

Strategien zur Verbesserung der Arbeitsmarkt- integration von jugendlichen Migranten in Deutschland und den Niederlanden (Dissertationsprojekt)

Obwohl sich die Niederlande und die Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg nicht als Einwanderungsländer definierten, erfuhren beide Staaten in den letzten Jahrzehnten erhebliche Zuwanderungsbewegungen. Spätestens seit den Erfahrungen der siebziger und achtziger Jahre steht fest, daß alle Vorstellungen von der politischen Steuerbarkeit und somit auch Revidierbarkeit dieser Entwicklung an der Realität vorbeigehen. Es existiert folglich in beiden Ländern die Notwendigkeit, Menschen mit Migrationshintergrund in die Gesellschaft zu integrieren. Ihnen soll eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter der Respektierung ihrer kulturellen Identität ermöglicht werden.¹ Der Erfolg bei der Erfüllung dieser politischen und gesellschaftlichen Aufgabe, die sowohl von der Aufnahmegesellschaft wie auch vom Zuwanderer selbst Engagement verlangt, wirkt sich entscheidend auf den sozialen Frieden und die wirtschaftlichen Bedingungen in einer Gesellschaft aus. Integration ist somit im Sinne der ehemaligen Ausländerbeauftragten Schmalz-Jacobsen sowohl in Deutschland wie auch in den Niederlanden „ein Anspruch und eine Anstrengung, zu der es keine Alternative gibt.“²

Die Integrationserfolge in einem Land werden von einer Vielzahl an Faktoren beeinflusst. Die erfolgreiche Einbindung von Menschen mit Migrationshintergrund in das Erwerbsleben besitzt in diesem Zusammenhang eine herausragende Bedeutung, denn „in der Praxis findet Integration vielfach am effizientesten im Wirtschaftsleben, d.h. am Arbeitsplatz statt.“³ Es ist davon auszugehen, daß die Berufstätigkeit in der deutschen und der niederländischen Gesellschaft nicht nur der Sicherung des Lebensunterhalts dient, sondern auch entscheidenden Einfluß auf die Entwicklung und Entfaltung der Persönlichkeit, die soziale Identität und das gesellschaftliche Ansehen eines

¹ Vgl. UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“, *Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Zusammenfassung*, Berlin 2001, S. 13.

² Zitiert nach BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN, *Anstöße zum Thema Integration*, in: <http://www.integrationsbeauftragte.de/download/anstoesse1.pdf> (25.05.2004), S. 1.

³ BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN, *Anstöße zum Thema Integration II. Eckpunkte für eine Integrationsgesetzgebung*, in: <http://www.integrationsbeauftragte.de/download/anstoesse2.pdf> (25.05.2004), S. 3. Ähnlich äußert sich u.a. J. DAGEVOS, *Rapportage minderheden 2001. Deel II: Meer werk*, Den Haag 2001, S. 3.

Menschen nimmt.⁴ Insbesondere die Arbeitsmarktintegration junger Migranten ist unter diesen Gesichtspunkten von hoher Relevanz. Ein gelungener Start in das Erwerbsleben eröffnet oftmals Chancen für den weiteren Lebensweg. Schwierigkeiten in dieser Lebensphase wirken sich hingegen in vielen Fällen nachhaltig negativ aus und gefährden den persönlichen Integrationserfolg junger Menschen.

Die erfolgreiche Eingliederung von Zuwanderern und vor allem von jungen Zuwanderern in das Erwerbsleben besitzt nicht nur aus integrationspolitischen, sondern auch aus wirtschaftlichen und demographischen Aspekten eine hohe politisch-gesellschaftliche Relevanz. Vor diesem Hintergrund sind die entsprechenden Daten aus Deutschland und den Niederlanden mit Besorgnis zu betrachten. Ebenso wie in nahezu allen anderen westeuropäischen Ländern sind Menschen mit Migrationshintergrund in den beiden Nachbarstaaten erheblich stärker von Arbeitslosigkeit betroffen.⁵ Hierbei handelt es sich um einen Sachverhalt, der sich in den letzten Jahren verfestigt hat und auf sehr unterschiedliche Ursachen zurückzuführen ist. Zu nennen sind an dieser Stelle unter anderem die oftmals vorhandenen Qualifikationsdefizite der Migranten, der wirtschaftliche Strukturwandel sowie rechtliche und soziale Hindernisse.⁶

Die hohe politisch-gesellschaftliche Relevanz der Thematik und der vorhandene Problemdruck begründen in den Niederlanden und in Deutschland die Notwendigkeit für politisches Handeln. Obwohl die Politik die Personalentscheidungen in der Wirtschaft nicht direkt beeinflussen kann, ist davon auszugehen, daß die Erwerbchancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund durch eine adäquate Politik erhöht werden können. Es drängt sich folglich die Frage auf, welche Erfahrungen in den Niederlanden und der Bundesrepublik auf diesem bedeutsamen Feld gemacht wurden und wie das vorhandene Wissen für die Zukunft genutzt werden kann.

Erkenntnisinteresse der Untersuchung

Das Promotionsvorhaben steuert einen Vergleich der niederländischen und deutschen Politik zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von jugendlichen Zuwanderern an. Im Rahmen dieses Projektes besitzen drei Ziele eine besondere Bedeutung. Erstens sollen die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den in den beiden Staaten angewandten Strategien erkannt und gegenübergestellt werden. Zweitens soll auf der Basis entsprechender Daten eine kritische Evaluation der einzelnen politischen Maßnahmen erfolgen. Auf

4 Vgl. H. HERRMANN, *Die integrativen Möglichkeiten des Arbeitsmarktes*, in: *Politische Studien*, Sonderheft 1/1998, S. 43.

5 Vgl. H. WERNER, *The Integration of Immigrants into the Labour Markets of the EU*, in: <http://doku.iab.de/topics/2003/topics52.pdf> (25.05.2004), S. 19 f.; U. VAN SUNTUM/D. SCHLOTBÖLLER, *Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern. Einflussfaktoren, internationale Erfahrungen und Handlungsempfehlungen*, Gütersloh 2002, S. 17.

6 Siehe hierzu R. VAN RIJKSCHROEFF u.a., *Bronnenonderzoek integratiebeleid*, in: <http://www.verwey-jonker.nl/images/dynamisch/bronnenonderzoek.pdf> (25.05.2004), S. 75 f.

dieser Basis gilt es, die Ursachen ihres Erfolgs bzw. Mißerfolgs nachzuweisen. Auf der Grundlage der ersten beiden Punkte stellt sich drittens die Frage, welche Lehren aus den bisherigen Erfahrungen für die Zukunft zu ziehen sind und inwieweit die beiden Länder voneinander lernen können.

Um das Thema der Zuwanderungs- und Integrationspolitik hat sich aufgrund der Bedeutung und Brisanz des Gegenstands in Deutschland und den Niederlanden eine breite wissenschaftliche Diskussion entwickelt. Auch zur Position von Zuwanderern auf dem jeweiligen Arbeitsmarkt liegen Studien vor. Das Dissertationsprojekt ergänzt den vorhandenen Wissensstand im wesentlichen aus drei Gründen. Wie bereits angesprochen stellt der Einstieg in das Berufsleben eine besonders bedeutsame und schwierige Phase im persönlichen Werdegang und Integrationsprozeß eines Zuwanderers dar. Trotz dieses Umstandes konzentriert sich nur ein geringer Teil der relevanten Studien auf die Situation Jugendlicher mit Migrationshintergrund. Das Promotionsvorhaben nimmt damit einen alternativen und vor allem spezifischeren Blickwinkel ein. Die Dissertation erscheint weiterhin zur Erweiterung des vorhandenen Wissensstandes geeignet, da sie sich im Gegensatz zur Mehrzahl der vorhandenen Publikationen inhaltlich nicht auf die Ursachen und Folgen der Arbeitsmarktprobleme jugendlicher Migranten beschränkt. Stattdessen widmet die Arbeit sich vornehmlich der Frage, welche konkreten Maßnahmen zur Verbesserung der Situation ergriffen wurden, wie sich diese auswirken und welche Schlüsse aus den bisherigen Erfahrungen zu ziehen sind. Damit orientiert sie sich an einem anderen inhaltlichen Schwerpunkt. Der dritte relevante Punkt besteht in der vergleichenden Perspektive der Untersuchung. Trotz gewisser landesspezifischer Unterschiede ist davon auszugehen, daß sich die politischen Herausforderungen auf dem Feld der Integrations- und Zuwanderungspolitik in den Staaten Westeuropas in zentralen Punkten überschneiden. Trotz dieses Sachverhalts beschränken sich die meisten Studien auf eine reine Binnenperspektive. In der Dissertation soll der Blickwinkel erweitert werden, um auch die vielfältigen Vorzüge komparativer Forschung zu nutzen.

Methodische Grundlagen der Untersuchung

Die einzelnen Beiträge innerhalb der Teildisziplin der Vergleichenden Politikwissenschaft ergeben ein sehr heterogenes Gesamtbild. Die Unterschiede zwischen den Studien erklären sich im wesentlichen durch folgende Parameter: die Zahl der berücksichtigten Untersuchungseinheiten, die Methode ihrer Auswahl und die thematisierte Politikdimension. An dieser Stelle soll nun das Promotionsvorhaben nach diesen Kriterien eingeordnet werden, um die methodischen Grundlagen der Untersuchung zu vermitteln. Anschließend wird ein Überblick über die Zusammensetzung der Literaturlage gegeben.

Die Zahl der in einer Studie berücksichtigten Untersuchungseinheiten wirkt sich bestimmend auf die Generalisierbarkeit und den Informationsgehalt ihrer Ergebnisse aus. Es gilt zu beachten, daß zwischen diesen beiden

Parametern eine negative Korrelation besteht.⁷ Im Rahmen des Dissertationsprojekts werden mit der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden lediglich zwei Länder betrachtet. Die eng begrenzte Zahl an Untersuchungseinheiten bietet 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.“⁸ Aus diesem Grund ist ein Vergleich weniger Staaten methodisch üblich. Die hohe Komplexität des Gegenstands läßt eine intensive Bearbeitung weniger Staaten jedoch nicht nur aus methodischen, sondern auch aus inhaltlichen Aspekten sinnvoll erscheinen.

Die Auswahl der beiden Untersuchungseinheiten beruht auf ähnlichen Charakteristika beider Länder und somit auf dem Prinzip der Konkordanz. Neben einer Reihe an Unterschieden bestehen grundlegende politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Gemeinsamkeiten zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden.⁹ Da sich die Gemeinsamkeiten auch auf das Politikfeld der Zuwanderungs- und Integrationspolitik erstrecken, erscheint die Auswahl der beiden Staaten thematisch reizvoll.

Die inhaltliche Dimension von Politik steht eindeutig im Vordergrund des Promotionsvorhabens. Sie umfaßt nach Dye „whatever government agents do or choose not to do.“¹⁰ Auf der Basis dieser allgemeinen Definition richtet sich das Forschungsinteresse der Policy-Forschung darauf, „what governments do, why they do it and what difference, if any, it makes.“¹¹ Die Politikfeldanalyse versteht sich auf der Grundlage dieses Forschungsinteresses sowohl als eine beschreibend-erklärende als auch als eine praktisch-beratende Wissenschaft. Sie analysiert demnach einerseits konkrete politische Problemlösungsprozesse, indem sie die Determinanten, Inhalte und Folgen regierungsamtlichen Handelns betrachtet. Der praktisch-beratende Ansatz kommt darin zur Geltung, daß sie neben der wissenschaftlichen Reflexion und Analyse andererseits nach den besten Lösungen für politisch-inhaltliche Fragen und damit nach Impulsen für die praktische Politik sucht.¹² Die Kombination der beiden Ansätze läßt die Politikfeldforschung als adäquate Basis für das Promotionsvorhaben erscheinen.

Die Zusammenstellung der Literaturbasis erfolgt mit dem Ziel, die wissenschaftlichen und politischen Diskussionen über den Gegenstand in den beiden ausgewählten Staaten zu erfassen. Veröffentlichungen der zuständigen Ministerien und Projektträger bilden den Hauptteil der politischen Quellen. Hinzu treten Reden, Gesetzestexte und sonstige Veröffentlichungen relevanter Personen und Institutionen. Die wissenschaftliche Literatur setzt sich im wesentlichen aus drei Komponenten zusammen. Zum einen handelt es sich

⁷ Vgl. T. LANDMAN, *Issues and Methods in Comparative Politics. An Introduction*, London 2000, S. 23.

⁸ G. ALMOND u.a., *Comparative Politics Today. A World view*, New York 2000⁷, S. 35.

⁹ Hierauf verweist u.a. D. THRÄNHARDT, *Einwanderungs- und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden*, in: *Leviathan*, Bd. 2/2002, S. 220 f.

¹⁰ T.R. DYE, *Understanding Public Policy*, New Jersey 2002¹⁰, S. 1.

¹¹ Ebd., S. 4.

¹² Vgl. K. SCHUBERT/N.C. BANDELOW, *Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse*, in: DIES. (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München 2003, S. 6 f.

um Publikationen, welche die Grundlage für den methodischen und theoretischen Teil der Untersuchung bilden. Zum anderen finden themenspezifische wissenschaftliche Veröffentlichungen aus den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland Berücksichtigung. Um die Grundlagen der politischen und wissenschaftlichen Diskussionen verständlich zu machen, sind des weiteren die relevanten statistischen Befunde in die Untersuchung einzubeziehen. Diese Daten werden ebenfalls genutzt, um die Hintergründe der politischen Maßnahmen zu erläutern und dienen als Basis zur Evaluation der einzelnen Programme.

Der Gang der Untersuchung

Um nach den methodischen nun die inhaltlichen Grundlagen des Promotionsvorhabens zu verdeutlichen, werden im folgenden die geplanten Arbeitsschritte vorgestellt. Vorab ist als Prämisse zu erwähnen, daß es sich bei der Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund um ein komplexes Thema handelt. Daher ist eine Beschränkung der Untersuchung auf zentrale Aspekte erforderlich. Unter Berücksichtigung dieses Umstandes gliedert sich das Vorgehen in sechs Schritte.

Im ersten Kapitel wird zunächst eine Einführung in das Thema gegeben. Anschließend werden die erkenntnisleitenden, den Gang der Untersuchung prägenden Fragen erläutert. Im zweiten Kapitel erfolgt die Zusammenstellung des methodischen Bezugsrahmens der Dissertation. Zu diesem Zweck werden die relevanten Erkenntnisse der Vergleichenden Politikwissenschaft, der Politikfeldforschung und der politikwissenschaftlichen Evaluationsforschung analysiert und auf den Untersuchungsgegenstand übertragen. Das dritte Kapitel wird einen Überblick über wesentliche Entwicklungen auf dem Feld der Integrationspolitik in Deutschland und Niederlanden enthalten. Die integrationspolitische, wirtschaftliche und demographische Bedeutung der Arbeitsmarktintegration junger Migranten, welche die Notwendigkeit politischen Handelns begründet, wird im vierten Teil der Promotion betrachtet. Das fünfte Kapitel bildet den Hauptteil der Arbeit. Hier wird eine Auswahl an thematisch relevanten politischen Maßnahmen untersucht, indem zunächst die Informationen zu den Trägern, Zielgruppen und Inhalten der einzelnen Programme ausgewertet werden. Anschließend wird der Versuch unternommen, die erzielten Ergebnisse möglichst weitgehend zu analysieren und zu evaluieren. Nach der Auswertung aller Initiativen erfolgt ein Vergleich der deutschen und niederländischen Erfahrungen auf dem Gebiet der Arbeitsmarktintegration jugendlicher Migranten. An dieser Stelle sollen die Gemeinsamkeiten und Unterschiede sowie die Stärken und Schwächen der politischen Aktivitäten in beiden Länder gegenübergestellt werden. Im sechsten Kapitel werden die gewonnenen Erkenntnisse dann aufgegriffen und zusammengefaßt. Auf dieser Grundlage findet eine Auseinandersetzung mit den zukünftigen Entwicklungen und Notwendigkeiten auf dem bearbeiteten Politikfeld statt. Insgesamt soll durch die angesprochenen Arbeitsschritte eine fundierte und akzentuierte Analyse zu einem Thema von hoher politisch-gesellschaftlicher Relevanz entstehen.