Vermittlung entsprechender Kenntnisse und Fertigkeiten im Rahmen der Ausbildung der Erzieher zu denken. Auch die stärkere Einbeziehung von Personen mit eigenem Migrationshintergrund erscheint in diesem Zusammenhang sinnvoll.⁶²

Die bisherigen Erfahrungen belegen, dass vorschulische Angebote nicht in jedem Fall das Leistungsniveau der teilnehmenden Kinder verbessern. Vielmehr treten positive Effekte nur dann ein, wenn die Fördermaßnahmen intensiv und über einen längeren Zeitraum hinweg genutzt werden. Zudem muss der Arbeit in den entsprechenden Einrichtungen eine adäquate Konzeption zugrunde liegen.⁶³ Es bleibt als Fazit festzuhalten, dass die Ergebnisse letztlich von der Qualität der Angebote abhängen. Daher liegt eine zentrale Aufgabe für die Zukunft darin, sinnvolle Konzepte zu erarbeiten und sachgerecht umzusetzen.⁶⁴

Dem Bereich der schulischen Bildung kommt eine Schlüsselfunktion für den Erfolg von Integrationsprozessen in Deutschland und in den Niederlanden zu. Mit Blick auf den weiteren beruflichen Werdegang gilt: „Was während des Schulbesuchs von Migrantinnen und Migranten versäumt wird, ist danach nur

62 Siehe hierzu: DAGEVOS/GIJSBERTS/PRAAG (2003): S. 413 und S. 436.; BRONNEMAN-HELMERS/TURKENBURG (2003): S. 145 und S. 177 f.; TESSER/IEDEMA (2001): S. 189; GIJSBERTS (2003b): S. 68 f.; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 28 ff.; LANDESREGIERUNG NRW (2000b): S. 11; UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 213 f.; LANDESREGIERUNG NRW (2004): S. 137 f.

63 Vgl.: BRONNEMAN-HELMERS/TURKENBURG (2003): S. 145 ff.; TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 235; DAGEVOS/GIJSBERTS/PRAAG (2003): S. 413; GIJSBERTS (2003b): S. 68 f.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 345; RIJKSCHROEFF (2003b): S. 113.

64 Um ein effektives Vorgehen und nachhaltige Ergebnisse zu erreichen, ist es weiterhin notwendig, dass die vorschulischen Einrichtungen eng mit den Eltern der Zuwandererkinder und den vor Ort ansässigen Schulen kooperieren. Auf diese Punkte weisen hin: BRONNEMAN-HELMERS/TURKENBURG (2003): S. 145; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 27 ff.

schwer auszugleichen.“⁶⁵ Da ein erfolgreicher Einstieg in das Erwerbsleben ohne einen qualifizierten Schulabschluss in beiden Ländern nur schwer möglich ist, besteht auf diesem Gebiet zweifelsohne politischer Handlungsbedarf. Hinsichtlich der Unterstützung von Zuwandererkindern im schulischen Bereich lassen sich sehr unterschiedliche Handlungsansätze finden. Vor dem Hintergrund der vorhandenen Erfahrungen kommt in diesem Zusammenhang vor allem dem Bereich der Sprachförderung ein herausragender Stellenwert zu.⁶⁶

In Deutschland und in den Niederlanden setzt man seit vielen Jahren Instrumente zum Ausgleich sprachlicher Defizite ein und wendet für dieses Ziel erhebliche Mittel auf.⁶⁷ Wegen der andauernden Ungleichheiten zwischen den Bevölkerungsgruppen, die sich nach internationalen Vergleichsstudien sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden größer darstellen als in vielen anderen europäischen Ländern, mehrt sich seit einiger Zeit die Kritik an den verwendeten Fördermaßnahmen. Zugleich beleben sich die Diskussionen über neue, wirkungsvollere Ansätze. Zum Teil wurden von Seiten der politischen Entscheidungsträger bereits Änderungen ergriffen.⁶⁸

65 ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT (2000): S. 3. Hernold und Loeffelholz äußern in diesem Zusammenhang: „Die Aufgabe der Schule beschränkt sich dabei nicht allein auf die Wissensvermittlung, sondern umfasst weiterhin auch die hinreichende sprachliche Ausbildung sowie die Vermittlung gesellschaftlicher und ökonomischer Normen.“ HERNOLD/LOEFFELHOLZ (2001): S. 58.

66 Die PISA-Studien bestätigen, „dass alles Lernen sprachbasiert ist und Lesekompetenz die Basisqualifikation für alle anderen Fächer ist. Sprachliche Defizite wirken sich kumulativ auf alle Fächer aus.“ LANDESREGIERUNG NRW (2004): S. 139. In diesem Sinne äußern sich auch: GOGOLIN/NEUMANN/ROTH (2003): S. 1; KLAVER/MEVISSEN/ODÉ (2005): S. 72.

67 Informationen zur Politik in den Niederlanden finden sich unter anderem bei: BRONNEMAN-HELMERS/TURKENBURG (2003): S. 148 ff.; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 270 ff.; GIJSBERTS (2003b): S. 98 ff.; RIJKSCHROEFF (2003b): S. 61 ff.; TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 233 ff. In Deutschland variieren die Instrumente je nach Bundesland. Siehe hierzu: HUNGER (2003): S. 107 ff.; SEIFERT (2000): S. 200 ff. Angaben zur nordrhein-westfälischen Vorgehensweise finden sich beispielsweise bei: LANDESREGIERUNG NRW (2004): S. 138 ff.; LANDESREGIERUNG NRW (2002): S. 13 ff.; LANDESAMT FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK NRW (2000a): S. 13 ff.; GOGOLIN/NEUMANN/ROTH (2003): S. 63 ff.; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2001): S. 27 ff.

68 Beispielsweise wurde in den Niederlanden im Jahr 2004 die Finanzierung des *Onderwijs in allochtone levende talen* (OALT) durch die Regierung Balkenende beendet. Siehe hierzu: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 322 ff.; BRONNEMAN-HELMERS/TURKENBURG (2003): S. 157 f.; TUDYKA (2004): S. 133; TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004b): S. 13; BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 332. Über den aktuellen Stand der Dinge in Deutschland schreibt die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung: „In allen Ländern ist Förderunterricht für Schülerinnen und Schüler, deren Deutschkenntnisse nicht ausreichend sind, als kompensatorisches Angebot inzwischen vorgesehen. Zum Teil werden in den Landeshaushalten hierfür erhebliche Mittel bereitgestellt. Da die tatsächliche Verwendung der Mittel im Schulalltag jedoch kaum zu ermitteln ist, wird in der Fachöffentlichkeit befürchtet, dass sie häufig lediglich dazu dienen, bestehende Unterversorgung mit Lehrerstunden oder

In Anbetracht der großen Bedeutung der schulischen Bildung für das Gelingen von Integration findet sich eine Vielzahl an Vorschlägen, die auf die Fortentwicklung der sprachlichen Förderung von Zuwandererkindern abzielen.⁶⁹ Ein gemeinsamer Standpunkt vieler Experten besteht darin, dass diesem Thema weitaus mehr Beachtung zukommen sollte. Es gilt vor allem die Qualität und die Ergebnisse der entsprechenden Förderangebote fortdauernd kritisch zu prüfen und gegebenenfalls Modifikationen vorzunehmen.⁷⁰ Ein weiterer wichtiger Punkt besteht darin, dass die Lehrkräfte in Deutschland und in den Niederlanden in ihrer Ausbildung oder im Rahmen einer Weiterbildung besser auf den Umgang mit sprachlichen Defiziten vorbereitet werden müssen.⁷¹

Neben dem Thema Sprachförderung besitzen sicherlich auch andere Aspekte im Bereich der schulischen Bildung eine Bedeutung. Zu denken ist hierbei unter anderem daran, dass sich die Abläufe und Gegebenheiten in deutschen und niederländischen Schulen für die Zuwandererkinder oftmals als problematisch erweisen. Vor allem die Größe der Lerngruppen verhindert in Deutschland und in

anderen Unterrichtsausfall zu kompensieren. Zudem fehlen bisher jegliche Qualitätskontrolle und auch gezielte Evaluationen des Förderunterrichts.“ BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 39 f.

69 Die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang auf einen bedeutsamen Punkt hin, der in den derzeitigen Diskussionen oftmals nicht beachtet wird. „Es ist aber nicht die Zweisprachigkeit der Migrantenkinder, die zu den hohen Anteilen von schulischen Misserfolgen führt, sondern die Art und Weise, wie unser Schulwesen der Zweisprachigkeit bisher begegnet. Die Aufgabe ‚erst einmal richtig Deutsch zu lernen‘, stellt sich für diese Kinder nicht. Sie wachsen mit zwei Sprachen auf, beide Sprachen beeinflussen ihre Sprachentwicklung in einem wechselseitigen Prozess. Insofern würde eine gezielte schulische Förderung in beiden Sprachen helfen, aus dieser potentiellen Zweisprachigkeit eine tatsächliche zu machen, in der das Kind beide Sprachen in Wort und Schrift beherrscht.“ BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2001): S. 39.

70 Zum Thema siehe: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 26; DAGEVOS/GIJSBERTS/PRAAG (2003): S. 436 ff.; SEIFERT (2001): S. 38; BRONNEMAN-HELMERS/TURKENBURG (2003): S. 161; TESSER/IEDEMA (2001): S. 196; UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001a): S. 12.

71 Hierauf verweisen: KESKIN (2005): S. 106 ff.; ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT(2000): S. 3 f.; SCHILD (2000): S. 141; SER (2000b): S. 208; RAU (2000): S. 9; UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): S. 215 ff. Der in Deutschland in dieser Hinsicht existierende Handlungsbedarf wird durch Gogolin verdeutlicht, die schreibt: „Bislang gibt es bundesweit kein Modell der Lehrerbildung, das strukturell und inhaltlich die Frage, wie die Querschnittsaufgabe des Umgangs mit Heterogenität in Bildung und Erziehung wahrgenommen werden kann, gelöst hätte. Das Angebot im grundständigen Studium erreicht nur ein Bruchteil der Studierenden, nicht einmal alle angehenden Lehrerinnen und Lehrer für das Fach Deutsch können sich auf die Anforderung, mindestens für einen Teil ihrer zukünftigen Schülerinnen und Schüler Deutsch als Zweitsprache unterrichten zu müssen, angemessen vorbereiten. In den Didaktiken anderer Fächer ist dieser Aspekt bisher fast gar nicht verankert.“ Zitiert nach: BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 42.

den Niederlanden die in vielen Fällen erforderliche intensive Förderung. In dieser Hinsicht besteht für die Zukunft Handlungsbedarf. Weiterhin muss auch der Frage nachgegangen werden, wie die vor allem in Deutschland sehr starke Korrelation zwischen dem Bildungserfolg eines Kindes und dem sozialen Status seines Elternhauses in Zukunft zu vermindern ist.⁷²

Eine wichtige Grundlage für die Qualifikationsdefizite der Zuwanderer besteht darin, dass sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden viele jugendliche Zuwanderer ihre Bildungskarriere ohne Abschluss beenden. Dieser Umstand wirkt sich, wie bereits angesprochen, nachhaltig negativ auf die Arbeitsmarktperspektiven der jungen Menschen aus. Der Grund für die Problematik liegt in vielen Fällen darin, dass Leistungsdefizite Frustrationen und Motivationsprobleme erzeugen.⁷³ Die niederländische Regierung intensiviert in den letzten Jahren ihre Bemühungen zur Lösung des Problems. Im präventiven Bereich liegen die Schwerpunkte hierbei beispielsweise auf der Bekämpfung von Unterrichtsversäumnissen, auf der Änderung von Bildungsstrukturen und -inhalten oder auch auf Verbesserungen bei den Übergängen in den Bildungskarrieren. Das Handeln im kurativen Bereich zielt darauf ab, Jugendliche im Fall eines Bildungsabbruchs besser zu erfassen und sie dann zurück in die Bildungseinrichtungen, in die Berufstätigkeit oder in ein Projekt, in dem Ausbildung und Praxis miteinander kombiniert werden, zu begleiten.⁷⁴ Es wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen, inwiefern die vollzogenen Schritte Verbesserungen bewirken. Eine Lehre der vorhandenen Erfahrungen besteht jedoch bereits zu diesem Zeitpunkt darin, dass man etwaigen Schwierigkeiten möglichst frühzeitig begegnen sollte.

Die Betrachtung der Statistiken zur schulischen und beruflichen Bildung führt auch in Deutschland zu dem Ergebnis, dass überproportional viele jugendliche Zuwanderer ihren Weg in die Erwerbstätigkeit ohne die erforderlichen Abschlüsse finden müssen. Daher ergibt sich auch für die deutsche Politik das Erfordernis weiterhin in diesem Bereich aktiv zu sein. Im Verlauf der Untersuchung wurde darauf hingewiesen, dass sich die Probleme im Bereich der beruflichen Bildung in der letzten Zeit sogar vergrößern. Diesen Trend haben auch die

72 Bade und Bommes verdeutlichen die Bedeutung dieses Punktes, indem sie über das deutsche Bildungssystem schreiben, dass es „eine Art Grundpfeiler der dauerhaften Reproduktion sozialer Ungleichheitsverhältnisse in Deutschland bildet, wie die PISA-Studie in international vergleichender Perspektive öffentlichkeitswirksam demonstriert hat. Davon ist, trotz einer gewissen Zahl an Bildungsaufsteigern, die Mehrzahl der Kinder der ehemaligen Arbeitsmigranten betroffen.“ BADE/BOMMES (2004): S. 27.

73 Vgl.: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 306; DAGEVOS/GIJSBERTS/PRAAG (2003): S. 436. Zum in diesem Zusammenhang relevanten Problem des „overadvisering“ in den Niederlanden siehe: GIJSBERTS (2003b): S. 88; DRIESSEN/TESSER (1998): S. 361 f.; TESSER/VEENMAN (1997): S. 181 f.; HERWEIJER (2003): S. 126 f.

74 Zu den entsprechenden Maßnahmen siehe: TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 306 ff.; TESSER/MERENS/VAN PRAAG (1999): S. 244 ff.; BRONNEMAN-HELMERS/TURKENBURG (2003): S. 163 ff.; KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 39 ff.; ONDERWIJSRAAD (2004): S. 1 ff.; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2005): S. 7 f.; TILBORG/ES (2004): S. 1 ff.

im Vorangegangenen besprochenen politischen Aktivitäten nicht umkehren können.⁷⁵ In der Literatur finden sich daher verschiedene weiterführende Vorschläge. Die Anregungen befassen sich beispielsweise mit dem Thema Information und Beratung, der frühzeitigen Berufsorientierung und der Verknüpfung zwischen Schule und Beruf.⁷⁶ Zudem wird in diesem Zusammenhang vielfach die bereits erörterte Notwendigkeit zur Verbesserung des Fördersystems für ausbildungssuchende junge Zuwanderer thematisiert.⁷⁷

Die Auseinandersetzung mit den Anregungen für zukünftiges politisches Handeln führt insgesamt zu dem Ergebnis, dass in Deutschland und in den Niederlanden eine ganze Reihe an Ansatzpunkten und Handlungsoptionen existiert. Vor dem Hintergrund der Komplexität der Thematik, einer Vielfalt an relevanten Entwicklungen und unsicherer Zukunftsperspektiven ist derzeit noch nicht genau abzusehen, inwiefern es in Deutschland und in den Niederlanden hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in den nächsten Jahren zu Verbesserungen kommen wird.⁷⁸ Es steht jedoch außer Frage, dass auch in Zukunft viele Migranten auf politische Förderinstrumente angewiesen sein werden. Um in diesem Bereich zu positiven Ergebnissen zu gelangen, müssen die bisherigen Erkenntnisse gesammelt und geprüft werden. Die vorangegangenen Ausführungen, in deren Verlauf zentrale Handlungserfordernisse dargestellt und Lehren aus den vorhandenen Erfahrungen formuliert wurden, sollen hierzu einen Beitrag leisten.

75 Im Bericht der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung steht hierzu: „Ein Großteil der Jugendlichen, denen der Übergang in die Ausbildung nicht gelingt, bleibt auch als junge Erwachsene ohne berufliche Qualifikation. Zählt man zu den ausländischen Auszubildenden die Schülerinnen und Schüler an den beruflichen Vollzeitschulen (ohne die Teilnehmer am Berufsvorbereitungsjahr oder ähnlichen Maßnahmen) und die Schülerinnen und Schüler der gymnasialen Oberstufe hinzu, so übersteigt die Quote derer, die einen Ausbildungsvertrag haben oder die in Vollzeitschulen lernen, nicht 60 %. Dies aber bedeutet, dass 40 % aller Jugendlichen mit ausländischem Pass ohne jede Ausbildung im Anschluss an die Schulpflichtzeit bleiben. Bei deutschen Jugendlichen beträgt dieses Verhältnis ca. 85 % zu 15 %.“ BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 45.

76 Siehe hierzu: ALT/GRANATO (2001): S. 5 f.; ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT(2000): S. 4 ff.; BOSCH (2001): S. 39 ff.; SCHILD (2000): S. 142 f.; SCHMAL (1993): S. 80 f.

77 Siehe hierzu: BOSCH (2001): S. 39 ff.; ALT/GRANATO (2001): S. 9 f.; ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT(2000): S. 4 ff.; GROTH/MAENNING (2001): S. 17 f.; THIEL (2003): S. 23 f.; SCHILD (2000): S. 144; SCHARLOSKY (2003): S. 15. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass von manchen Autoren auch Verpflichtungen für die Arbeitgeber für notwendig erachtet werden. Alt und Granato schreiben hierzu: „Die aktuell bestehende und Jugendliche mit Migrationshintergrund besonders benachteiligende Konkurrenzsituation auf dem Ausbildungsstellenmarkt (...) ist allein mit kurativen bei den individuellen Voraussetzungen ansetzenden Fördermaßnahmen nicht zu entschärfen.“ ALT/GRANATO (2001): S. 6. Zum Thema äußern sich auch: BOSCH (2001): S. 37; SCHILD (2000): S. 141; BOOS-NÜNNING (1999): S. 45 f.

78 Vgl. hierzu: GIJSBERTS (2004): S. 23 ff.

7.3 Kurzes Fazit zum Stand der Integration in Deutschland und in den Niederlanden

In den vergangenen Jahren hat die deutsche und niederländische Politik durch verschiedene Instrumente versucht, die Erwerbschancen von Zuwanderern zu verbessern. Trotz dieser Bemühungen bestehen auch heute noch große Unterschiede zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen in beiden Ländern. Dieser Sachverhalt wurde durch die Auseinandersetzung mit den entsprechend differenzierten Erwerbslosenzahlen und -quoten sehr deutlich. Zu Beginn der Untersuchung wurde darauf hingewiesen, dass die Arbeitsmarktprobleme vieler Migranten eine der zentralen Grundlagen für die Kritik bilden, welche in den letzten Jahren an der Integrationspolitik in Deutschland und in den Niederlanden geübt wird. Zum Teil wird in diesem Zusammenhang sogar davon gesprochen, dass die durchgeführten Aktivitäten als weitgehend gescheitert anzusehen sind. Es stellt sich am Ende dieser Untersuchung die Frage, ob eine derart kritische Sichtweise den Realitäten in den zwei Staaten entspricht. Um diesbezüglich zu einer Antwort zu gelangen, wird nun abschließend auf einige relevante Gesichtspunkte eingegangen.

Obwohl nur in einer eher geringen Zahl an Untersuchungen das Thema Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern auf der Basis einer vergleichenden Perspektive erörtert wird, liegen doch einige Studien vor, in denen Daten aus mehreren europäischen Ländern analysiert werden.⁷⁹ Aus den Statistiken geht eindeutig hervor, dass in nahezu allen europäischen Ländern die Erwerbslosenquoten von Migranten weit über den nationalen Durchschnittswerten liegen. Vehrkamp hält als ein Ergebnis einer themenspezifischen Studie der Bertelsmann Stiftung somit auch fest, „dass es auch im internationalen Vergleich ein bei der Integration ausländischer Arbeitskräfte in den heimischen Arbeitsmarkt uneingeschränkt erfolgreiches Land nicht gibt, oder zumindest von uns empirisch nicht nachgewiesen werden konnte. Die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit ausländischer Arbeitnehmer ist also kein nationales, sondern ein internationales Problem.“⁸⁰ In der entsprechenden Studie selbst heißt es: „Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern gelingt in Deutschland ebenso wie in den meisten anderen Industrieländern nur sehr schlecht.“⁸¹ In Anbetracht der Datenlage und dieser Untersuchungsergebnisse ist nicht davon auszugehen, dass die Arbeitsmarktprobleme der Zuwanderer in Deutschland und in den Niederlanden direkt bzw. ausschließlich auf ein Scheitern der jeweiligen nationalen Politik zurückzuführen sind.

79 Entsprechende Angaben aus den letzten Jahren finden sich unter anderem bei: TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 246 f.; VOLLMER (2004b): S. 652; WERNER (2003): S. 18 ff.; KOOPMANS (2005): S. 6 ff.; SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 17 ff.;

80 VEHRKAMP (2003): S. 25. Siehe hierzu auch: EDERVEEN (2004): S. 40 ff.

81 SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (2002): S. 13.

Im Vorangegangenen wurde bereits darauf hingewiesen, dass pauschale Urteile über die Verläufe von Integrationsprozessen in Anbetracht der Komplexität der Thematik problematisch erscheinen. Auch die Wirksamkeit des in diesem Bereich durchgeführten politischen Handelns kann kaum exakt nachvollzogen werden, da in der Praxis selten eindeutige Kausalitäten auszumachen sind und sich oftmals eine Vielzahl anderer Faktoren auf die zu beobachtenden Integrationsergebnisse auswirkt. Dementsprechend können auch nur bedingt Aussagen über die Resultate der Integrationspolitik eines Landes getroffen werden.⁸² Insbesondere im Bereich der Arbeitsmarktintegration gilt es, verschiedene andere Aspekte, wie etwa die Größe und Struktur der Zuwanderungsbewegungen, die Modalitäten auf dem Arbeitsmarkt oder die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, zu berücksichtigen, welche die Erwerbchancen von Zuwanderern beeinflussen.⁸³ Ein weiterer wichtiger Punkt besteht darin, dass die Möglichkeiten der Politik zur Lösung der Integrationsprobleme von Migranten im Allgemeinen und ihrer Arbeitsmarktschwierigkeiten im Besonderen sicherlich begrenzt sind.⁸⁴ Hinsichtlich des Untersuchungsthemas gilt diese Aussage sowohl in Bezug auf die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen als auch auf die Verteilung der vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten.

Die in den letzten Jahren zumeist sehr negative Beurteilung der Integrationsresultate ist auch vor dem Hintergrund der Tatsache zu bewerten, dass es sich bei der Eingliederung von Zuwanderern um einen sehr langwierigen Prozess handelt. Gijberts dokumentiert dies mit folgender Aussage: „Integration is also largely a question of time. History has shown that the integration of large groups of migrants requires several generations.“⁸⁵ Insbesondere im Bildungsbereich, der für die Erwerbssituation der Migranten von entscheidender Bedeutung ist, vollziehen sich Veränderungen nur sehr langsam. Es ist somit nicht davon auszugehen, dass nachhaltige Integrationserfolge in kurzer Zeit zu erreichen sind.⁸⁶ Dieser zeitliche Gesichtspunkt wird in den aktuellen Debatten in vielen Fällen sicherlich nicht ausreichend berücksichtigt.⁸⁷

82 Auf diesen Punkt verweisen: DAGEVOS (2001a): S. 4; VERMEULEN/PENNINX (2000b): S. 227 f.; RMO (1998): S. 21; TESSER/IEDEMA (2001): S. 4; BRONNEMAN-HELMERS/TURKENBURG (2003): S. 143.

83 Vgl.: RIJKSCHROEFF (2003a): S. 63 f.; TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): S. 522.

84 Die allgemeinen und themenspezifischen Grenzen politischen Handelns werden unter anderem angesprochen von: RIJKSCHROEFF (2003a): S. 173 ff.; OBERNDÖRFER (2001): S. 21; SCHULTE (2002): S. 26; BOMMES (1999): S. 91; BÖCKER/GROENENDIJK (2004): S. 352.

85 GIJSBERTS (2004): S. 43.

86 Diesen Standpunkt bestätigen: KLAVER/MEVISSSEN/ODÉ (2005): S. 78; MOLLEMAN (2004): S. 39; BRONNEMAN-HELMERS/TURKENBURG (2003): S. 189; LOEFFELHOLZ/THRÄNHARDT (1996): S. 59 f.; RMO (1998): S. 27; VERMEULEN/PENNINX (2000a): S. 2; OBERNDÖRFER (2001): S. 15.

87 Zu diesem Punkt sei abschließend auf Bade und Bommes verwiesen, die meinen: „Soziale Integration bezeichnet (...) nie einen ganz neuen, gewissermaßen historisch voraussetzungslos beginnenden und auch keinen zu einem bestimmten Zeitpunkt ,ab-

Trotz der Tatsache, dass Integrationsprozesse komplex und langwierig sind und den Einflussmöglichkeiten politischen Handelns in vielerlei Hinsicht Grenzen gesetzt sind, besteht sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden sicherlich auch in Zukunft die Notwendigkeit für die Erarbeitung und Umsetzung geeigneter Konzepte. Dies gilt in Bezug auf den Arbeitsmarktbereich vor allem auch deshalb, weil die Unterschiede zwischen den Bevölkerungsgruppen sich in beiden Ländern zum Teil verfestigt haben bzw. sich in manchen Fällen sogar wieder vergrößern.⁸⁸ Es stellt sich allerdings die Frage, inwiefern die Forderung nach politischen Maßnahmen vor dem Hintergrund der angespannten Finanzsituation in beiden Ländern als sinnvoll erscheint. Die Tatsache, dass viele Förderinstrumente für Migranten mit zusätzlichen Kosten verbunden sind, lässt sich kaum bestreiten. Allerdings sollte man auch berücksichtigen, dass durch eine wirksame Politik ökonomische und gesellschaftliche Probleme vermieden bzw. gelöst werden können. Gelungene Maßnahmen beugen zudem den zukünftigen Kosten misslungener Integrationsverläufe vor. Die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung hält hierzu fest: „Integration ist nicht zum Nulltarif zu haben, die Kosten nicht erfolgter Integration sind jedoch sicherlich höher zu veranschlagen.“⁸⁹

Die Notwendigkeit für politisches Handeln ist vor allem in Anbetracht der erheblichen Arbeitsmarktprobleme von jungen Zuwanderern offensichtlich. Groth und Maenning schreiben zum Thema: „Jugendarbeitslosigkeit ist kein rein wirtschaftliches Problem, sondern hat breite soziale, psychologische und familiäre Auswirkungen, deren desintegrierende Folgen kaum absehbar sind. Die Jugendarbeitslosigkeit bleibt somit ein ‚Dauerbrenner‘, und die Regierungen sind gut beraten, das Thema offensiv anzugehen.“⁹⁰ Werner weist im Rahmen einer seiner Untersuchungen darauf hin, dass die Aussage insbesondere für junge Zu-

geschlossenen‘, sondern eben jenen intergenerativen Prozess mit fließendem Beginn und Verlauf, dessen Einschätzbarkeit mit retrospektiver Zeitdistanz wächst. Eine Implikation dessen ist, dass Migrations- und Integrationspolitik eine Orientierung an intergenerativen Zeitrhythmen erfordert, die nur schlecht zu kurzlebigen Rhythmen der Bemessung von Erfolg und Misserfolg in der Politik zu passen scheint.“ BADE/BOMMES (2004): S. 29.

88 Eine skeptische Einschätzung bezüglich der Entwicklung in der Bundesrepublik findet sich beispielsweise bei Loeffelholz, der meint: „Im Hinblick auf die Integration von Ausländern in den Arbeitsmarkt sind – gemessen an ihrer ‚Anfälligkeit für Arbeitslosigkeit‘ – in den zurückliegenden Jahrzehnten keine wesentlichen Fortschritte erzielt worden. Die Beschäftigung von Ausländern scheint nach wie vor insbesondere als ‚Puffer‘ für eine variierende gesamtwirtschaftliche Auslastung zu fungieren.“ LOEFFELHOLZ (2002): S. 633.

89 BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2000b): S. 6. Auch Bade und Oltmer äußern sich auf vergleichbare Weise. Sie schreiben: „Es geht hier nicht um Almosen, sondern um die Minderung sozialer Probleme und deren kostspieliger Folgelasten.“ BADE/OLTMER (2004): S. 136. Zum Thema siehe auch: ANGENENDT (1997): S. 124; DANIEL (2003): S. 72; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2000a): S. 4; BADE/OLTMER (2004): S. 136 f.

90 GROTH/MAENNING (2001): S. 17.

wanderer gilt, weil diese beim Eintritt in das Berufsleben besonders häufig Unterstützung benötigen.⁹¹ Es ist davon auszugehen, dass die in diesem Bereich erzielten Ergebnisse sich im bedeutsamen Maße auf das Gelingen von Integration in Deutschland und den Niederlanden auswirken.

Der schlichte Verweis auf mangelnde Finanzierungsmöglichkeiten greift im Bereich der Integrationspolitik nicht nur wegen der bisher genannten Punkte zu kurz, sondern auch deshalb, weil es keineswegs hauptsächlich um die Erhöhung vorhandener Kapazitäten und Ressourcen geht.⁹² Zu denken ist in diesem Zusammenhang vielmehr auch an die Verbesserung von Förderstrukturen.⁹³ Es gilt folglich auch die Frage nach der Effektivität des bisherigen Mitteleinsatzes zu stellen und auf dieser Grundlage das bisherige Handeln zu modifizieren.

Um zu belastbaren Informationen über die Wirksamkeit bestimmter Fördermaßnahmen und zu neuen Handlungsoptionen zu gelangen, bietet es sich an, neben den eigenen Erfahrungen auch die Erkenntnisse aus anderen Ländern intensiv zu analysieren und für die Zukunft zu nutzen. Vergleiche zwischen Ländern, die vor ähnlichen Herausforderungen stehen, können sicherlich dazu beitragen, nationale Handlungserfordernisse und -optionen aufzuzeigen. Ein gutes Beispiel hierfür stellt die PISA-Studie dar, die in Deutschland zu einer deutlichen Belebung der bildungspolitischen Diskussionen und zur Umsetzung verschiedener Konzepte führte. Auch im Bereich der Integrationspolitik können komparative Studien in Zukunft die Basis für den Austausch von wichtigen Erfahrungen und Erkenntnissen bilden. Für die Zukunft besteht in diesem Bereich sowohl für die Politik als auch für die Wissenschaft noch erheblicher Forschungs- und Handlungsbedarf.

91 Vgl.: WERNER (2003): S.16.

92 Vgl.: DAGEVOS (2001a): S. 110.

93 Dieser Aspekt besitzt gerade für die Integrationspolitik in Deutschland eine Bedeutung, weil sich die entsprechenden Kompetenzen und Aufgabenbereiche auf sehr viele unterschiedliche Akteure verteilen. Nach Ansicht der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung ist eine „stärkere Harmonisierung der Förderstrukturen der unterschiedlichen Zuständigkeitsebenen nicht nur im Interesse einer bedarfsgerechteren Angebotsoptimierung, sondern auch unter Gesichtspunkten effizienterer Mittelverwendung erforderlich.“ BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): S. 172. In ähnlicher Weise äußern sich auch: BÖRNHOFT/KNAUP/MEYER (2004): S. 40.

8 Verzeichnisse

8.1 Verzeichnis der Abkürzungen und Akronyme

AQJ	Arbeit und Qualifizierung für (noch) nicht ausbildungsgerechte Jugendliche
AWGB	Algemene Wet Gelijke Behandeling
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAFL	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BAnz.	Bundesanzeiger
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BMWI	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BQF	Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf
BQN	Berufliche Qualifizierungsnetzwerke
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDU	Christlich Demokratische Union
CP	Centrum-Partij
CSU	Christlich Soziale Union
D	Deutschland
DVU	Deutsche Volksunion
EMO	Etnische Minderheden bij de Overheid
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FbW	Förderung beruflicher Weiterbildung
FDP	Freie Demokratische Partei
GIB	Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung
GPC	Good Practice Center Benachteiligtenförderung
HAVO	Hoger Algemeen Voortgezet Onderwijs
HBO	Hoger Beroepsonderwijs
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
ID-banen	Instroom-Doorstrombanen
INKA	Innovative Konzepte in der Berufsausbildung
IVBO	Individueel Voorbereidend Beroepsonderwijs
JA	Jugend in Arbeit
JWG	Jeugdwerkgarantiewet
LBR	Landelijk Bureau Racismebestrijding

LPF	Lijst Pim Fortuyn
MAVO	Middelbaar Algemeen Voortgezet Onderwijs
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
MDSD	Most different systems design
MinBZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
MinSZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
MKB-convenant	Midden- en kleinbedrijven-minderhedenconvenant
MSSD	Most similar systems design
NL	Niederlande
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
RGO-convenant	Raamconvenant Grote Ondernemingen
RMO	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
SER	Sociaal-Economische-Raad
SPAG	Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPR	Richtlinien zum Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit
TM	Trainingsmaßnahmen
VBO	Vorbereidend Beroepsonderwijs
VVD	Volkpartij voor Vrijheid en Democratie
VWO	Vorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs
WBEAA	Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen
WET SAMEN	Wet Stimulering Arbeidsdeelname Minderheden
WIN	Wet Inburgering Nieuwkomers
WIW	Wet Inschakeling Werkzoekenden
WO	Wetenschappelijk Onderwijs
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WWB	Wet Werk en Bijstand

8.2 Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 2.1:	Abstraktionsebenen des Vergleichs	27
Abb. 2.2:	Most similar systems design (MSSD) and most different systems design (MDSD)	29
Abb. 2.3:	Wanderungssaldo in den Niederlanden im Zeitraum von 1946 bis 2004	32
Abb. 2.4:	Zahl der Zuzüge aus ausgewählten Regionen in die Niederlande im Zeitraum von 1950 bis 2004	35
Abb. 2.5:	Zahl der Menschen türkischer und marokkanischer Herkunft in den Niederlanden im Zeitraum von 1973 bis 2005	36
Abb. 2.6:	Zahl der Asylbewerber in den Niederlanden in den Jahren von 1975 bis 2004	38
Abb. 2.7:	Zahl der Aussiedler-/Spätaussiedlerzuzüge im Zeitraum von 1950 bis 2004	40
Abb. 2.8:	Ausländische Arbeitskräfte in der Bundesrepublik Deutschland von 1954 bis 1989	43
Abb. 2.9:	Asylbewerberzahlen in Deutschland in den Jahren von 1953 bis 2004	46
Abb. 2.10:	Zahl der Ausländer in Deutschland und der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden im Zeitraum von 1972 bis 2005	47
Abb. 2.11:	Anteil der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden und der Ausländer in Deutschland an der jeweiligen Gesamtbevölkerung in der Zeit von 1972 bis 2005	49
Abb. 2.12:	Die Staatsangehörigkeit der Ausländer in Deutschland am 31.12.2004 und die Herkunft der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden am 01.01.2005 nach Kontinenten	50
Abb. 2.13:	Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland am 31.12.2004 nach Staatsangehörigkeit	51
Abb. 2.14:	Nichtwestliche Allochthone in den Niederlanden am 1.1.2005 nach Herkunftsland	52
Abb. 2.15:	Aufenthaltsdauer der Ausländer in Deutschland am 31.12.2003 und der ersten Generation der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden am 01.01.2004	53
Abb. 2.16:	Altersaufbau der Ausländer in Deutschland am 31.12.2003 und der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden am 1.1.2004	54
Abb. 3.1:	Altersstruktur der deutschen und der ausländischen Bevölkerung in Deutschland am 31.12.2003	92
Abb. 3.2:	Altersstruktur der Autochthonen und nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden am 1.1.2004	93
Abb. 3.3:	Entwicklung der Bevölkerungszahlen in den Niederlanden bis zum Jahr 2050 nach Herkunftsgruppen	95

Abb. 3.4:	Entwicklung der Arbeitslosenzahlen in den Niederlanden im Zeitraum von 1994 bis 2003 nach Bevölkerungsgruppen	101
Abb. 3.5:	Entwicklung der Arbeitslosenzahlen in Deutschland im Zeitraum von 1994 bis 2003 nach Bevölkerungsgruppen	102
Abb. 3.6:	Entwicklung der Arbeitslosenzahlen in Deutschland und in den Niederlanden im Zeitraum von 1994 bis 2003 nach Bevölkerungsgruppen	103
Abb. 3.7:	Anteil der arbeitslosen Ausländer bzw. nichtwestlichen Allochthonen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen im jeweiligen Land im Zeitraum von 1994 bis 2003	104
Abb. 3.8:	Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den Niederlanden im Zeitraum von 1994 bis 2003 nach Bevölkerungsgruppen	105
Abb. 3.9:	Entwicklung der Arbeitslosenquoten in (West-) Deutschland im Zeitraum von 1994 bis 2003 nach Bevölkerungsgruppen	106
Abb. 3.10:	Entwicklung der Arbeitslosenquoten in (West-) Deutschland und in den Niederlanden im Zeitraum von 1994 bis 2003 nach - Bevölkerungsgruppen	107
Abb. 3.11:	Vergleich der Arbeitslosenquoten von Ausländern bzw. - nichtwestlichen Allochthonen mit den Arbeitslosenquoten von Deutschen bzw. Autochthonen im Zeitraum von 1994 bis 2003	108
Abb. 3.12:	Entwicklung der Arbeitslosenzahlen von Jugendlichen in Deutschland im Zeitraum von 1996 bis 2003 nach Bevölkerungsgruppen	111
Abb. 3.13:	Entwicklung der Arbeitslosenzahlen von Jugendlichen in den - Niederlanden im Zeitraum von 1996 bis 2003 nach - Bevölkerungsgruppen	112
Abb. 3.14:	Entwicklung der Arbeitslosenzahlen von Jugendlichen in Deutschland und in den Niederlanden im Zeitraum von 1996 bis 2003 nach Bevölkerungsgruppen	113
Abb. 3.15:	Anteil der arbeitslosen Ausländer bzw. nichtwestlichen Allochthonen an der Gesamtzahl der jugendlichen Arbeitslosen im jeweiligen Land im Zeitraum von 1996 bis 2003	114
Abb. 3.16:	Arbeitslosenquoten von Jugendlichen in Deutschland und in den Niederlanden im Zeitraum von 1996 bis 2003	115
Abb. 3.17:	Arbeitslosenquoten von Jugendlichen in den Niederlanden im Zeitraum von 1996 bis 2003 nach Bevölkerungsgruppen	116
Abb. 3.18:	Arbeitslosenquoten von Jugendlichen in Deutschland im Zeitraum von 1996 bis 2003 nach Bevölkerungsgruppen	117
Abb. 3.19:	Arbeitslose Ausländer in Deutschland im September 2003 nach Staatsangehörigkeiten	118
Abb. 3.20:	Arbeitslose nichtwestliche Allochthone in den Niederlanden im Jahr 2003 nach Herkunft	119
Abb. 3.21:	Arbeitslosenquoten von nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden im Jahr 2003 nach Herkunft	120

Abb. 3.22:	Anteil der Arbeitslosen an den ausländischen Arbeitnehmern in Deutschland nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten	121
Abb. 3.23:	Arbeitslose in Deutschland und in den Niederlanden im September bzw. Jahr 2002 nach Ausbildungsniveau	122
Abb. 3.24:	Arbeitslose Bevölkerung in den Niederlanden und in der Bundesrepublik nach Altersgruppen	123
Abb. 3.25:	Arbeitslosenzahlen und -quoten von jungen Migrant*innen unter 25 Jahren in den Niederlanden im Jahr 2003 nach Herkunft	124
Abb. 3.26:	Arbeitslose jugendliche Ausländer unter 25 Jahren in Deutschland im September 2003 nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten	125
Abb. 3.27:	Ausländeranteile an ausgewählten weiterführenden Schulen in Deutschland im Schuljahr 2002/03	128
Abb. 3.28:	Verteilung der Schüler im dritten Jahr der weiterführenden Schule in den Niederlanden im Schuljahr 2001/02 nach Herkunft	129
Abb. 3.29:	Deutsche und ausländische Schulabgänger im Jahr 2003 nach Art des Abschlusses	130
Abb. 3.30:	Schulabschlüsse in den Niederlanden im Jahr 2002 nach Abschlussarten und Bevölkerungsgruppen	131
Abb. 3.31:	Arbeitnehmer mit einem befristeten Beschäftigungsverhältnis in den Niederlanden im Jahr 2002 nach Bevölkerungsgruppen	143
Abb. 3.32:	Erwerbstätige in Deutschland im Jahr 2002 nach Berufsbereichen und Staatsangehörigkeit	145
Abb. 3.33:	Erwerbstätige in den Niederlanden im Jahr 2002 in Berufen mit einem sehr niedrigen Anforderungsniveau nach Bevölkerungsgruppen	146
Abb. 4.1:	Politikdimensionen	152
Abb. 4.2:	Der Policy-Cycle nach Jann und Wegrich	158
Abb. 4.3:	Funktionen von Evaluationen	168
Abb. 4.4:	Assessing Policy Impact	173
Abb. 4.5:	Schema zur Untersuchung der politischen Programme	179
Abb. 5.1:	Eintritte in Maßnahmen des Sofortprogramms im Zeitraum von 1999 bis 2003 nach Staatsangehörigkeit	209
Abb. 5.2:	Anteil ausländischer Jugendlicher an den Teilnehmern am Sofortprogramm nach Region	210
Abb. 5.3:	Anteil der ausländischen Jugendlichen an den JUMP-Teilnehmern	212
Abb. 5.4:	Status der deutschen und ausländischen JUMP-Absolventen unmittelbar nach der Beendigung des Programms	214
Abb. 5.5:	Inhalte des BQF-Programms	229
Abb. 5.6:	BQN als Netzwerke zur Förderung der beruflichen Qualifizierung von Migrant*innen	231
Abb. 5.7:	Jugendliche in der Beratungsphase der Landesinitiative <i>Jugend in Arbeit</i> nach Bevölkerungsgruppen	254

Abb. 5.8:	Ausländeranteil unter den Teilnehmern an <i>Jugend in Arbeit</i> in der Beratungs- und in der Beschäftigungsphase im Zeitraum von Mitte 2001 bis Ende 2002	256
Abb. 5.9:	Verbleib der Teilnehmer an <i>Jugend in Arbeit</i> unmittelbar nach dem Ende der Beschäftigungsphase	257
Abb. 5.10:	Verbleib der Teilnehmer an <i>Jugend in Arbeit</i> sechs Monate nach Ende dem der Beschäftigungsphase	258
Abb. 5.11:	Vergleich der Ausländeranteile an den Teilnehmern von <i>Jugend in Arbeit</i> mit dem Ausländeranteil an den langzeitarbeitslosen Jugendlichen in NRW	260
Abb. 5.12:	Jugendliche Langzeitarbeitslose in NRW nach Staatsangehörigkeit	262
Abb. 6.1:	Entwicklung der Zahl an kommunalen Beschäftigungsverhältnissen im Zeitraum von 1998 bis 2003	283
Abb. 6.2:	Zuwandereranteil unter den Personen mit einem kommunalen Beschäftigungsverhältnis zu ausgewählten Zeitpunkten	287
Abb. 6.3:	Anteil von Personen mit einem im Rahmen des WIW geförderten kommunalen Beschäftigungsverhältnis an der Berufsbevölkerung nach Herkunft und Geschlecht (Werte vom 31.12.1998)	288
Abb. 6.4:	Anteil von Personen mit einem im Rahmen des WIW geförderten kommunalen Beschäftigungsverhältnis an der Berufsbevölkerung nach Herkunft und Geschlecht (Werte vom 31.12.2000)	289
Abb. 6.5:	Anteil von Personen mit einem im Rahmen des WIW geförderten kommunalen Beschäftigungsverhältnis an der Berufsbevölkerung nach Herkunft und Geschlecht (Werte vom 31.12.2003)	290
Abb. 6.6:	Anteil von Personen im Alter von 15 bis unter 25 Jahren mit einem im Rahmen des WIW geförderten kommunalen Beschäftigungsverhältnis an der Berufsbevölkerung nach Herkunft und Geschlecht (Werte vom 31.12.1998)	291
Abb. 6.7:	Anteil von Personen im Alter von 15 bis unter 25 Jahren mit einem im Rahmen des WIW geförderten kommunalen Beschäftigungsverhältnis an der Berufsbevölkerung nach Herkunft (Werte vom 31.12.2002)	292
Abb. 6.8:	Ausstrom aus kommunalen Beschäftigungsverhältnissen im 2. Halbjahr 2000 nach Herkunft	295
Abb. 6.9:	Ausstrom aus kommunalen Beschäftigungsverhältnissen im Jahr 2002 nach Herkunft	296
Abb. 6.10:	Anteile von Personen, die nach Beendigung ihres kommunalen Beschäftigungsverhältnisses im Jahr 2003 eine reguläre Arbeit aufnahmen, nach Herkunft	297
Abb. 6.11:	Zahl der Personen mit einer im Rahmen des <i>Wet inschakeling werkzoekenden</i> finanzierten Arbeitserfahrungsstelle im Zeitverlauf	298
Abb. 6.12:	Personen mit einer im Rahmen des WIW geförderten Beschäftigungsmöglichkeit im Verhältnis zum Anteil der jeweiligen Bevölkerungsgruppe an der erwerbslosen Berufsbevölkerung im Jahr 2002	303

Abb. 6.13:	Personen mit einem geförderten Arbeitsplatz am 31.12.2002 nach Herkunft	304
Abb. 6.14:	Idealtypische Implementation von Projekterfahrungen in das politische Handeln	313
Abb. 6.15:	Teilnehmer an den <i>Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen</i> nach Programmphasen	318
Abb. 6.16:	Verbleib der Teilnehmer an den Projekten für antillianische und arubanischen Jugendliche am Ende der zweiten Programmphase	321
Abb. 6.17:	Verbleib der Teilnehmer an den Projekten für türkische und marokkanische Jugendliche am 1. Februar 2001	322
Abb. 6.18:	Verbleib der Teilnehmer an den Projekten für Zuwanderer am 1. Mai 2004	323
Abb. 6.19:	Dauer der im Rahmen der ersten Programmphase des <i>MKB-convenants</i> angebotenen Beschäftigungsverhältnisse	340
Abb. 6.20:	Status der Teilnehmer sechs Monate nach der Vermittlung nach Altersgruppen	341
Abb. 6.21:	Status der Teilnehmer zwölf Monate nach der Vermittlung nach Altersgruppen	342

8.3 Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 2.1:	Vertriebene im Zeitraum von 1945 bis 1949 nach Herkunftsland und Gebiet der Niederlassung	39
Tabelle 2.2:	Regionale Verteilung der ausländischen Bevölkerung in Deutschland am 31.12.2003	55
Tabelle 2.3:	Regionale Verteilung der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden am 1.1.2004	56
Tabelle 3.1:	Gebrauch der niederländischen Sprache unter Zuwanderern im Jahr 2002	133
Tabelle 3.2:	Sprachkompetenzen ausgewählter Zuwanderergruppen in den Niederlanden im Jahr 2002	139
Tabelle 5.1:	Maßnahmen des Sofortprogramms nach SPR-Artikel	199
Tabelle 5.2:	Kennwerte des Jugendsofortprogramms – Maßnahmenebene und Personenebene	205
Tabelle 5.3:	Eintritte in das Jugendsofortprogramm im Zeitverlauf	206
Tabelle 5.4:	Eintritte ausländischer Jugendlicher in das Sofortprogramm	208
Tabelle 5.5:	Deutsche und ausländische Teilnehmer am Sofortprogramm nach Maßnahmearten	211
Tabelle 5.6:	Jugendliche in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	216
Tabelle 5.7:	Kennziffern des deutschen Ausbildungsmarktes im Zeitverlauf	217
Tabelle 5.8:	Zielvorgaben und Ergebnisse des Sofortprogramms in Bezug auf die Beteiligung ausländischer Jugendlicher	219
Tabelle 6.1:	Personen mit einem kommunalen Beschäftigungsverhältnis nach Zielgruppen	284
Tabelle 6.2:	Charakteristika der Personen mit einem kommunalen Beschäftigungsverhältnis	285
Tabelle 6.3:	Gründe für die Beendigung von kommunalen Beschäftigungsverhältnissen im Zeitverlauf	293
Tabelle 6.4:	Gründe für die Beendigung von kommunalen Beschäftigungsverhältnissen von Jugendlichen in ausgewählten Zeiträumen	294
Tabelle 6.5:	Personen mit einer Arbeitserfahrungsstelle nach Zielgruppen	298
Tabelle 6.6:	Persönliche Charakteristika der Beschäftigten mit einer Arbeitserfahrungsstelle nach Zielgruppen	299
Tabelle 6.7:	Verbleib der Personen mit einer Arbeitserfahrungsstelle	300
Tabelle 6.8:	Verbleib der jugendlichen Personen mit einer Arbeitserfahrungsstelle	301

8.4 Quellen- und Literaturverzeichnis

- ALI, Ayaan Hirsi (2004): *De maagdenkooi*. Amsterdam.
- ALMOND, Gabriel u. a. (2000): *Comparative Politics Today. A World view*. 7. Auflage. New York.
- ALT, Christel/GRANATO, Mona (2001): Berufliche Ausbildung junger Erwachsener mit Migrationshintergrund. Anhörung zu Bildung und Qualifizierung von jungen Migrantinnen und Migranten veranstaltet vom Forum Bildung in Zusammenarbeit mit der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen am 21.06.2001 in Berlin. [URL: http://www.chancen-schaffen.de/archiv/fachbeitraege_und_dokumentationen_pdf/bibb_arbeitsmaterialien_benachteiligt_alt_granato_2002.pdf] (06.06.2003).
- AMERSFOORT, Hans van/NIEKERK, Mies van (2003): Einwanderung als koloniales Erbe: Akzeptanz, Nichtakzeptanz und Integration in den Niederlanden. In: THRÄNHARDT, Dietrich/HUNGER, Uwe (Hrsg.): *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*. LEVIATHAN – ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALWISSENSCHAFT. Sonderheft 22/2003. S. 135–160.
- ANDERSON, Charles W. (1978): *The Logic of Public Problems: Evaluation in Comparative Policy Research*. In: ASHFORD, Douglas E. (Hrsg.): *Comparing Public Policies. New Concepts and Methods*. London. S. 19–42.
- ANGENENDT, Steffen (1997): *Deutsche Migrationspolitik im neuen Europa*. Opladen.
- ANGENENDT, Steffen (1999): *Gibt es ein europäisches Asyl- und Migrationsproblem. Unterschiede und Gemeinsamkeiten der asyl- und migrationspolitischen Probleme und der politischen Strategien in den Staaten der Europäischen Union*. Bonn.
- ANGENENDT, Steffen/KRUSE, Imke (2004): *Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland 2002–2003: der Streit um das Zuwanderungsgesetz*. In: BADE, Klaus/BOMMES, Michael/MÜNZ, Rainer (Hrsg.): *Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven*. Frankfurt. S. 175–202.
- ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT (1999): *Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Aus- und Weiterbildung“*. Berlin.
- ARBEITSGRUPPE „AUS- UND WEITERBILDUNG“ IM BÜNDNIS FÜR ARBEIT (2000): *Aus- und Weiterbildung von jungen Migrantinnen und Migranten*. Berlin.
- ARENZ (1999): *Ist die Landesinitiative „Jugend in Arbeit“ ein Erfolg? Kleine Anfrage*. Düsseldorf.
- BA (1999a): *Arbeitsmarkt in Zahlen. Jüngere Arbeitslose*. Nürnberg.
- BA (1999b): *Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitslose Ausländer*. Nürnberg.
- BA (1999c): *Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit*. Bd. 12/1999. Nürnberg.
- BA (2000a): *Arbeitsmarkt in Zahlen. Jüngere Arbeitslose*. Nürnberg.
- BA (2000b): *Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitslose Ausländer*. Nürnberg.
- BA (2000c): *Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit*. Bd. 12/2000. Nürnberg.
- BA (2001a): *Arbeitsmarkt in Zahlen. Jüngere Arbeitslose*. Nürnberg.
- BA (2001b): *Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitslose Ausländer*. Nürnberg.
- BA (2001c): *Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit*. Bd. 12/2001. Nürnberg.
- BA (2002a): *Arbeitsmarkt in Zahlen. Jüngere Arbeitslose*. Nürnberg.
- BA (2002b): *Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitslose Ausländer*. Nürnberg.
- BA (2002c): *Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit*. Bd. 12/2002. Nürnberg.
- BA (2003a): *Arbeitsmarkt in Zahlen. Jüngere Arbeitslose*. Nürnberg.
- BA (2003b): *Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitslose Ausländer*. Nürnberg.

- BA (2003c): Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. Bd. 12/2003. Nürnberg.
- BA (2004): Arbeitsmarkt 2003. Arbeitsmarktanalyse für das Bundesgebiet insgesamt, West- und Ostdeutschland. Nürnberg.
- BA (2005): Sonderauswertung der Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen zur Situation deutscher und ausländischer Jugendlichen auf dem nordrhein-westfälischen Arbeitsmarkt. Düsseldorf.
- BADE, Klaus u. a. (1994): Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung. München.
- BADE, Klaus/BOMMES, Michael (2004): Einleitung: Integrationspotentiale in modernen europäischen Wohlfahrtsstaaten – der Fall Deutschland. In: BADE, Klaus/BOMMES, Michael/MÜNZ, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt. S. 11–42.
- BADE, Klaus/OLTMER, Jochen (1999): Einführung: Aussiedlerzuwanderung und Aussiedlerintegration. Historische Entwicklung und aktuelle Probleme. In: BADE, Klaus J. und Jochen OLTMER (Hrsg.): Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa. Osnabrück. S. 9–54.
- BADE, Klaus/OLTMER, Jochen (2004): Normalfall Migration. Bonn.
- BALTHASAR, Andreas (1997): Arbeitsschritte. In: BUSSMANN, Werner u. a. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation. Basel. S. 175–184.
- BANGEL, Bettina u. a. (2000): Arbeitsmarktpolitik. In: STOCKMANN, Reinhard (Hrsg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Opladen. S. 309–341.
- BARDACH, Eugene (2000): A Practical Guide for Policy Analysis. The eightfold path to more effective problem solving. New York.
- BAUMGRATZ-GANGL, Gisela (2002): Förderphilosophie und Prinzipien im Innovationsbereich IV: Verbesserung der beruflichen Qualifizierungsmöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten, insbesondere Erhöhung der Ausbildungsbeteiligung dieser Zielgruppen. [URL: http://www.bibb.de/dokumente/pdf/vortrag_baumg.pdf] (30.05.2004)
- BAUMGRATZ-GANGL, Gisela (2003): Verbesserung der beruflichen Qualifizierungsmöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten, insbesondere Erhöhung der Ausbildungsbeteiligung dieser Zielgruppe. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.): „Alle mit ins Boot nehmen.“ Berufliche Qualifizierung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf. Eine Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, am 10. Juli 2003 in Berlin. Bonn. S. 78–80.
- BAUMGRATZ-GANGL, Gisela (2005): Expertengespräch mit Frau Dr. Baumgratz-Gangl, Projektleiterin der Initiativstelle Berufliche Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten (IBQM), über das Programm „Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf (BQF-Programm)“. 03.05.2005. Münster.
- BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (1997a): Integration oder Ausgrenzung? Zur Bildungs- und Ausbildungssituation von Jugendlichen ausländischer Herkunft. Bonn.
- BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (1997b): Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2000a): Anstöße zum Thema Integration. Berlin.
- BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2000b): Anstöße zum Thema Integration II. Eckpunkte für eine Integrationsgesetzgebung. Berlin.

- BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2001): Mehrsprachigkeit an deutschen Schulen. Ein Länderüberblick. Berlin.
- BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (2002): Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin und Bonn.
- BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2003): Förderung von Migranten und Migrantinnen im Elementar- und Primarbereich. Dokumentation. Berlin und Bonn.
- BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2004): Förderung von Migrantinnen und Migranten in der Sekundarstufe I. Dokumentation. Berlin und Bonn.
- BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2005): Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Internetfassung. [URL: <http://www.integrationsbeauftragte.de/download/Lagebericht-Internet.pdf>] (15.07.2005)
- BECKER, Peter (2003): Integrationsförderung: Aktivitäten der Wirtschaft. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.): „Alle mit ins Boot nehmen.“ Berufliche Qualifizierung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf. Eine Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, am 10. Juli 2003 in Berlin. Bonn. S. 11–14.
- BEELLEN, Hans (2003): Toleranz gegenüber Fremden. Eine Diskussion vor dem Hintergrund der niederländischen Migrationsgeschichte. In: VOGEL, Dita (Hrsg.): Einwanderungsland Niederlande. Politik und Kultur. Frankfurt. S. 59–82.
- BEER-KERN, Dagmar (2000): Ausbildungssituation zugewanderter Jugendlicher. In: JUGEND, BERUF, GESELLSCHAFT. ZEITSCHRIFT FÜR JUGENDSOZIALARBEIT. Bd. 3/2000. S. 126–133.
- BEER-KERN, Dagmar (2001a): Ausbildungssituation von Jugendlichen ausländischer Herkunft – Möglichkeiten und Chancen der Förderung. [URL: <http://www.integrationsbeauftragte.de/themen/ausbildung.htm>] (05.06.2003).
- BEER-KERN, Dagmar (2001b): Sprachvermögen von Deutsch-Türken. [URL: <http://www.integrationsbeauftragte.de/themen/sprachvermoegen.htm>] (05.06.2003).
- BEER-KERN, Dagmar (2004): Expertengespräch mit Frau Dr. Dagmar Beer-Kern, Mitarbeiterin der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, über die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland. 21.09.2004. Münster.
- BEHRENS, Maria (2003): Quantitative und qualitative Methoden in der Politikfeldanalyse. In: SCHUBERT, Klaus/BANDELOW, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München. S. 203–238.
- BENDER, Stefan/SEIFERT, Wolfgang (1999): Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsstruktur von ausländischen Arbeitnehmern. In: IZA. ZEITSCHRIFT FÜR MIGRANTEN UND SOZIALE ARBEIT. Bd. 1/1999. S. 22–28.
- BENDER, Stefan/SEIFERT, Wolfgang (2000): Zur sozialen und beruflichen Integration der in Deutschland lebenden Ausländer. In: ALBA, Richard (Hrsg.): Deutsche und Ausländer: Freunde, Fremde oder Feinde? Wiesbaden.
- BENDER, Stefan u. a. (2000): Migration und Arbeitsmarkt. In: BADE, Klaus J./MÜNZ, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2000. Fakten-Analysen-Perspektiven. Bonn. S. 59–84.
- BENDIT, René (1997): „Wir wollen so unsere Zukunft sichern.“ Der Zusammenhang von beruflicher Ausbildung und Lebensbewältigung bei jungen Arbeitsmigranten in Deutschland. Aachen.
- BERG-SCHLOSSER, Dirk/MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand (1997a): Einführung. Entwicklung und Stellenwert der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: BERG-SCHLOSSER, Dirk/MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand (Hrsg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch. 3., überarbeitete und ergänzte Auflage. Opladen. S. 11–26.

- BERG-SCHLOSSER, Dirk/MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand (1997b): Perspektiven der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: BERG-SCHLOSSER, Dirk/MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand (Hrsg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch. 3., überarbeitete und ergänzte Auflage. Opladen. S. 289–300.
- BERKHOUT, Bram (2005): Expertengespräch mit Herrn Bram Berkhout, Mitarbeiter beim Forschungsinstitut Regioplan, über den MKB-minderhedenconvenant. 14.09.2005. Münster
- BERKHOUT, A./ODÉ, A./WEENING, H. (2001): Minderheden gevraagd. Evaluatie van het convenant Instroom etnische minderheden in het midden- en kleinbedrijf. Eindrapport. Amsterdam.
- BERKHOUT, A./MATEMAN, S./ODÉ, A. (2002): Minderheden aan het werk? Onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van de in het kader van het MKB-minderhedenconvenant geplaatste kandidaten. Eindrapport. Amsterdam.
- BERNDT, Uwe (2001): Niederlande: Trend zur obligatorischen Integration. In: BADE, Klaus J.: Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts. Osnabrück. S. 67–74.
- BEYME, Klaus von (1988): Der Vergleich in der Politikwissenschaft. München.
- BEYME, Klaus von (2003): Vorläufer der Politikfeldanalyse auf dem europäischen Kontinent. In: SCHUBERT, Klaus/BANDELOW, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München. S. 25–36.
- BIRSL, Ursula (2004): Deutschland. In: GIELER, Wolfgang/FRICKE, Dietmar (Hrsg.): Handbuch europäischer Migrationspolitiken. Die EU-Länder und ihre Beitrittskandidaten. Münster. S. 31–50.
- BLASCHKE, Dieter/PLATH, Hans-Eberhard (2002): Probleme der Evaluation von Maßnahmen aktiver Arbeitsförderung am Beispiel beruflicher Weiterbildung. In: KLEINHENZ, Gerhard (Hrsg.): IAB-Kompodium. Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Bd. 250. S. 429–446.
- BLEEK, Wilhelm (2001): Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland. München.
- BLONDEL, Jean (1995): Comparative Government. An Introduction. 2. Auflage. Cambridge.
- BMBF (1999a): Ausbildung & Beruf. Rechte und Pflichten während der Berufsausbildung. 29. Auflage. Bonn.
- BMBF (1999b): Berufsbildungsbericht 1999. Bonn.
- BMBF (2000): Berufsbildungsbericht 2000. Bonn.
- BMBF (2001a): Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf. Bonn.
- BMBF (2001b): Für eigenständige Lebensführung und einen sicheren Arbeitsplatz: die Rahmenbedingungen für Berufswahl und Berufsausbildung. Bonn.
- BMBF (2001c): Berufsbildungsbericht 2001. Bonn.
- BMBF (2002a): Berufsbildungsbericht 2002. Bonn.
- BMBF (2002b): Berufliche Qualifizierung Jugendlicher mit besonderem Förderbedarf. Benachteiligtenförderung. Berlin.
- BMBF (2003a): Berufsbildungsbericht 2003. Bonn.
- BMBF (2003b): Berufsausbildung sichtbar gemacht. Schaubildsammlung. 4. Auflage. Bonn.
- BMBF (2003c): Förderrichtlinien zum Programm „Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf“ vom 13. November 2001 (BAnz. S. 23 822) in der Fassung der Änderung vom 13. Juni 2003 (BAnz. S. 13 655). [URL: http://www.kompetenzen-foerdern.de/bqf-foerderrichtlinien_gaendert01.pdf] (15.01.2005)
- BMBF (2003d): Richtlinien zur Förderung von Modellen lokaler und regionaler Kooperationsnetzwerke für die berufliche Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten

- (BQN) vom 12. Juli 2002 (BAnz. S. 17 017) in der Fassung der Änderung vom 13. Juni 2003 (BAnz. S. 13 655). [URL: http://www.kompetenzen-foerdern.de/bqn_foer-derrichtlinien_geaendert_02.pdf] (15.01.2005)
- BMBF (2004): Berufsbildungsbericht 2004. Bonn.
- BMBF (2005): Berufsbildungsbericht 2005. Bonn.
- BMBF/BMA (1998): Richtlinien zur Durchführung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher. (Sofortprogramm-Richtlinien – SPR). Vom 9. Dezember 1998. In: BUNDESANZEIGER. Bd. 244/1998. S. 17745–17747.
- BMBF/BMA (1999): Richtlinien zur Durchführung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher. (Sofortprogramm-Richtlinien – SPR). Vom 1. Dezember 1999. In: BUNDESANZEIGER. Bd. 234/1999. S. 19801-19804.
- BMBF/BMA (2000a): Erste Änderung der Richtlinien zur Durchführung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher. (Sofortprogramm-Richtlinien – SPR). Vom 19. April 2000. In: BUNDESANZEIGER. Bd. 87/2000. S. 8569.
- BMBF/BMA (2000b): Zweite Änderung der Richtlinien zur Durchführung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher. (Sofortprogramm-Richtlinien – SPR). Vom 3. November 2000. In: BUNDESANZEIGER. Bd. 220/2000. S. 22227.
- BMBF/BMA (2001a): Dritte Änderung der Richtlinien zur Durchführung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher. (Sofortprogramm-Richtlinien – SPR). Vom 27. Juli 2001. In: BUNDESANZEIGER. Bd. 148/2001. S. 17178.
- BMBF/BMA (2001b): Vierte Änderung der Richtlinien zur Durchführung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher. (Sofortprogramm-Richtlinien – SPR). Vom 13. November 2001. In: BUNDESANZEIGER. Bd. 220/2001. S. 239810.
- BMBF/BMA (2002a): Fünfte Änderung der Richtlinien zur Durchführung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher. (Sofortprogramm-Richtlinien – SPR). Vom 29. Mai 2002. In: BUNDESANZEIGER. Bd. 104/2002. S. 12569.
- BMBF/BMWI (2002b): Sechste Änderung der Richtlinien zur Durchführung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher. (Sofortprogramm-Richtlinien – SPR). Vom 17. Dezember 2002. In: BUNDESANZEIGER. Bd. 241/2002. S. 26639.
- BMBF/BMWI (2003a): Siebte Änderung der Richtlinien zur Durchführung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher. (Sofortprogramm-Richtlinien – SPR). Vom 6. Juni 2003. In: BUNDESANZEIGER. Bd. 109/2003. S. 12907.
- BMBF/BMWI (2003b): Achte Änderung der Richtlinien zur Durchführung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher. (Sofortprogramm-Richtlinien – SPR). Vom 20. November 2003. In: BUNDESANZEIGER. Bd. 217/2003. S. 24380.
- BMFSFJ (2000): Sechster Familienbericht. Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Leistungen – Belastungen – Herausforderungen. [URL: <http://www.bmfsfj.de/downloads/familienbericht.pdf>] (10.08.2003)
- BÖCKER, Anita (2002): Integration per Gesetz. Vielfältige Erfahrungen in den Niederlanden. [URL: http://www.pda.ch/vorwaerts/texte/index_boer.php] (31.08.2002).

- BÖCKER, Anita/GROENENDIJK, Kees (2004): Einwanderungs- und Integrationsland Niederlande. Tolerant, liberal und offen? In: WIELENGA, Friso/TAUTE, Ilona (Hrsg.): Die Niederlande. Bonn. S. 303–362.
- BÖCKER, Anita/THRÄNHARDT, Dietrich (2003a): Erfolge und Misserfolge der Integration – Deutschland und die Niederlande im Vergleich. In: AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE. Bd. 26/2003. S. 3–11.
- BÖCKER, Anita/THRÄNHARDT, Dietrich (2003b): Is het Duitse integratiebeleid succesvoller, en zo ja, waarom? Reactie op Koopmans. In: MIGRANTENSTUDIES. Bd. 1/2003. S. 33–44.
- BÖCKER, Anita/THRÄNHARDT, Dietrich (2003c): Einbürgerung und Mehrstaatigkeit in Deutschland und den Niederlanden. In: THRÄNHARDT, Dietrich/HUNGER, Uwe (Hrsg.): Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat. LEVIATHAN – ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALWISSENSCHAFT. Sonderheft 22/2003. S. 117–134.
- BOERI, Tito (2002): Preface. In: BOERI, Tito u. a.: Immigration Policy and the Welfare System. A Report für the Fondazione Rodolfo Debenedetti. Oxford. S. V–XVI.
- BÖLSCHE, Jochen u. a. (2002): Die Rückseite der Republik. In: DER SPIEGEL. Bd. 10/2002. S. 36–56.
- BOMMES, Michael (1999): Probleme der beruflichen Eingliederung von Zuwanderern – Migranten in Organisationen. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.): Integration und Integrationsförderung in der Einwanderungsgesellschaft. Bonn. S. 91–111.
- BOMMES, Michael (2001): Bundesrepublik Deutschland: Die Normalisierung der Migrationserfahrung. In: BADE, Klaus J.: Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts. Osnabrück. S. 49–60.
- BOOS-NÜNNING, Ursula (1999): Quotierung und Gerechtigkeit – Über die Verringerung der Diskriminierung von Jugendlichen ausländischer Herkunft beim Zugang in Ausbildung und Beruf. In: LAGA (Hrsg.): Schwung für unsere Zukunft. Jugendliche aus Zuwandererfamilien – Vielfalt als Chance in Ausbildung und Beruf. [URL: <http://www.laga-nrw.de/dokumente/05%20buch%20schwung-zukunft.pdf>] (22.05.2003) S. 25–52.
- BORNHÖFT, Petra/KNAUP, Horand/MEYER, Cordula (2004): „Wenig verwurzelt.“ In: DER SPIEGEL. Bd. 49/2004. S. 40–42.
- BOSCH, Gerhard (2001): Die Zukunft der Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche in Deutschland. In: GROTH, Claus/MAENNING, Wolfgang: Strategien gegen die Jugendarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich. Auf der Suche nach den besten Lösungen. Frankfurt. S. 21–46.
- BOUMA, Stefan van der Laan/MAAGDENBERG, Vera van den (2004): Sociale en culturele integratie. In: INSTITUUT VOOR SOCIOLOGISCH-ECONOMISCH ONDERZOEK (Hrsg.): Jaarrapport integratie 2004. Rotterdam. S. 71–78.
- BOUWMEESTER, Jaap/SCHAMBACH, Rixt/VAN DER AALST, Mechelien (2001): Stimuleringsprojecten voor Turkse en Marokkanse Jongeren. Eindexamen. Leiden.
- BOVENKERK, F. u. a. (1995): Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in access to employment in the Netherlands. Genf.
- BOZAY, Kemal (2002): Migrantenjugendliche zwischen Diskriminierung und Perspektivlosigkeit: Bildungschancen und berufliche Qualifikation von jungen Migranten/innen verbessern. [URL: http://www.rosaluxemburg-stiftung.de/Einzel/konf02_02/0_bozay.pdf] (06.06.2003).
- BRANDHERM, Ruth (2003): Vorbemerkung. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.): „Alle mit ins Boot nehmen.“ Berufliche Qualifizierung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf. Eine Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, am 10. Juli 2003 in Berlin. Bonn. S. 5–6.

- BROEDERS, Dennis (2001): Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen. Den Haag.
- BRONNEMAN-HELMERS, Ria/TURKENBURG, Monique (2003): Het onderwijsbeleid ten aanzien van de minderheden. In: DAGEVOS, Jacobus/GIJSBERTS, Mérove/PRAAG, Carlo van: Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie. Den Haag. S. 143–200.
- BROSI, Walter (2003): Stand und Perspektiven der Benachteiligtenförderung. Statement. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.): „Alle mit ins Boot nehmen.“ Berufliche Qualifizierung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf. Eine Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, am 10. Juli 2003 in Berlin. Bonn. S. 19–22.
- BROUWER, Peter u. a. (2003a): Wiw-monitor. Jaarrapport 2002. Zoetermeer.
- BROUWER, Peter u. a. (2003b): Wiw-monitor. Halfjaarrapport eerste halfjaar 2003. Zoetermeer.
- BRUSIS, Ilse (1999): Vorwort. In: GIB INFO EXTRA. Jobaktion Jugend in Arbeit. Starkes Angebot für 10.000. S. 2.
- BULMAHN, Edelgard (2001): Vorwort. In: BMBF (Hrsg.): Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf. Bonn.
- BULMAHN, Edelgard (2002): Vorwort. In: BMBF (Hrsg.): Berufliche Qualifizierung Jugendlicher mit besonderem Förderbedarf. Benachteiligtenförderung. Berlin.
- BULMAHN, Edelgard (2003): „Alle mit ins Boot nehmen“ – Berufliche Qualifizierung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.): „Alle mit ins Boot nehmen.“ Berufliche Qualifizierung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf. Eine Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, am 10. Juli 2003 in Berlin. Bonn. S. 7–10.
- BUNDESAMT FÜR DIE ANERKENNUNG AUSLÄNDISCHER FLÜCHTLINGE (2003): Migration und Asyl in Zahlen. Tabellen, Diagramme, Erläuterungen. 9. Auflage. Nürnberg.
- BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (2000): Ausländerpolitik und Ausländerrecht in Deutschland. Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (2005): Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik. Berlin.
- BUNDESREGIERUNG (1998a): Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis90/Die Grünen. [URL: http://doku.iab.de/chronik/31/1998_10_01_31_koal.pdf] (23.07.2004)
- BUNDESREGIERUNG (1998b): Eckpunkte für ein Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. [URL: http://doku.iab.de/chronik/31/1998_12_01_31_eckp.pdf] (23.07.2004)
- BUNDESREGIERUNG (2001): Überprüfung der Wirksamkeit des „JUMP“-Programms. Antwort der Bundesregierung. [URL: <http://dip.bundestag.de/btd/14/067/1406714.pdf>] (06.03.2004)
- CARACELLI, Valerie J. (2000): Methodology: Building Bridges to Knowledge. In: STOCKMANN, Reinhard (Hrsg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Opladen. S. 165–191.
- CBS (2002): Alloctonen in Nederland 2002. Voorburg.
- CBS (2003a): Jeugd 2003, cijfers en feiten. Voorburg.
- CBS (2003b): Persbericht. Meer dan 400 duizend werklozen. Voorburg.
- CBS (2003c): Sociaal-economische maandstatistiek. Jaargang 20 – april 2003. Voorburg.
- CBS (2003d): Alloctonen in Nederland 2003. Voorburg.
- CBS (2004): Alloctonen in Nederland 2004. Voorburg.

- CHISHOLM, Lynne (2000): Europäische Union. In: RICHTER, Ingo/SARDEI-BIERMANN, Sabine (Hrsg.): Jugendarbeitslosigkeit. Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme in Europa. Opladen.
- CLARKE, Michael (1993): Implementation. In: HARROP, Martin (Hrsg.): Power and policy in liberal democracies. Cambridge. S. 221–240.
- COCHRAN, Charles L./MALONE, Eloise F. (1999): Public Policy. Perspectives & Choices. 2. Auflage. Crawfordsville.
- COX, Robert Henry (1999): Ideas, Policy Borrowing and Welfare Reform. In: WIP OCCASIONAL PAPER. Bd. 5/1999. S. 14–27.
- CUPERUS, René (2004): Vom Poldermodell zum postmodernen Populismus. Die Fortuyn-Revolution in den Niederlanden. In: ZENTRUM FÜR NIEDERLANDE-STUDIEN (Hrsg.): Jahrbuch 2003. Münster. S. 43–64.
- DAGEVOS, Jacobus (1998): Begrenste mobiliteit. Over allochtone werkenden in Nederland. Rotterdam.
- DAGEVOS, Jacobus (2001a): Rapportage minderheden 2001. Deel II: Meer werk. Den Haag.
- DAGEVOS, Jacobus (2001b): Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele Integratie van etnische minderheden in Nederland. Den Haag.
- DAGEVOS, Jacobus (2003a): Werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid. In: DAGEVOS, Jacobus/GIJSBERTS, Mérove/PRAAG, Carlo van: Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie. Den Haag. S. 201–230.
- DAGEVOS, Jacobus (2003b): Werkende minderheden: beroepsniveau, tijdelijke banen en mobiliteit. In: DAGEVOS, Jacobus/GIJSBERTS, Mérove/PRAAG, Carlo van: Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie. Den Haag. S. 231–256.
- DAGEVOS, Jacobus/GIJSBERTS, Mérove/PRAAG, Carlo van (2003): Samenvatting en slotbeschouwing. In: DAGEVOS, Jacobus/GIJSBERTS, Mérove/PRAAG, Carlo van: Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie. Den Haag. S. 395–440.
- DAGEVOS, Jacobus/SHELLINGERHOUT, Roelof (2003): Sociaal-culturele integratie: contacten, cultuur en oriëntatie op de eigen groep. In: DAGEVOS, Jacobus/GIJSBERTS, Mérove/PRAAG, Carlo van: Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie. Den Haag. S. 317–362.
- DAGEVOS, Jacobus/TURKENBURG, Monique (2003): Arbeidsmarktbeleid: ontwikkelingen op landelijk en gemeentelijk niveau. In: DAGEVOS, Jacobus/GIJSBERTS, Mérove/PRAAG, Carlo van: Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie. Den Haag. S. 257–316.
- DANIEL, Marcel (2003): Streiflichter bundesdeutscher Zuwanderung – Reise auf abwechslungsreichen Wegen. In: MEENDERMAN, Karin (Hrsg.): Migration und politische Bildung. Integration durch Information. Münster. S. 53–82.
- DEEKE, Axel (1998): Herausforderungen, Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik. Referat auf der 1. Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Evaluation. [URL: <http://www.degeval.de/koeln1998/deeke.htm>] (18.01.2004)
- DEKKER, Paul (2001): Die Niederlande: Dritter Sektor und soziale Aktivierung zwischen Markt und Staat. In: GROTH, Claus/MAENNING, Wolfgang: Strategien gegen die Jugendarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich. Auf der Suche nach den besten Lösungen. Frankfurt. S. 215–234.
- DELBRÜCK, Joachim/NEUMANN, Susanne (2003): Aus- und Weiterbildungsbeteiligung von Migrantinnen und Migranten fördern – zielgruppenspezifische Verfahren zur Feststellung von Kompetenzen. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.): „Alle mit ins Boot nehmen.“ Berufliche Qualifizierung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf.

- Eine Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, am 10. Juli 2003 in Berlin. Bonn. S. 85–87.
- DEN UYL, R./VAN DEN HOUT, E. (1998): Overzichtsnotitie integratiebeleid 1998. Een beknopte weergave van beleidsinspanningen op het integratiebeleid. In: LINDO, Flip: De positionering van het Nederlandse minderhedenbeleid in vergelijkend perspectief. Den Haag. S. 99–127.
- DERLIEN, Hans-Ulrich (1997): Die Entwicklung von Evaluationen im internationalen Kontext. In: BUSSMANN, Werner u. a. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation. Basel. S. 4–12.
- DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR EVALUATION (2001): Standards für Evaluationen. [URL: <http://www.degeval.de/>] (18.01.2004)
- DIETRICH, Hans (2001a): JUMP, das Jugendsofortprogramm. Unterschiede in den Förderjahren 1999 und 2000 und Verbleib der Teilnehmer nach Maßnahmeende. IAB-Werkstattbericht. Bd. 3/2001.
- DIETRICH, Hans (2001b): Gelingt der Sprung aus der Arbeitslosigkeit? Eine Zwischenbilanz des Jugendsofortprogramms (JUMP) in 12 Befunden. In: IAB-MATERIALIEN. Bd. 3/2001. S. 12–13.
- DIETRICH, Hans u. a. (2002a): Design der IAB-Begleitforschung zum Jugendsofortprogramm im Kontext des IAB-Forschungsschwerpunktes School-to-Work-Transition. Nürnberg.
- DIETRICH, Hans (2002b): Das Sofortprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. Nürnberg.
- DIETRICH, Hans (2003): Förderung auf hohem Niveau. Das Jugendsofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – 1999 bis 2002. IAB-WERKSTATTBERICHT. Bd. 9/2003.
- DIETRICH, Hans (2005): Expertengespräch mit Herrn Dr. DIETRICH, Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), über das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. 09.06.2005. Münster.
- DIETRICH, Hans/ROTHE, Thomas (2001): Bekanntheitsgrad und Bewertung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. IAB-WERKSTATTBERICHT. Bd. 13/2001.
- DIJKSTRA, Martien/MEULEMANN, Louis (2004): Naar een innovatief integratiebeleid. In: DIJKSTRA, Martien/MEULEMANN, Louis (Hrsg.): Kleur bekennen. Integratiebeleid, Denkstijlen en Bestuursstijlen. Den Haag. S. 11–24.
- DOGAN, Mattei/PELASSY, Dominique (1984): How to compare nations. Strategies in Comparative Politics. New Jersey.
- DOOMERNIK, Jeroen (1998): The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and The Netherlands. [URL: <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/research/imp/imp27.pdf>] (11.09.2003)
- DOOMERNIK, Jeroen (2003): Integration Policies towards Immigrants and their Descendants in the Netherlands. In: HECKMANN, Friedrich/SCHNAPPER, Dominique (Hrsg.): The Integration of Immigrants in European Societies. Stuttgart. S. 9–14.
- DRENT, Tanja (2005): Informationen von Frau Tanja Drent, Mitarbeiterin beim Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, über das Wet Inschakeling Werkzoekenden. 12.09.2005. Den Haag.
- DRIESEN, G./TESSER, P. (1998): Alloctonen in het onderwijs. In: PENNINX, Rinus/MÜNSTERMANN, Henk/ENTZINGER, Han: Etnische minderheden en de multiculturele samenleving. Groningen. S. 331–392.
- DYE, Thomas R.(2002): Understanding Public Policy. 10. Auflage. New Jersey.

- EDERVEEN, Sjef u. a. (2004): Destination Europe. Immigration und Integration in the European Union. Den Haag.
- ENGELN, Ewald (2004): The economic incorporation of immigrants: the Netherlands. In: BLASCHKE, Jochen/VOLLMER, Bastian (Hrsg.): Employment strategies for immigrants in the European Union. Berlin. S. 445–496.
- ENTZINGER, Han (1996): Veränderte Grundlagen: Die niederländische Sicht der Einwanderung. In: FASSMANN, Heinz/MÜNZ, Rainer (Hrsg.): Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends und politische Reaktionen. Frankfurt. S. 139–160.
- ENTZINGER, Han (1997): Multikulturalismus im Wohlfahrtsstaat: Zuwanderungs- und Integrationspolitik in den Niederlanden. In: WEBER, Albrecht (Hrsg.): Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union: Gestaltungsauftrag und Regelungsmöglichkeiten. Osnabrück. S. 157–178.
- ENTZINGER, Han (1998): Zu einem Modell der Inkorporation von Einwanderern: das Beispiel der Niederlande. In: BOMMES, Michael/HALFMANN, Jost (Hrsg.): Migration in nationale Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen. Osnabrück. S. 105–122.
- EREN, Funda (2003): MiA Rhein.Berg: Migrantinnen und Migranten in Ausbildung im Rheinisch-Bergischen Kreis. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.): „Alle mit ins Boot nehmen.“ Berufliche Qualifizierung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf. Eine Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, am 10. Juli 2003 in Berlin. Bonn. S. 88–90.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999): Der neue Programmzeitraum 2000–2006: methodische Arbeitspapiere. Arbeitspapier 3: Indikatoren für die Begleitung und Bewertung: Eine indikative Methode. [URL: http://www.bmgs.bund.de/downloads/do_aus_arbeits_3.pdf] (18.01.2004)
- FAUST, Jörg/LAUTH, Hans-Joachim (2001): Politikfeldanalyse. In: MOLS, Manfred u. a. (Hrsg.): Politikwissenschaft: Eine Einführung. 3. Auflage. Schöningh. S. 289–314.
- FAUST, Jörg/VOGT, Thomas (2002): Politikfeldanalyse und Internationale Kooperation. In: LAUTH, Hans-Joachim (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung. Wiesbaden. S. 419–449.
- FEHL, Wolfgang (2000): Förderung von MigrantInnen in der beruflichen Bildung – Stand der Fachdiskussion. Vortrag im Rahmen des ExpertInnengesprächs „Förderung junger Migrantinnen und Migranten in der beruflichen Bildung“ im Bundesinstitut für Berufsbildung, Good Practice Center, Bonn.
- FEICK, Jürgen/JANN, Werner (1988): ‚Nations matter‘ – Vom Eklektizismus zur Integration in der vergleichenden Policy-Forschung? In: SCHMIDT, Manfred G. (Hrsg.): Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen. Opladen. S. 196–220.
- FERMIN, Alfons (1997): Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid 1977–1995. Amsterdam.
- FIJALKOWSKI, Jürgen (1997): Integrationspolitik im europäischen Vergleich. In: ANGENENDT, Steffen (Hrsg.): Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft. Bonn. S. 154–170.
- FIRLEY, Ingo (1997): Multikulturelle Gesellschaft in den Niederlanden. Pfaffenweiler.
- FISCHER, Birgit (2003): Rede der Ministerin für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen anlässlich der Auftaktveranstaltung zum Konsultationsverfahren des Integrationsbeauftragten der Landesregierung NRW am 15. Januar 2003. [URL: http://www.integrationsbeauftragter.nrw.de/projekte/material/rede_fischer.pdf] (23.05.2004)
- FISCHER, Birgit (2004): Grußwort der Ministerin für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen Birgit Fischer anlässlich des Empfangs der Teilnehmer des Integrationskongresses NRW am 18. Juni 2004 in Maternushaus in

- Köln. [URL: www.integrationsbeauftragter.nrw.de/rueckblick/material/rede-fischer-intekon.pdf] (15.01.2005)
- FORTUYN, Pim (1997): Tegen de islamisering van onze cultuur. Nederlandse identiteit als fundament. 2. Auflage. Utrecht.
- FRAKTION DER CDU (2002): Abbau der Jugendarbeitslosigkeit darf keine Worthülse sein. Landesregierung muss Projekte zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit weiter finanzieren. Düsseldorf.
- FRIEDRICH, Michael/TROLTSCH, Klaus/WESTHOFF, Gisela (1999): Das Sofortprogramm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zeigt erste Wirkung. Erste Ergebnisse aus der Begleitforschung des BIBB. In: BERUFSBILDUNG IN WISSENSCHAFT UND PRAXIS. Bd. 6/1999. S. 5–10.
- FRÖSE, Anja (2004): Expertengespräch mit Frau Fröse, Mitarbeiterin der Arbeitsagentur Münster, über das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit 16.08.2004. Münster.
- GEBAUER, Matthias (2004): Ein Mord, 911 Tage und ein Land in Agonie. [URL: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,326411,00.html>] (05.11.2004)
- GIELER, Wolfgang/EHLERS, Torben (2001): Von der Anwerbung zur Abschottung oder zur gesteuerten Zuwanderung. Grundlagen deutscher Ausländerpolitik. Ulm.
- GIJSBERTS, Mérove (2003a): Opleidingsniveau en taalbeheersing. In: DAGEVOS, Jacobus/GIJSBERTS, Mérove/PRAAG, Carlo van: Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie. Den Haag. S. 37–62.
- GIJSBERTS, Mérove (2003b): Minderheden in het basisonderwijs. In: DAGEVOS, Jacobus/GIJSBERTS, Mérove/PRAAG, Carlo van: Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie. Den Haag. S. 63–110.
- GIJSBERTS, Mérove (2004): Ethnic minorities and integration. Outlook for the future. Den Haag.
- GILSING, Rob (1999): Lokaal jeugdbeleid. Een inventariserend onderzoek. Den Haag.
- GILSING, Rob u. a. (2000): Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid. Den Haag.
- GOGOLIN, Ingrid/NEUMANN, Ursula/ROTH, Hans-Joachim (2003): Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Bonn.
- GOLDBERG, Andreas/MOURINHO, Dora/KULKE, Ursula (1995): Arbeitsmarkt-Diskriminierung gegenüber ausländischen Arbeitnehmern in Deutschland. Genf.
- GRANATO, Mona (1997): Realität und Perspektiven in der Berufsausbildung von Mädchen und Jungen der zweiten Generation. In: IZA. ZEITSCHRIFT FÜR MIGRANTEN UND SOZIALE ARBEIT. Bd. 3–4/1997. S. 64–70.
- GRANATO, Mona (2001): Die berufliche Qualifikation von jungen Zugewanderten in Nordrhein-Westfalen. Zusammenfassung. [URL: www.chance.nrw.de/veroeffentlichungen/material/qualifikation.pdf] (23.05.2004)
- GRANATO, Mona (2002): Integration – ein Gebot der Vernunft. In: BERUFSBILDUNG IN WISSENSCHAFT UND PRAXIS. Bd. 2/2002. S. 3–4.
- GROENENDIJK, Kees/HEIJS, Eric (1999): Einwanderung, Einwanderer und Staatsangehörigkeitsrecht in den Niederlanden von 1945–1998. In: DAVY, Ulrike (Hrsg.): Politische Integration der ausländischen Wohnbevölkerung. Baden-Baden. S. 105–146.
- GROENEVELD, Sandra/MAAGDENBERG, Vera van den (2004): Inleiding. In: INSTITUUT VOOR SOCIOLOGISCH-ECONOMISCH ONDERZOEK (Hrsg.): Jaarrapport integratie 2004. Rotterdam. S. 1–6.
- GROTH, Claus/MAENNING, Wolfgang (2001): Jugendarbeitslosigkeit: Wirtschafts- und Bildungspolitik sowie die Rolle des Dritten Sektors. In: GROTH, Claus/MAENNING, Wolfgang: Strategien gegen die Jugendarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich. Auf der Suche nach den besten Lösungen. Frankfurt. S. 9–19.
- GROTTIAN, Peter (2001): Den Umbau der Arbeitsgesellschaft mit Strategien für die Jugend koppeln. In: GROTH, Claus/MAENNING, Wolfgang: Strategien gegen die Jugend-

- arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich. Auf der Suche nach den besten Lösungen. Frankfurt. S. 47–60.
- HAAN, F. de u. a. (2002): Coordinatie tussen activering en zekerheid. Nederland. [URL: <http://www.eurofound.eu.int/publications/files/EF0270NL.pdf>] (11.09.2003)
- HAGUE, Rod u. a. (1993): Comparative Government and Politics. An Introduction. 3. Auflage. London.
- HAGUE, Rod u. a. (1998): Comparative Government and Politics. An Introduction. 4. Auflage. London.
- HARCHAOUI, Sadik (2004): Rechtsstaat, respect en ratio: voorwaarden voor een effectief integratiebeleid. In: DIJKSTRA, Martien/MEULEMANN, Louis (Hrsg.): Kleur bekennen. Integratiebeleid, Denkstijlen en Bestuursstijlen. Den Haag. S. 51–60.
- HARROP, Martin (1993a): Comparison. In: HARROP, Martin (Hrsg.): Power and policy in liberal democracies. Cambridge. S. 263–280.
- HARROP, Martin (1993b): Introduction. In: HARROP, Martin (Hrsg.): Power and policy in liberal democracies. Cambridge. S. 1–22.
- HAUBRICH, Hans Hermann (2005): Expertengespräch mit Herrn Haubrich, Projektleiter bei der Handwerkskammer Münster, über das nordrhein-westfälische Programm Jugend in Arbeit. 19.05.2005. Münster.
- HAVINGA, Terry (2001): Gleichstellung in den Niederlanden: Theorie und Praxis. In: WSI-MITTEILUNGEN. Bd. 8/2001. S. 514–519.
- HECKMANN, Friedrich (2003): From Ethnic Nation to Universalistic Immigrant Integration: Germany. In: HECKMANN, Friedrich/SCHNAPPER, Dominique (Hrsg.): The Integration of Immigrants in European Societies. Stuttgart. S. 45–78.
- HECKMANN, Friedrich (2004): Integrationsweisen europäischer Gesellschaften: Erfolge, nationale Besonderheiten, Konvergenzen. In: BADE, Klaus/BOMMES, Michael/MÜNZ, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt. S. 203–224.
- HEIDENHEIMER, Arnold J. u.a. (1990): Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan. 3. Auflage. New York.
- HEIJS, Eric (1995): Von vreemdeling tot Nederlander. De verlerning van het Nederlandschap aan vreemdelingen 1813–1992. Amsterdam.
- HEIJTMAJER, Wout Jansen (2002): Deelname van allochtonen aan de Wet Inschakeling Werkzoekenden. In: SOCIAAL-ECONOMISCHE MAANDSTATISTIEK. Bd. 1/2002. S. 35–39.
- HERBERT, Ulrich (2003): Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge. Bonn.
- HERITIER, Adrienne (1993): Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: HERITIER, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen. S. 9–38.
- HERNOLD, P./LOEFFELHOLZ, Hans Dieter (2001): Berufliche Integration von Zuwanderern. Gutachten im Auftrag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ beim Bundesminister des Innern. Essen.
- HERRMANN, Helga (1993): Ausländische Jugendliche in Schule, Ausbildung und Beruf. Köln.
- HERRMANN, Helga (1998a): Die integrativen Möglichkeiten des Arbeitsmarktes. In: POLITISCHE STUDIEN. Sonderheft 1/1998. S. 38–47.
- HERRMANN, Helga (1998b): Junge Ausländer in Deutschland – integriert oder ausgegrenzt? Köln.
- HERWEIJER, Lex (2003): Voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en hoger onderwijs. In: DAGEVOS, Jacobus/GIJSBERTS, Mérove/PRAAG, Carlo van: Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie. Den Haag. S. 111–142.

- HILDEBRANDT, Klaus (2005): Expertengespräch mit Herrn Hildebrandt, Mitarbeiter am Ministerium für Arbeit, Soziales, Qualifikation und Technologie (MASQT) des Landes NRW, über die Landesinitiative Jugend in Arbeit. 20.06.2005. Münster.
- HINKEN, Günter (2001): Die betriebliche Integration von Arbeitsmigranten in Deutschland. Institutionelle und programmatische Inklusionsofferten innerhalb des ‚deutschen Modells‘. In: HUNGER, Uwe u. a.: Migration in erklärten und ‚unerklärten‘ Einwanderungsländern. Analyse und Vergleich. Münster. S. 167–194.
- HOLMES, Bernadette/GROOTSCHOLTE, Miranda (2003): Zeshonderd uur Nederlandse les, en verder? [URL: http://www.researchvoorbeleid.nl/basis/artikelen_1-2003/integratiebeleid.html] (05.06.2003).
- HÖNEKOPP, Elmar (2003): Zuwanderungssteuerung: Einwanderung und Arbeitsmarktintegration vor dem Hintergrund von Tendenzen bei Arbeitskräfteangebot und -nachfrage. In: EQUAL IN. OWL (Hrsg.): Migrantinnen und Migranten in Ausbildung Beschäftigung – Integrationschancen durch Vernetzung und aktives Engagement. Dokumentation des Innovationsforums der Entwicklungspartnerschaft EQUAL IN. OWL am 1. Oktober 2003 in der Stadthalle Bielefeld. Bielefeld. S. 11–24.
- HOOGHIEMSTRA, B.T.J/MERENS, J.G.F (1999) Variatie in participatie. Achtergronden van arbeidsdeelname van allochtone en autochtone vrouwen. Den Haag.
- HORSTMANN, Axel (1998a): Vorwort. In: GIB INFO. Jobaktion Jugend in Arbeit. Starkes Angebot für 10.000. S. 2.
- HORSTMANN, Axel (1998b): Für Gleichstellung – gegen Diskriminierung. Die Integrationspolitik in NRW. Solingen. (17.05.2004)
- HORSTMANN, Axel (1998c): NRW-Initiative „Jugend in Arbeit“. In: MIGRATION. INFO-DIENST DER LAGA NRW. Bd. 2/1998. S. 4–5.
- HOWLETT, Michael/RAMESH, M. (1995): Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford.
- HOYNG, Hans/DOERRY, Martin (2004): „Jetzt haben alle Angst“. Der Schriftsteller Harry Mulisch über die Ermordung des Filmemachers Theo van Gogh, die Herausforderung Europas durch die Islamisten und das Ende der Konsensgesellschaft. In: DER SPIEGEL. Bd. 47/2004. S. 89–94.
- HUBER, Bertold (1999): Die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte zum deutschen Arbeitsmarkt. In: IZA. ZEITSCHRIFT FÜR MIGRANTEN UND SOZIALE ARBEIT. Bd. 1/1999. S. 16–21.
- HUNGER, Uwe (2003): Determinanten des Schulerfolgs ausländischer Schüler – Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Bildungspolitik. In: MEENDERMANN, Karin (Hrsg.): Migration und politische Bildung. Integration durch Information. Münster. S. 105–118.
- HUNGER, Uwe/KOLB, Holger (2001): Die neue Elitenmigration im IT-Sektor und ihre Bedeutung für den Einwanderungsdiskurs in Deutschland. In: HUNGER, Uwe u. a.: Migration in erklärten und ‚unerklärten‘ Einwanderungsländern. Analyse und Vergleich. Münster. S. 149–166.
- IMBEAU, Louis M. (1996): Introduction: The Comparative Observation of Government Activity. In: IMBEAU, Louis M./MCKINLAY, Robert D. (Hrsg.): Comparing Government Activity. New York. S. 1–12.
- IMMERFALL, Stefan (1995): Einführung in den Europäischen Gesellschaftsvergleich. Ansätze–Problemstellungen–Befunde. Passau.
- JANN, Werner/WEGRICH, Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: SCHUBERT, Klaus/BANDELOW, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München. S. 71–106.
- JESCHEK, Wolfgang (2002): Ausbildung junger Ausländer in Deutschland: Rückschritte bei der Berufsausbildung. [URL: <http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/02-27-2.html>] (15.06.2003)

- JOHN, Peter (1998): *Analysing Public Policy*. London.
- JONES, Peter (1993): *Evaluation*. In: HARROP, Martin (Hrsg.): *Power and policy in liberal democracies*. Cambridge. S. 241–262.
- JONG, Wiebke de (2002): *Drie WRR-rapporten vergeleken*. In: *MIGRANTENSTUDIES*. Bd. 2/2002. S. 78–86.
- JONGEN, Egbert u. a. (2000): *The impact of active labour market policies: An AGE analysis for The Netherlands*. Den Haag.
- KAM, C. A. de/ALLERS, M. A. (1998): *Werkgelegenheid*. In: VIS, Jan/SCHUUR, H. van (Hrsg.): *Politieke problemen*. Amsterdam.
- KEMPKEN, Jürgen (2001a): *Quartalsbericht zur Initiative „Jugend in Arbeit“*. 3. Quartal 2001. Bottrop.
- KEMPKEN, Jürgen (2001b): *Quartalsbericht zur Initiative „Jugend in Arbeit“*. 4. Quartal 2001. Bottrop.
- KEMPKEN, Jürgen (2002a): *Controllingberichte als Entscheidungshilfe. Praxisbeispiel anhand der Initiative „Jugend in Arbeit“*. In: *GIB INFO*. Bd. 3/2002. S. 11–15.
- KEMPKEN, Jürgen (2002b): *Quartalsbericht zur Initiative „Jugend in Arbeit“*. 1. Quartal 2002. Bottrop.
- KEMPKEN, Jürgen (2002c): *Quartalsbericht zur Initiative „Jugend in Arbeit“*. 2. Quartal 2002. Bottrop.
- KEMPKEN, Jürgen (2002d): *Quartalsbericht zur Initiative „Jugend in Arbeit“*. 3. Quartal 2002. Bottrop.
- KEMPKEN, Jürgen (2002e): *Quartalsbericht zur Initiative „Jugend in Arbeit“*. 4. Quartal 2002. Bottrop.
- KEMPKEN, Jürgen (2004): *Expertengespräch mit Herrn Jürgen Kempken, Mitarbeiter der Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung, über die nordrhein-westfälische Landesinitiative Jugend in Arbeit*. 17.08.2004. Bottrop.
- KEMPKEN, Jürgen/SCHEPERS, Albert (2001): *Jugend in Arbeit: Eine Zwischenbilanz nach 3 ½ Jahren*. In: *GIB INFO*. Bd. 3/2001. S. 8–11.
- KESKIN, Hakki (2005): *Deutschland als neue Heimat. Eine Bilanz der Integrationspolitik*. Wiesbaden.
- KEUNE, Carmen u. a. (2002) : *Allochtone jeugd: vooruitgang of stilstand? Maatschappelijke positie, beleid en onderzoek in de periode 1989–1998*. Utrecht.
- KIRCHBACH, Uwe/PETRAN, Wolfgang (2001): *Förderung jugendlicher Migrantinnen und Migranten in der Ausbildungsvorbereitung. Werkstattbericht*. Offenbach.
- KLAVER, Jeanine (2000a) : *Experimentele Stimuleringsprojecten voor Antilliaanse en Arubaanse Jongeren. Vierde Tussenbalans*. Amsterdam.
- KLAVER, Jeanine (2000b) : *Evaluatie-onderzoek naar de Stimuleringsprojecten voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren*. Peildatum 1. Juli 2000. Kwantitatief Tussenrapport. Amsterdam.
- KLAVER, Jeanine (2001) : *Antillianen en Arubanen naar werk: evaluatie van der experimentele stimuleringsprojecten voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren 1994–2001*. Amsterdam.
- KLAVER, Jeanine (2005): *Expertengespräch mit Frau Klaver, Mitarbeiterin beim Forschungsinstitut Regioplan, über die Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen*. 08.08.2005. Münster.
- KLAVER, Jeanine/MANDOS, Eva u.a. (2004) : *Evaluatie Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen*. Leiden.
- KLAVER, Jeanine/MEVISSSEN, Jos/ODÉ, Arend (2005) : *Etnische minderheden op de arbeidsmarkt Beelden en feiten, belemmeringen en oplossingen*. Eindrapport. Amsterdam.

- KLEIN, Ansgar u. a. (2001): Migration kontrovers – Integrationspolitik im europäischen Vergleich. In: FORSCHUNGSJOURNAL NEUE SOZIALE BEWEGUNGEN. Bd. 1/2001. S. 3–9.
- KLÖTI, Ulrich (1997): Inhaltliche und methodische Anforderungen an wissenschaftliche Politikevaluationen. In: BUSSMANN, Werner u. a. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation. Basel. S. 39–57.
- KNOEPFEL, Peter/BUSSMANN, Werner (1997): Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt. In: BUSSMANN, Werner u. a. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation. Basel. S. 58–77.
- KOLB, Holger (2002): Einwanderung und Einwanderungspolitik am Beispiel der deutschen ‚Green Card‘. Osnabrück.
- KOOLEN, Ben (2000): Die Integrationspolitik der niederländischen Regierung. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.): Integration und Integrationsförderung in der Einwanderungsgesellschaft. Bonn. S. 47–56.
- KOOPMANS, Ruud (2002): Zachte heelmesters... Een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert. In: MIGRANTENSTUDIES. Bd. 2/2002. S. 87–92.
- KOOPMANS, Ruud (2003): Uitvluchten kann niet meer... Een repliek op Böcker en Thränhardt. In: MIGRANTENSTUDIES. Bd. 1/2003. S. 45–56.
- KOOPMANS, Ruud (2005): Tradeoffs between equality and difference – the failure of Dutch multiculturalism in cross-national perspective. Paper for the conference „Immigrant political incorporation“, Radcliffe Institute for Advanced Study, Harvard University, April 22–23, 2005.
- KÖRNER, Heiko (1997): Arbeitsmarkt und Immigration. In: WEBER, Albrecht (Hrsg.): Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union: Gestaltungsauftrag und Regelungsmöglichkeiten. Osnabrück. S. 85–96.
- KORVING, Bernard (2005): Expertengespräch mit Herrn Korving, CWI, über den MKB-minderhedenconvenant. 08.08.2005. Münster.
- KROMPHARDT, Jürgen (2002): Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigung in Deutschland. In: BLIEN, Uwe/BUTTER, Frank den (Hrsg.): Institutionelle Rahmenbedingungen für Beschäftigungspolitik in den Niederlanden und in Deutschland. Nürnberg. S. 27–41.
- LANDESAMT FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK NRW (2000a): Junge Menschen aus Zuwandererfamilien in Ausbildung und Beruf. Teil 1: Analyse des Schulbesuchs junger Menschen aus Zuwandererfamilien in Nordrhein-Westfalen – Ergebnisse aus den amtlichen Schuldaten der allgemein bildenden Schulen. Düsseldorf.
- LANDESAMT FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK NRW (2000b): Junge Menschen aus Zuwandererfamilien in Ausbildung und Beruf. Teil 2: Analyse der Ausbildung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus Zuwandererfamilien am Berufskolleg in Nordrhein-Westfalen – Ergebnisse aus den amtlichen Schuldaten des Berufskollegs. Düsseldorf.
- LANDESAMT FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK NRW (2000c): Junge Menschen aus Zuwandererfamilien in Ausbildung und Beruf. Teil 3: Analyse der beruflichen Ausbildung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus Zuwandererfamilien in Nordrhein-Westfalen – Ergebnisse aus der Berufsbildungsstatistik, den amtlichen Schuldaten des Berufskollegs und der Hochschulstatistik. Düsseldorf.
- LANDESAMT FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK NRW (2000d): Junge Menschen aus Zuwandererfamilien in Ausbildung und Beruf. Teil 4: Analyse der beruflichen Ausbildung und des beruflichen Verbleibes von Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus Zuwandererfamilien in Nordrhein-Westfalen – Ergebnisse aus dem Mikrozensus. Düsseldorf.

- LANDESREGIERUNG NRW u. a. (1998): Aufruf zur NRW-Initiative „Jugend in Arbeit“. In: GIB INFO. Jobaktion Jugend in Arbeit. Starkes Angebot für 10.000. S. 3.
- LANDESREGIERUNG NRW (1999): Ist die Landesinitiative „Jugend in Arbeit“ ein Erfolg? Antwort der Landesregierung auf die kleine Anfrage 1390. Düsseldorf.
- LANDESREGIERUNG NRW (2000a): Zuwanderung und Integration in NRW. Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe „Zuwanderung“ der Landesregierung. Düsseldorf.
- LANDESREGIERUNG NRW (2000b): Integrations-Initiative Nordrhein-Westfalen. Ansätze und Perspektiven der verbesserten Integration von Zugewanderten. Düsseldorf.
- LANDESREGIERUNG NRW (2002): Die Zuwanderungsgesellschaft demokratisch gestalten. Die Weiterentwicklung der Integrationspolitik in Umsetzung der Integrationsoffensive des Landtags Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- LANDESREGIERUNG NRW (2004): Zuwanderung und Integration in Nordrhein-Westfalen. 3. Bericht der Landesregierung. Düsseldorf.
- LANDMAN, Todd (2000): Issues an Methods in Comparative Politics. An Introduction. London.
- LANDTAG NRW (1999): Ausschuss für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge. Sitzung vom 20.10.1999. Ausschussprotokoll 12/1371. Düsseldorf.
- LANDTAG NRW (2000): Ausschuss für Kinder, Jugend und Familie. Sitzung vom 20.01.2000. Ausschussprotokoll 12/1492. Düsseldorf.
- LATOUR, Paul (2005): Informationen von Herrn LATOUR, Mitarbeiter beim Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, über die Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen. Den Haag.
- LAUMANN, Karl-Josef u. a. (2001): Überprüfung der Wirksamkeit des „JUMP“ – Programms. Kleine Anfrage. [URL: <http://dip.bundestag.de/btd/14/064/1406482.pdf>] (06.03.2004)
- LAUTH, Hans-Joachim/WAGNER, Christoph (2002): Gegenstand, grundlegende Kategorien und Forschungsfragen der ‚Vergleichenden Regierungslehre‘. In: LAUTH, Hans-Joachim (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung. Wiesbaden. S. 15–40.
- LBR (2001): Factsheet arbeidsmarktpositie etnische minderheden. [URL: http://www.lbr.nl/documentatie/doc_factorbeid.html] (26.05.2003).
- LEE, Barbara (2000): Theories of evaluation. In: STOCKMANN, Reinhard (Hrsg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Opladen. S. 127–164.
- LEHNER, Franz/WIDMAIER, Ulrich (2002): Vergleichende Regierungslehre. 4., überarbeitete Auflage. Opladen.
- LEIPRECHT, Rudolf (2003): Pim Fortuyn und die Medien. Transnationale Übertragungen als Herausforderung für pädagogische Handlungsfelder. In: VOGEL, Dita (Hrsg.): Einwanderungsland Niederlande. Politik und Kultur. Frankfurt. S. 203–228.
- LEIPRECHT, Rudolf/LUTZ, Helma (2003): Verschlungene Wege mit Höhen und Tiefen. Minderheiten- und Antidiskriminierungspolitik in den Niederlanden. In: VOGEL, Dita (Hrsg.): Einwanderungsland Niederlande. Politik und Kultur. Frankfurt. S. 89–118.
- LINDO, F./DE VRIES, M. (1998) : Allochtone jongeren. In: PENNINX, Rinus/MÜNSTERMANN, Henk/ENTZINGER, Han: Etnische minderheden en de multiculturele samenleving. Groningen. S. 501–538.
- LINDO, Flip (1998): De positionering von het Nederlandse minderhedenbeleid in vergelijkend perspectief. Den Haag.
- LINDSTROM, Gustav u. a. (2001): A comparison of american and dutch immigration and integration experiences. What lessons can be learned? Den Haag.

- LIST, Jan (2003): „Das multikulturelle Drama“. Analyse einer Debatte zur Einwanderungsgesellschaft in einer großen niederländischen Tageszeitung. In: VOGEL, Dita (Hrsg.): Einwanderungsland Niederlande. Politik und Kultur. Frankfurt. S. 119–158.
- LOEFFELHOLZ, Hans Dietrich von (1994): Zuwanderung: Erfahrungen und Perspektiven der Zuwanderung in die Bundesrepublik aus ökonomischer Sicht. In: SCHULTZE, Günther (Hrsg.): Von der Ausländer- zur Einwanderungspolitik. Eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 12. und 13. Oktober 1993 in Leipzig. Bonn. S. 41–60.
- LOEFFELHOLZ, Hans Dietrich von (2001): Wirtschaftliche Auswirkungen von Zuwanderung – Kosten der Nicht-Integration von Migranten. In: MEHLÄNDER, Ursula/SCHULTZE, Günther (Hrsg.): Einwanderungsland Deutschland. Neue Wege nachhaltiger Integration. Bonn. S. 92–116.
- LOEFFELHOLZ, Hans Dietrich von (2002): Beschäftigung von Ausländern – Chance zur Erschließung von Personal- und Qualifikationsreserven. In: MITTEILUNGEN AUS DER ARBEITS- UND BERUFSWELT. Bd. 4/2002. S. 628–644.
- LOEFFELHOLZ, Hans Dietrich von/THRÄNHARDT, Dietrich (1996): Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- LUFT, Stefan (2002): Mechanismen, Manipulation, Mißbrauch. Ausländerpolitik und Ausländerintegration in Deutschland. Köln.
- LUTZ, Helma (2003): Integration und Integrationspolitik in den Niederlanden. In: MEENDERMAN, Karin (Hrsg.): Migration und politische Bildung. Integration durch Information. Münster. S. 37–52.
- MAAGDENBERG, Vera van den (2004a): Arbeid en inkomen. In: INSTITUUT VOOR SOCIOLOGISCH-ECONOMISCH ONDERZOEK (Hrsg.): Jaarrapport integratie 2004. Rotterdam. S. 53–70.
- MAAGDENBERG, Vera van den (2004b): Samenvatting en conclusies. In: INSTITUUT VOOR SOCIOLOGISCH-ECONOMISCH ONDERZOEK (Hrsg.): Jaarrapport integratie 2004. Rotterdam. S. 109–118.
- MAAGDENBERG, Vera van den/BOUMA, Stefan van der Laan (2004): Opvattingen over de multi-etnische samenleving. In: INSTITUUT VOOR SOCIOLOGISCH-ECONOMISCH ONDERZOEK (Hrsg.): Jaarrapport integratie 2004. Rotterdam. S. 79–86.
- MAAGDENBERG, Vera van den/SCHOLTEN, Marijke (2004): Onderwijs en taalbeheersing. In: INSTITUUT VOOR SOCIOLOGISCH-ECONOMISCH ONDERZOEK (Hrsg.): Jaarrapport integratie 2004. Rotterdam. S. 39–52.
- MAAS, Utz/MEHLEM, Ulrich/SCHROEDER, Christoph (2004): Mehrsprachigkeit und Mehrschriftigkeit bei Einwanderern in Deutschland. In: BADE, Klaus/BOMMES, Michael/MÜNZ, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt. S. 117–151.
- MACKIE, Tom/MARSH, David (1995): The Comparative Method. In: MARSH, David/STOKER, Gerry (Hrsg.): Theory and Methods in Political Science. London. S. 173–188.
- MAHNIG, Hans (2001): „Ist Deutschland wirklich anders?“ Die deutsche Integrationspolitik im europäischen Vergleich. In: CURRLE, Edda/WUNDERLICH, Tanja (Hrsg.): Deutschland – ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen. Stuttgart. S. 159–196.
- MANDOS, Eva (2000): Uitstroom uit de Wiw. Kenmerken van Wiw-ers bij de Diamant groep. Leiden.
- MANDOS, Eva u. a. (2001): Wiw-statistiek. Halfjaarrapport 2000. Definitieve versie. Leiden.
- MANDOS, Eva (2005): Expertengespräch mit Frau Mandos, Mitarbeiterin beim Forschungsinstitut Research voor Beleid, über das Wet Inschakeling Werkzoekenden. 09.08.2005. Münster.

- MANDOS, Eva/EWIJK, Michael van/WERF, Cornelis van der (2000): Onderzoek naar het uitstroombesluit voor ex Banenpoolers. Leiden.
- MANDOS, Eva/FLAPPER, Eelco/BOLHUIS, Peter (2002): Wiv-statistiek. Jaarrapport 2001. Leiden.
- MANDOS, Eva/KEIZER, Margo/WERF, Cornelis van der (2000): WIV-statistiek. Halfjaarrapport 1999. Definitieve versie. Leiden
- MANKEL, Ute (1999): Erfahrungen mit der Umsetzung der Landesinitiative „Jugend in Arbeit“. In: GIB INFO EXTRA. Jobaktion Jugend in Arbeit. Starkes Angebot für 10.000. S. 6–25.
- MANKEL, Ute (2001): Jobaktion Jugend in Arbeit. Ein Rück- und Ausblick! In: GIB INFO EXTRA. Jobaktion Jugend in Arbeit. S. 4–5.
- MATYSIK, Ulrich (1999): Interview. In: GIB INFO EXTRA. Jobaktion Jugend in Arbeit. Starkes Angebot für 10.000. S. 12.
- MEHRLÄNDER, Ursula/SCHULTZE, Günther (2001): „... und es bewegt sich doch...“ Von der Ausländer- zur Einwanderungspolitik. In: MEHRLÄNDER, Ursula/SCHULTZE, Günther (Hrsg.): Einwanderungsland Deutschland. Neue Wege nachhaltiger Integration. Bonn. S. 9–22.
- MEIER-BRAUN, Karl-Heinz (2002): Deutschland, Einwanderungsland. Frankfurt.
- MEIJERS, Frans/JANSSEN, Vincent (2000): Nederlande. In: RICHTER, Ingo/SARDEI-BIERMANN, Sabine (Hrsg.): Jugendarbeitslosigkeit. Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme in Europa. Opladen.
- MEURS, Pauline/BROEDERS, Dennis (2002): Nederland als immigratiesamenleving. In: MIGRANTENSTUDIES. Bd. 2/2002. S. 64–77.
- MEYER-ULLRICH, Gaby u. a. (1997): Jugend und Arbeitsmarkt – eine Problemgruppe kehrt zurück. In: GIB INFO. Bd. 4/1997. S. 8–12.
- MIEGEL, Meinhard (2005): Vorwort. In: WAHL, Stefanie/SCHULTE, Martin: Arbeitslosigkeit abbauen – von Besseren lernen! Hintergründe der Beschäftigungsunterschiede in Deutschland, Österreich und der Schweiz. München. S. 9–10.
- MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIEBELEID (1998): Kansen krijgen, kansen pakken. Integratiebeleid 1999–2002. Den Haag.
- MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES (2002): Departementale Inventarisatie Onderzoeken Etnische Minderheden 2000–2001. Den Haag.
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1996): Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. 28.11.1996. Den Haag.
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997a): Wet inschakeling werkzoekenden. Den Haag.
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997b): Besluit uitvoering en financiering Wet inschakeling werkzoekenden. Den Haag.
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1997c): Regeling voor de totstandkoming van een gemeentelijk werkfonds voor voorzienigen ter bevordering van de toetreding tot het arbeidsproces van langdurig werklozen en jongeren (Wet inschakeling werkzoekenden). Memorie van toelichting. Den Haag.
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (1998a): Regeling informatie Wet inschakeling werkzoekenden. Den Haag.
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001a): Kabinetsstandpunt IBO Toekomst van het arbeidsmarktbeleid. Den Haag.
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001b): Kamervragen n.a.v. brief aan TK over gesubsidieerde arbeid. Den Haag.
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001c): Aanbieding onderzoeksrapporten. Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001d): Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001e): Brief van minister Vermeend over tussenevaluatie minderhedenconvenant. Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001f): Antwoorden van minister Vermeend over de positie van allochtonen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001g): Verlenging MKB-convenant. Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2001h): Evaluatierapport minderhedenconvenant. Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2002a): Aanvullend pakket gesubsidieerde arbeid. Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2002b): Hoofdpijnen nieuwe wet Abw/FWI. Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2002c): Verlenging MKB-convenant. Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2002d): Antwoorden van minister Vermeend op kamervraag bij de Regeling van Werkzaamheden over de positie van allochtonen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2002e): MKB-minderhedenconvenant en Raamconvenant Grote Ondernemingen. Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2002f): Antwoorden van minister De Geus op kamervraag over het MKB-minderhedenconvenant. Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003a): Wetsvoorstel Werk en Bijstand (WWB). Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003b): Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet Werk en Bijstand). Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003c): Handreiking Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen. Utrecht.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003d): Nader Rapport inzake het voorstel van wet tot vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet Werk en Bijstand). Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003e): Wet werk en bijstand. Memorie van toelichting, algemeen deel. Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2003f): Antwoorden door minister De Geus op kamervragen over het vervolg op het MKB-minderhedenconvenant. Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2004a): Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2004b): Vragen van de leden Bussemaker en Adelmund over het verkeerd zoeken van allochtone werkzoekenden. Den Haag.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (2005): Kabinetsreactie op onderzoek „Etnische minderheden op de arbeidsmarkt“. Den Haag.

MINISTERIE VOOR VREMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE (2004): Migratie Antilliaanse jongeren. Brief van de Minister voor Vremdelingenzaken en Integratie. Den Haag.

MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, STADTENTWICKLUNG, KULTUR UND SPORT NRW (1998): Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur beruflichen Integration junger Arbeitsloser in Betrieben – Initiative Jugend in Arbeit. Düsseldorf.

- MINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES UND STADTENTWICKLUNG, KULTUR UND SPORT (1999): Über 2.000 langzeitarbeitslose Jugendliche haben wieder Arbeit – Bei ‚Jugend in Arbeit‘ zunehmend auch Schwächere erfolgreich. Pressemitteilung. Düsseldorf.
- MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE NRW (2001): Weiterentwicklung „Jugend in Arbeit“. Relevante Neuerungen ab Januar 2001. Düsseldorf.
- MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE NRW (2002a): „Jugend in Arbeit“ läuft weiter – Aufhebung der Haushaltssperre für die Initiative zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in NRW. Pressemitteilung. Düsseldorf.
- MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE NRW (2002b): „Jugend in Arbeit“ – Minister Schartau begrüßt 10.000sten Jugendlichen: Betriebe und Kammern engagieren sich vorbildlich für schwierige Jugendliche. Pressemitteilung. Düsseldorf.
- MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE NRW (2002c): Tagung „Jugend in Arbeit“/Minister Schartau: „Jugend in Arbeit“ liefert innovative Ansätze für die gesamte Arbeitsmarktpolitik – Gute Integrationschancen für arbeitslose Jugendliche. Pressemitteilung. Düsseldorf.
- MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE NRW (2002d): NRW-Aktion wirbt für Ausbildung und Einstellung junger Migranten. Pressemitteilung. Düsseldorf.
- MINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT, SOZIALES, FRAUEN UND FAMILIE NRW (2000): Junge Zugewanderte in Ausbildung und Beruf. Zusammenfassung. Düsseldorf.
- MINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT, SOZIALES, FRAUEN UND FAMILIE NRW (2002): Zuwanderungsstatistik Nordrhein-Westfalen. Zahlenspiegel Ausgabe 2001. Düsseldorf.
- MINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT, SOZIALES, FRAUEN UND FAMILIE NRW (2003): Zuwanderungsstatistik Nordrhein-Westfalen. Zahlenspiegel Ausgabe 2002. Düsseldorf.
- MOLLEMAN, Henk (2004): Het minderhedenbeleid in historisch perspectief: leren van gemaakte fouten. In: DIJKSTRA, Martien/MEULEMANN, Louis (Hrsg.): Kleur bekennen. Integratiebeleid, Denkstijlen en Bestuursstijlen. Den Haag. S. 37–50.
- MONZ, Leo (2001): Zuwanderungssteuerung und Arbeitsmarktintegration. In: MEHRLÄNDER, Ursula/SCHULTZE, Günther (Hrsg.): Einwanderungsland Deutschland. Neue Wege nachhaltiger Integration. Bonn. S. 161–173.
- MÜNZ, Rainer/ULRICH, Ralf E. (2000): Migration und zukünftige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland. In: BADE, Klaus J./MÜNZ, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2000. Fakten-Analysen-Perspektiven. Bonn. S. 23–58.
- MÜNZ, Rainer u. a. (1999): Zuwanderung nach Deutschland. Strukturen, Wirkungen, Perspektiven. 2. aktualisierte und erweiterte Auflage. Frankfurt/New York.
- NASSMACHER, Hiltrud (1991): Vergleichende Politikforschung. Eine Einführung in Probleme und Methoden. Opladen.
- NEUMANN, Conny/SCHIESSL, Michaela (2005): „Sie meinen uns alle.“ Interview mit Ayaan Hirsi Ali. In: DER SPIEGEL. Bd. 20/2005. S. 134–137.
- NIEKE, Wolfgang (1998): Lebenslagen zugewanderter junger Menschen im Einwanderungsland BRD. In: JUGEND, BERUF, GESELLSCHAFT. ZEITSCHRIFT FÜR JUGENDSOZIALARBEIT. Bd. 3–4/1998. S. 148–157.
- NRC HANDELSBLAD (2004a): Reacties na fatale aanslag op Van Gogh. [URL: <http://www.nrc.nl/binnenland/artikel/print/1099379152231.html>] (06.11.2004)
- NRC HANDELSBLAD (2004b): Ze zullen zien dat ik gelijk heb. Een half jaar met Ayaan Hirsi Ali. [URL: <http://www.nrc.nl/binnenland/artikel/print/1099379041718.html>] (06.11.2004)

- NUGTER, Linda (2004): De integratieatlas. Een onderzoek naar sociaal-economische en sociaal-culturele integratie van etnische minderheden in Zwolle. Utrecht.
- OBERNDÖRFER, Dieter (2001): Integration der Ausländer in den deutschen Verfassungsstaat: Ziele und Aufgaben. In: BADE, Klaus (Hrsg.): Integration und Illegalität in Deutschland. Bad Iburg. S. 11–30.
- OECD (2004a): OECD in figures. Statistics on the member states. 2004 edition. Paris.
- OECD (2004b): Lernen für die Welt von morgen. Erste Ergebnisse von PISA 2003. Paris.
- ONDERWIJSRAAD (2004): Tot hier en nu verder. Startkwalificaties en leerroutes. Den Haag.
- ORR, Katy (2001): From Education to Employment: The Experience of Young People in the European Union. In: GROTH, Claus/MAENNING, Wolfgang: Strategien gegen die Jugendarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich. Auf der Suche nach den besten Lösungen. Frankfurt. S. 147–168.
- ÖZER, Cemalettin (2004): Expertengespräch mit Herrn Özer, Projektleiter der BQN Ostwestfalen-Lippe, über das Programm „Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf“. 02.08.2004. Bielefeld.
- PANTEL, Paul/KEULER, Manfred (1998a): „Jugend in Arbeit“ – eine Initiative des MAGS. In: GIB INFO. Jobaktion Jugend in Arbeit. Starkes Angebot für 10.000. S. 4–10.
- PANTEL, Paul/KEULER, Manfred (1998b): Interview mit dem Präsidenten des LAA Karsten Koppe zur Initiative „Jugend in Arbeit“. In: GIB Info. Jobaktion Jugend in Arbeit. Starkes Angebot für 10.000. S. 11–12.
- PAPPI, Franz Urban/KÖNIG, Thomas (1995): Informationsaustausch in politischen Netzwerken. In: JANSEN, Dorothea/SCHUBERT, Klaus (Hrsg.): Netzwerke und Politik. Produktion, Konzepte und Methoden, Perspektiven. Marburg. S. 111–131.
- PARIDON, Kees van (2004): Die wirtschaftliche Situation der Niederlande – wirklich besser als die deutsche? In: ZENTRUM FÜR NIEDERLANDE-STUDIEN (Hrsg.): Jahrbuch 2003. Münster. S. 139–164.
- PENNINX, Rinus (1994): Die niederländische Gesellschaft und ihre Einwanderer. Einwanderungs- und Minderheitenpolitik, öffentlicher Diskurs und Multikulturelles in den Niederlanden. In: JANSEN, Mechthild/BARINGHORST, Sigrid (Hrsg.): Politik der Multikultur. Vergleichende Perspektiven zu Einwanderung und Integration. Baden-Baden. S. 105–124.
- PENNINX, Rinus (1998a): Migratie, minderheden en multicultureel beleid in Nederland in vergelijkend perspectief. In: PENNINX, Rinus/MÜNSTERMANN, Henk/ENTZINGER, Han: Etnische minderheden en de multiculturele samenleving. Groningen. S. 717–738.
- PENNINX, Rinus (1998b): Migratie en minderheden. In: VIS, Jan/SCHUUR, H. vaan (Hrsg.): Politieke problemen. Amsterdam. S. 246–274.
- PIETERSEN, Nicole (2005): Expertengespräch mit Frau Pietersen, Mitarbeiterin beim Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid über den MKB-minderhedenconvenant. 19.08.2005. Münster.
- PRAAG, Carlo van (2003a): Algemene inleiding. In: DAGEVOS, Jacobus/GIJSBERTS, Mérove/PRAAG, Carlo van: Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie. Den Haag. S. 5–12.
- PRAAG, Carlo van (2003b): Demografie. In: DAGEVOS, Jacobus/GIJSBERTS, Mérove/PRAAG, Carlo van: Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie. Den Haag. S. 13–36.
- PRAAG, Carlo van (2003c): Wederzijdse beeldvorming. In: DAGEVOS, Jacobus/GIJSBERTS, Mérove/PRAAG, Carlo van: Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie. Den Haag. S. 363–394.
- RATH, Jan (1996): Das strenge Gesicht von Frau Antje. Die andere Seite des niederländischen Modells der Integration ethnischer Minderheiten. In: NEUE PRAXIS. Bd. 6/1996. S. 479–494.

- RAU, Johannes (2000): „Ohne Angst und Träumereien: Gemeinsam in Deutschland leben.“ Berliner Rede im Haus der Kulturen der Welt. Berlin.
- RAU, Johannes (2001): Rede anlässlich der Fachveranstaltung „Integration durch Qualifikation“ am 29. November 2001 in Köln. In: INFORMATIONEN FÜR DIE BERATUNGS- UND VERMITTLUNGSDIENSTE. Bd. 6/2002. S. 499–503.
- REINBERG, Alexander (1999): Der qualifikatorische Strukturwandel auf dem deutschen Arbeitsmarkt – Entwicklungen, Perspektiven und Bestimmungsgründe. In: MITTEILUNGEN AUS DER ARBEITS- UND BERUFSWELT. Bd. 4/1999. S. 434–447.
- RELL, Erika (2002): Ausländer in Deutschland. Köln.
- RICHTER, Ingo/SARDEI-BIERMANN, Sabine (2000): Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland – Was lehren ausländische Beispiele? In: RICHTER, Ingo/SARDEI-BIERMANN, Sabine (Hrsg.): Jugendarbeitslosigkeit. Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme in Europa. Opladen.
- RIJKSCHROEFF, Rally u. a. (2003a): Bronnenonderzoek integratiebeleid. Utrecht.
- RIJKSCHROEFF, Rally u. a. (2003b): Bronnenonderzoek integratiebeleid: Bijlagen. Utrecht.
- RIJN, A.S. van u. a. (2004): De ontwikkeling van een Integratiekaart. Voorburg.
- RMO (1998): Integratie in perspectief. Integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. Den Haag.
- ROELANDT, Th./VEENMAN, J. (1990): Alloctonen van school naar werk. Rotterdam.
- ROELANDT, Th./VEENMAN, J. (1994): Onzeker bestaan. De maatschappelijke positie van Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen in Nederland. Amsterdam.
- ROODENBURG, Hans/EUWALS, Rob/RELE, Harry ter (2003): Immigration and the Dutch economy. Den Haag.
- RUDOLPH, Hedwig (1996): Die Dynamik der Einwanderung im Nichteinwanderungsland Deutschland. In: FASSMANN, Heinz/MÜNZ, Rainer (Hrsg.): Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends und politische Reaktionen. Frankfurt. S. 161–182.
- RUTTE, Mark (2003): Voorword. In: MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (Hrsg.): Handreiking Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen. Utrecht.
- SABATIER, Paul A. (1996): The Suitability of Several Models for Comparative Analysis of the Policy Process. In: IMBEAU, Louis M./MCKINLAY, Robert D. (Hrsg.): Comparing Government Activity. New York. S. 101–117.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR ZUWANDERUNG UND INTEGRATION (2004): Migrationsbericht im Auftrag der Bundesregierung. Aktualisierte Ausgabe November 2004. Berlin.
- SACKMANN, Rosemarie (2001): Integration von Zuwanderern in Frankreich und in den Niederlanden. [URL: http://www.difu.de/publikationen/dfk/de/01_1/1_sackmann.pdf] (28.05.2003).
- SACKMANN, Rosemarie (2004): Zuwanderung und Integration. Theorien und empirische Befunde aus Frankreich, den Niederlanden und Deutschland. Wiesbaden.
- SANDERS, Katrin (2002): Jugend in Arbeit. Ein Blick zurück nach vorn – Tagung zu Bilanz und Perspektive. In: GIB INFO. Bd. 3/2002. S. 10–11.
- SANTEL, Bernhard (1998): Gesellschaftspolitische, soziale und ökonomische Aspekte der Migration. Solingen.
- SANTEL, Bernhard (2001): Ein gradueller, kein kategorischer Unterschied: Einwanderungs- und Integrationspolitik in Deutschland und den Vereinigten Staaten. In: HUNGER, Uwe u. a.: Migration in erklärten und ‚unerklärten‘ Einwanderungsländern. Analyse und Vergleich. Münster. S. 65–88.
- SANTEL, Bernhard/WEBER, Albrecht (2000): Zwischen Ausländerpolitik und Einwanderungspolitik: Migrations- und Ausländerrecht in Deutschland. In: BADE, Klaus J./MÜNZ, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2000. S. 109–140.

- SARTORI, Giovanni (1994): Compare Why and How. Comparing, Miscomparing and the Comparative Method. In: DOGAN, Mattei/KAZANGIGIL, Ali (Hrsg.): Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance. Oxford. S. 14–34.
- SCHÄFFER, Willy (1999): Jugend in Arbeit – ein neuer Ansatz in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: GIB INFO EXTRA. Jobaktion Jugend in Arbeit. Starkes Angebot für 10.000. S. 4–5.
- SCHAPFEL-KAISER (2002): Die zentralen Aufgaben der „Initiativstelle Berufliche Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten (IBQM)“ im Bundesinstitut für Berufsbildung. Vortrag auf der Auftaktveranstaltung des BMBF-Programmes „Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung von Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf am 26.02.2002. Berlin.
- SCHARLOWSKY, Volker (2003): Die berufliche Zukunft aller Jugendlichen sichern: Perspektiven zur Integration benachteiligter Jugendlicher. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.): „Alle mit ins Boot nehmen.“ Berufliche Qualifizierung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf. Eine Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, am 10. Juli 2003 in Berlin. Bonn. S. 15–18.
- SCHARTAU, Harald (2001a): Vorwort. In: GIB INFO EXTRA. Jobaktion Jugend in Arbeit. S. 2
- SCHARTAU, Harald (2001b): Vorwort. In: MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, QUALIFIKATION UND TECHNOLOGIE DES LANDES NRW (Hrsg.): Initiativ in NRW. „Jugend in Arbeit“ – Basisinformation. Düsseldorf. S. 2.
- SCHAUB, Günther (2000): Berufliche und soziale Integration junger Migrantinnen und Migranten. Praxismodelle. Bd. 2. München.
- SCHAUER, Roland (2005): Expertengespräch mit Herrn Schauer, Mitarbeiter beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, über das Jump-Programm. 18.05.2005. Münster.
- SCHAUMANN, Dörte (1999): Interview. In: GIB INFO EXTRA. Jobaktion Jugend in Arbeit. Starkes Angebot für 10.000. S. 8.
- SCHEFFER, Paul (2000): Het multiculturele drama. [URL : <http://www.nrc.nl/W2/Lab/Multicultureel/scheffer.html>] (27.10.2003)
- SHELLEKENS, E. u. a. (2000): Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Reacties van werkgevers op het overheidsbeleid in de periode 1998–99. Tillburg.
- SCHEPERS, Albert (2001): Die Weiterentwicklung von „Jugend in Arbeit“. In: GIB INFO EXTRA. Jobaktion Jugend in Arbeit. S. 6–8.
- SCHEPERS, Albert (2003): Jugend in Arbeit plus. In: GIB INFO. Bd. 2/2003. S. 4–5.
- SCHIERHOLZ, Henning (2001): Strategien gegen Jugendarbeitslosigkeit. Zur Ausbildungs- und Berufsintegration von Jugendlichen mit schlechteren Startchancen. Hannover.
- SCHILD, Hans-Joachim (2000): Partizipation und Chancengleichheit zugewanderter Jugendlicher. In: JUGEND, BERUF, GESELLSCHAFT. ZEITSCHRIFT FÜR JUGENDSOZIALARBEIT. Bd. 3/2000. S. 137–146.
- SCHMAL, Andreas (1993): Problemgruppen oder Reserven für den Arbeitsmarkt? Ältere Arbeitnehmer, ausländische Jugendliche, Berufsrückkehrerinnen und arbeitslose Akademiker. Frankfurt/New York.
- SCHMALZ-JACOBSEN, Cornelia (2000): Rahmenbedingungen für das Leben von Zuwanderern in Deutschland. 5 Thesen. In: DEUTSCHE SEKTION DER INTERNATIONALEN JURISTEN-KOMMISSION (Hrsg.): Multikulturelle Gesellschaft und Wertegesellschaft. Heidelberg. S. 17–26.
- SCHMALZ-JACOBSEN, Cornelia (2001): Der neue politische Diskurs – ein zaghafter Beginn. In: CURRLE, Edda/WUNDERLICH, Tanja (Hrsg.): Deutschland – ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen. Stuttgart. S. 41–43.

- SCHMID, Josef (1999): Von den Nachbarn lernen – Reflexionen über eine Grauzone zwischen Bildungsreise und komparativen Analysen. In: WIP OCCASIONAL PAPER. Bd. 5/1999. S. 5–13.
- SCHMID, Josef (2000): Evaluierung der Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik im Freistaat Thüringen. [URL: <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/schthamp.htm#anfang>] (18.01.2004)
- SCHMIDT, Christoph u. a. (2001): Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik. Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland. Berlin.
- SCHMIDT, Manfred G. (1988): Einführung. In: SCHMIDT, Manfred G. (Hrsg.): Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen. Opladen. S. 1–35.
- SCHMIDT, Manfred G. (1993): Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: HERITIER, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen. S. 371–393.
- SCHMIDT, Manfred G. (1997): Vergleichende Policy-Forschung. In: BERG-SCHLOSSER, Dirk/ MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand (Hrsg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch. 3., überarbeitete und ergänzte Auflage. Opladen. S. 207–222.
- SCHOLTEN, Marijke (2004): Jongeren en criminaliteit. In: INSTITUUT VOOR SOCIOLOGISCH-ECONOMISCH ONDERZOEK (Hrsg.): Jaarrapport integratie 2004. Rotterdam. S. 87–96.
- SCHRÖDER, Lena (2001): Unemployment among Young People with a Foreign Background: The Potential of Active Labour Market Programmes. In: GROTH, Claus/ MAENNING, Wolfgang: Strategien gegen die Jugendarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich. Auf der Suche nach den besten Lösungen. Frankfurt. S. 61–72.
- SCHRÖDER, Jürgen (2005): Expertengespräch mit Herrn Jürgen Schröder, Mitarbeiter am Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, über die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland. 22.04.2005. Münster.
- SCHUBERT, Klaus (1991): Politikfeldanalyse. Eine Einführung. Opladen.
- SCHUBERT, Klaus (2003): Pragmatismus, Pluralismus, Policy Analysis: Ursprünge und theoretische Verankerung der Policy Analyse. In: SCHUBERT, Klaus/BANDELOW, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München. S. 37–70.
- SCHUBERT, Klaus/BANDELOW, Nils C. (2003a): Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse. In: SCHUBERT, Klaus/BANDELOW, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München. S. 1–24.
- SCHUBERT, Klaus/KLEIN, Martina (1997): Das Politiklexikon. Bonn.
- SCHULTE, Axel (1994a): Antidiskriminierungspolitik in westeuropäischen Staaten. In: HEINELT, Hubert (Hrsg.): Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Politiken – Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Opladen. S. 123–161.
- SCHULTE, Axel (1994b): Staatliche Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Zuwanderern als ‚policy‘. Zu Elementen, Logiken und Problemen eines Politikfeldes. In: SCHULTE, Axel: Zwischen Diskriminierung und Demokratisierung. Aufsätze zu Politiken der Migration, Integration und Multikulturalität in Westeuropa. Frankfurt. S. 161–198.
- SCHULTE, Axel (1998): Multikulturelle Einwanderungsgesellschaften in Westeuropa: Soziale Konflikte und Integrationspolitiken. Bonn.
- SCHULTE, Axel (2002): Integrations- und Antidiskriminierungspolitik in Einwanderungsgesellschaften: Zwischen Ideal und Wirklichkeit der Demokratie. Bonn.
- SCHULTE, Erhard (2003): Zur Halbzeit des BQF-Programms. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.): „Alle mit ins Boot nehmen.“ Berufliche Qualifizierung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf. Eine Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, am 10. Juli 2003 in Berlin. Bonn. S. 25–28.

- SEIFERT, Wolfgang (2000): Geschlossene Grenzen – offene Gesellschaften? Migrations- und Integrationsprozesse in westlichen Industrienationen. Frankfurt/New York.
- SEIFERT, Wolfgang (2001): Berufliche Integration von Zuwanderern in Deutschland. Gutachten für die „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ beim Bundesministerium des Inneren. Düsseldorf.
- SELIGMANN, Michael/KEMPKEN, Jürgen (1999): Zahlen aus der Umsetzung der Initiative bis zum 30.06.1999. In: In: GIB INFO EXTRA. Jobaktion Jugend in Arbeit. Starkes Angebot für 10.000. S. 26–27.
- SELKA, Reinhard/SCHAPFEL-KAISER, Franz (2002.): Qualifizierung von Migrant(inn)en – Konzepte und Beispiele. Bonn.
- SELM, Joanne van (2002): The Netherlands: tolerance under pressure. [URL: <http://www.migrationinformation.org/profiles/display.cfm?id=43>] (31.08.2002).
- SELTEN, Robert (2002): Deelname van allochtonen aan de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) over 1e halfjaar 2001. Voorburg.
- SER (2000a): Kansen geven, kansen nemen. Bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden. Den Haag.
- SER (2000b): Sociaal-economisch beleid 2000–2004. Advies over het Sociaal-economisch beleid op de middellange termijn. Den Haag.
- SMULA, Hans Jürgen (2001): Spracherziehung als Mittel der Integration: Zur schulischen und sozialen Situation von ausländischen Jugendlichen aus schulpraktischer Perspektive. In: HUNGER, Uwe u. a.: Migration in erklärten und ‚unerklärten‘ Einwanderungsländern. Analyse und Vergleich. Münster S. 195–210.
- SON, Gabrielle van/BULDER, Bert (2002): Bestuurs- en arbeidsparticipatie etnische minderheden. Eerste meting onder Haagse en Rotterdamse geïmigreerde en gesubsidieerde instellingen. Eindrapport. Leiden.
- SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002a): Wissenschaftliche Begleitung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. Abschlussbericht zur Umsetzung von Artikel 2. [URL: <http://www.bibb.de/redaktion/jump/transregio/trans-konf-2002.pdf>] (18.01.2004)
- SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002b): Evaluierung der Initiative „Jugend in Arbeit“. Erhebung unter Beraterinnen und Beratern. Bonn.
- SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSGRUPPE (2002c): Evaluierung der Initiative „Jugend in Arbeit“. Erhebung unter Betrieben. Bonn.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2004): Strukturdaten und Integrationsindikatoren über die ausländische Bevölkerung in Deutschland. Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2005): Über 30% der Ausländer stammen aus der EU. Pressemitteilung vom 2. Mai 2005. Wiesbaden.
- STICHTING VAN DE ARBEIT (2001): ‚Met Minderheden Meer Mogelijkheden‘. Terugblik op het tweede Stichtingsakkord over minderhedenbeleid. [URL: http://www.stvda.nl/_uploads/2000_13.pdf] (02.07.2003)
- STILLE, Frank (1998): Der niederländische Weg: Durch Konsens zum Erfolg. In: MITTEILUNGEN AUS DER ARBEITS- UND BERUFSWELT. Bd. 2/1998. S. 294–311.
- STOCKMANN, Reinhard (2000): Evaluation in Deutschland. In: STOCKMANN, Reinhard (Hrsg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Opladen. S. 11–40.
- STRUJIS, Alida Johanna (1998): Minderhedenbeleid en moraal. Erkennung van culturele identiteit in het perspectief van de liberale moraal. Amsterdam.
- SUNTUM, Ulrich van/SCHLOTBÖLLER, Dirk (2002): Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern. Einflussfaktoren, internationale Erfahrungen und Handlungsempfehlungen. Gütersloh.

- TASKFORCE MINDERHEDEN EN ARBEIDSMARKT (2000): Bevindingen en aanbevelingen. Slotdocument. [URL: http://www.minbzk.nl/contents/pages/00009375/taskforce_minderheden_arbeidsmarkt_1-00.pdf] (26.05.2003).
- TESSER, P. T. M./IEDEMA, J. (2001): Rapportage minderheden 2001. Deel I: Vorderingen op school. Den Haag.
- TESSER, P. T. M./MERENS, J. G. F./VAN PRAAG, C. S. (1999): Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Den Haag.
- TESSER, P. T. M./VAN DUGTEREN, F. A./MERENS, A. (1996): Rapportage minderheden 1996. Bevolking, arbeid, onderwijs, huisvesting. Den Haag.
- TESSER, P. T. M./VAN DUGTEREN, F. A./MERENS, J. G. F. (1998): Rapportage minderheden 1998. De eerste generatie in de derde levensfase. Den Haag.
- TESSER, P. T. M./VAN PRAAG, C. S. (1995): Rapportage minderheden 1995. Concentratie en segregatie. Den Haag.
- TESSER, P. T. M./VEENMAN, J. (1997): Rapportage minderheden 1997. Van school naar werk; de arbeidskansen van jongeren uit de minderheden in verband met het door hen gevolgde onderwijs. Den Haag.
- THIEL, Jürgen (2003): Stand und Perspektiven der Benachteiligtenförderung. Statement. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.): „Alle mit ins Boot nehmen.“ Berufliche Qualifizierung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf. Eine Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, am 10. Juli 2003 in Berlin. Bonn. S. 23–24.
- THRÄNHARDT, Dietrich (1996): Europe – A New Immigration Continent. Policies and Politics since 1945 in Comparative Perspective. In: THRÄNHARDT, Dietrich: Europe – A New Immigration Continent. Policies and Politics in Comparative Perspective. Münster. S. 28–87.
- THRÄNHARDT, Dietrich (1999): Integrationsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland – Institutionelle und soziale Rahmenbedingungen. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.): Integration und Integrationsförderung in der Einwanderungsgesellschaft. Bonn. S. 13–46.
- THRÄNHARDT, Dietrich (2001): Einwanderungsland Deutschland – von der Tabuisierung zur Realität. In: MEHLÄNDER, Ursula/SCHULTZE, Günther (Hrsg.): Einwanderungsland Deutschland. Neue Wege nachhaltiger Integration. Bonn. S. 41–63.
- THRÄNHARDT, Dietrich (2002a): Deutschland als Magnetgesellschaft. Konzepte, Erfolge und Dilemmata der Einwanderungspolitik. In: NEUHAUS, Helmut (Hrsg.): Migration und Integration. Drei Vorträge. Erlangen. S. 9–42.
- THRÄNHARDT, Dietrich (2002b): Einwanderungs- und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden. In: LEVIATHAN. Bd. 2/2002. S. 220–249.
- THRÄNHARDT, Dietrich (2002c): Konflikt oder Konsens – Einwanderungs- und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden. In: WIELENGA, Friso (Hrsg.): Politische Kulturen im Vergleich. Beiträge über die Niederlande und Deutschland seit 1945. Bonn. S. 17–44.
- THRÄNHARDT, Dietrich (2003a): Einwanderungs- und Integrationspolitik in Deutschland am Anfang des 21. Jahrhunderts. In: MEENDERMAN, Karin (Hrsg.): Migration und politische Bildung. Integration durch Information. Münster. S. 11–36.
- THRÄNHARDT, Dietrich (2003b): Der Nationalstaat als migrationspolitischer Akteur. In: THRÄNHARDT, Dietrich/HUNGER, Uwe (Hrsg.): Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat. LEVIATHAN – ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALWISSENSCHAFT. Sonderheft 22/2003. S. 8–31.
- TILBORG, Loes van/ES, Wander van (2004) Werk in uitvoering: de evaluatie van de RMC-wet in 2003. Amsterdam.

- TREIBEL, Annette (1999): Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht. 2., völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage. München.
- TREIBEL, Annette (2001): Von der Anwerbestoppausnahme-Verordnung zur Green Card: Reflexion und Kritik der Migrationspolitik. In: CURRLE, Edda/WUNDERLICH, Tanja (Hrsg.): Deutschland – eine Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen. Stuttgart. S. 113–126.
- TROLTSCH, Klaus (1999): Jugendliche ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Struktur und Biographiemerkmale. In: BERUFSBILDUNG IN WISSENSCHAFT UND PRAXIS. Bd. 5 1999. S. 9–14.
- TROLTSCH, Klaus u. a. (2001): Jugendliche ohne Berufsausbildung – Eine BIBB/EMNID Untersuchung. [URL: <http://www.forum-bildung.de/bib/material/bibb.pdf>] (30.05.2004)
- TROLTSCH, Klaus (2002): Bildungschancen Jugendlicher ohne abgeschlossene Berufsausbildung. [URL: www.bibb.de/dokumente/pdf/pr_pr-material_2002_benachteiligte_troltsch.pdf] (30.05.2004)
- TROLTSCH, Klaus/BARDELEBEN, Richard von (2000): Keine Entwarnung für ausländische Jugendliche – weiterhin hohe Ungelerntenquote. In: BERUFSBILDUNG IN WISSENSCHAFT UND PRAXIS. Bd. 4/2000. S. 43–45.
- TUDYKA, Kurt P. (2004): Niederlande. In: GIELER, Wolfgang/FRICKE, Dietmar (Hrsg.): Handbuch europäischer Migrationspolitiken. Die EU-Länder und ihre Beitrittskandidaten. Münster. S. 125–138.
- TURKENBURG, Monique (1999): Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Een inhoudelijke en bestuurlijke typering. Den Haag.
- TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (1998): Bestrijding langdurige werkloosheid. Den Haag.
- TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2000): Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000–2003. Den Haag.
- TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2001a): Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2001. Den Haag.
- TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2001b): Verslag an een algemeen overleg dd. 26 september 2001 aangaande het MKB-minderhedenconvenant. Den Haag.
- TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003a): Plan van aanpak jeugdwerkloosheid. Een uitwerking van de hoofdlijnen notitie dd. 9. mei 2003. Den Haag.
- TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003b): Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2002. Den Haag.
- TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2003c): Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003. Den Haag.
- TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004a): Bruggen bouwen. Eindrapport Tijdelijke commissie onderzoek integratiebeleid. Den Haag.
- TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (2004b): Jaarnota Integratiebeleid 2004. Den Haag.
- UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001a): Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Zusammenfassung. Berlin.
- UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (2001b): Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Berlin.
- VALSTAR, Marit (2005) Experteninterview mit Frau Valstar, Mitarbeiterin am Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, über das Wet Inschakeling Werkzoekenden. 22.09.2005. Münster.
- VAN DER HORST, Han (2005): Nederland. De vaderlandse geschiedenis van de prehistorie tot nu. 3. Auflage. Amsterdam.

- VARONE, Frédéric u. a. (1997): Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien. In: BUSSMANN, Werner u. a. (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation. Basel. S. 78–118.
- VEENMAN, Justus (1998): Buitenspel. Over langdurige werkloosheid onder etnische minderheden. Assen.
- VEENMAN, Justus (2000): Van bedreiging naar zegen. [URL: http://www.ser.nl/publicaties/default.asp?desc=publicaties_bulletins_0500_3] (05.06.2003).
- VEENMAN, Justus/MARTENS, Edwin (1995): Op de toekomst gericht. Tweede generatie allochtonen in Nederland. Den Haag.
- VEHRKAMP, Robert (2003): Erfolge der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern: Studie der Bertelsmann Stiftung zu internationalen Erfahrungen und Erfolgsfaktoren. In: EQUAL IN. OWL (Hrsg.): Migrantinnen und Migranten in Ausbildung Beschäftigung – Integrationschancen durch Vernetzung und aktives Engagement. Dokumentation des Innovationsforums der Entwicklungspartnerschaft EQUAL IN. OWL am 1. Oktober 2003 in der Stadthalle Bielefeld. Bielefeld. S. 25–32.
- VELLING, Johannes (1995): Immigration und Arbeitsmarkt. Eine empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden.
- VENEMA, Mathias/GRIMM, Claus (2001): Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Repräsentativuntersuchung 2001. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Teil A: Türkische, ehemalige jugoslawische, italienische sowie griechische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen in den alten Bundesländern und im ehemaligen West-Berlin. [URL: <http://www.bmwi.de/Homepage/download/Arbeit/Auslaender-Studie.pdf>] (28.05.2003).
- VERBEET, Kajo (1999): Interview. In: GIB INFO extra. Jobaktion Jugend in Arbeit. Starkes Angebot für 10.000. S. 13–14.
- VERMEULEN, Hans/PENNINX, Rinus (1994a): Inleiding. In: VERMEULEN, Hans/PENNINX, Rinus (Hrsg.): Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie von zes doelgroepen va het minderhedenbeleid. Amsterdam. S. 1–14.
- VERMEULEN, Hans/PENNINX, Rinus (1994b): Slotbeschouwing. In: VERMEULEN, Hans/PENNINX, Rinus (Hrsg.): Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie von zes doelgroepen va het minderhedenbeleid. Amsterdam. S. 207–234.
- VERMEULEN, Hans/PENNINX, Rinus (2000a): Introduction. In: VERMEULEN, Hans/PENNINX, Rinus (Hrsg.): Immigrant integration. The dutch case. Amsterdam. S. 1–35.
- VERMEULEN, Hans/PENNINX, Rinus (2000b): Conclusion. In: VERMEULEN, Hans/PENNINX, Rinus (Hrsg.): Immigrant integration. The dutch case. Amsterdam. S. 202–232.
- VOGEL, Dita (2003a): Einwanderung und Reflexionskultur: zur Einführung in diesen Band. In: VOGEL, Dita (Hrsg.): Einwanderungsland Niederlande. Politik und Kultur. Frankfurt. S. 9–20.
- VOGEL, Dita (2003b): Die Niederland als Einwanderungsland. Rahmenbedingungen aktuelle Politik und Stand der Integration von Allochtonen. In: VOGEL, Dita (Hrsg.): Einwanderungsland Niederlande. Politik und Kultur. Frankfurt. S. 23–58.
- Vogel, Dita (2004): Brücken bauen – 30 Jahre niederländische Integrationspolitik im Rückblick. Eine Untersuchung durch einen niederländischen Parlamentsausschuss. Übersetzt und mit Hintergrundinformationen versehen von Dr. Dita Vogel. Solingen.
- VOLLMER, Bastian (2004a): German employment strategies towards immigrants and ethnic minorities. In: BLASCHKE, Jochen/VOLLMER, Bastian (Hrsg.): Employment strategies for immigrants in the European Union. Berlin. S. 131–200.
- VOLLMER, Bastian (2004b): Comparative analysis. In: BLASCHKE, Jochen/VOLLMER, Bastian (Hrsg.): Employment strategies for immigrants in the European Union. Berlin. S. 651–678.

- VOORPOSTEL, M. B. J./KROONEMAN, P. J. (2001): Nieuwe Kansen. Inventarisatie van projecten voor allochtone schoolverlaters om alsnog een (start)kwalificatie te behalen. Eindrapport. [URL:<http://www.minocw.nl/brief2k/2002/doc/10040e.pdf>] (15.06.2003)
- WAHL, Stefanie/SCHULTE, Martin (2005): Arbeitslosigkeit abbauen – von Besseren lernen! Hintergründe der Beschäftigungsunterschiede in Deutschland, Österreich und der Schweiz. München.
- WEBER, Jörg (2003): Neue Wege der Berufsausbildung für junge Migranten – Verbesserung der Wiedereingliederungschancen für junge Strafgefangene. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.): „Alle mit ins Boot nehmen.“ Berufliche Qualifizierung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf. Eine Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, am 10. Juli 2003 in Berlin. Bonn. S. 81–84.
- WEIJERS-MARTENS, Yvonne/MAAGDENBERG, Vera van den (2004): Demografie. In: INSTITUUT VOOR SOCIOLOGISCH-ECONOMISCH ONDERZOEK (Hrsg.): Jaarrapport integratie 2004. Rotterdam. S. 7–18.
- WELT, Jochen (2001): Von der gesellschaftlichen Selbsttäuschung zum Zuwanderungs- und Integrationskonzept. In: MEHRLÄNDER, Ursula/SCHULTZE, GÜNTHER (Hrsg.): Einwanderungsland Deutschland. Neue Wege nachhaltiger Integration. Bonn. S. 23–40.
- WENNING, Norbert (1996): Migration in Deutschland. Ein Überblick. Münster.
- WENZEL, Hans-Joachim/WOLTERING, Michael (1998): Von den Niederlanden lernen? Arbeitsmarktstrukturen und Beschäftigungspolitik im Vergleich Niederlande/Deutschland und die Integrationsprobleme der Zuwanderer. In: WENZEL, Hans-Joachim/WOLTERING, Michael (Hrsg.): Regionale Arbeitsmarktstrukturen und Politikansätze im Vergleich Niederlande/ Deutschland. Ergebnisse eines Studienprojektes. Osnabrück.
- WERF, Siep van der (1998): Een inleiding in de multiculturele samenleving. 5. Auflage. Bussum.
- WERK GROEP TOEKOMST VAN HET ARBEIDSMARKTBELEID (2001): Aan des slag. Eindrapport von de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid. Den Haag.
- WERNER, Heinz (1993): Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt – Deutschland, Frankreich, Niederlande, Schweden. Genf.
- WERNER, Heinz (2001): From Guests to Permanent Visitors? From the German „Guestworker“ Programmes of the Sixties to the Current „Green Card“ Initiative for IT Specialists. [URL: <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp42.pdf>] (28.05.2003).
- WERNER, Heinz (2002): Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen in der EU. In: KLEINHENZ, Gerhard (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. [URL: http://doku.iab.de/beitrab/2002/beitr250_211.pdf] (01.06.2003).
- WERNER, Heinz (2003): The Integration of Immigrants into the Labour Markets of the EU. [URL: <http://doku.iab.de/topics/2003/topics52.pdf>] (28.05.2003).
- WERNER, Heinz/WALWEI, Ulrich (2002): Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsmarktinstitutionen: Der beschäftigungspolitische Erfolg der Niederlande. In: BLIEN, Uwe/BUTTER, Frank den (Hrsg.): Institutionelle Rahmenbedingungen für Beschäftigungspolitik in den Niederlanden und in Deutschland. Nürnberg. S. 3–26.
- WIDMER, Thomas (2000): Qualität der Evaluation – Wenn Wissenschaft zur praktischen Kunst wird. In: STOCKMANN, Reinhard (Hrsg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Opladen. S. 77–102.
- WIEDEMANN, Erich (2004a): Krach schlagen für die Freiheit. Islamischer Mord in Amsterdam: Im Land zwischen den Deichen bricht der Kulturkampf aus. In: DER SPIEGEL. Bd. 46/2004. S. 127.

- WIEDEMANN, Erich (2004b): Zeitenwende hinterm Deich. Die Welle der Gewalt nach dem Mord an Regisseur Theo van Gogh signalisiert das Ende der öffentlichen Toleranz. In: DER SPIEGEL. Bd. 47/2004. S. 132–134.
- WIT, Thom Duyvené de/KOOPMANS, Ruud (2001): Die politisch-kulturelle Integration ethnischer Minderheiten in den Niederlanden und Deutschland. In: FORSCHUNGSJOURNAL NEUE SOZIALE BEWEGUNGEN. Bd. 1/2001. S. 26–41.
- WOLBECK, Ina (2004): Expertengespräch mit Frau Wolbeck, Projektleiterin der BQN Essen, über das Programm „Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf“. 08.09.2004. Essen.
- WOLTERING, Michael (1998): Strukturen und Probleme der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland und den Niederlanden. In: WENZEL, Hans-Joachim/GIJSEL, Peter de (Hrsg.): Mobilität und Kooperation auf grenzüberschreitenden Arbeitsmärkten: Deutschland – Niederlande.[URL: <http://www.imis.uni-osnabrueck.de/exefiles/pdf/files/imis09.pdf>] (28.05.2003). S. 15–35.
- WRR (2001): Nederland als immigratiesamenleving. Den Haag.