

„Niederländische kommunale Integrationspolitik am Beispiel der Stadt Amsterdam“

Beitrag für die Fachtagung
„Strategien einer kommunalen Integrationspolitik“
des Integrationsbüros des Kreises Offenbach

Autoren: Angelika Münz und Idriss Nor

13. Mai 2003



1. Demographische Eckdaten und Migrationsgeschichte

1.1 Demographische Daten und Definitionen

In den Niederlanden leben derzeit auf eine Bevölkerung von rund 16 Millionen Einwohnern ca. 3 Millionen Menschen ausländischer Herkunft. Rund 1,4 Millionen stammen aus den westlichen Ländern und 1,6 Millionen sind nicht-westlicher Herkunft. Hierzu gehören unter anderem auch eingebürgerte MigrantInnen und Antillaner mit niederländischer Staatsbürgerschaft¹. Die größten Gruppen aus den nicht-westlichen Ländern sind türkischer, surinamischer, marokkanischer und antillanischer Abstammung.

In den Niederlanden wird die Bevölkerung in autochthon und allochthon unterschieden, wobei allochthon bedeutet, mindestens einen Elternteil zu haben, der nicht in den Niederlanden geboren wurde. Neben dieser offiziellen Definition wird auch noch eine Definition gehandhabt, die nur Personen mit mindestens einem Elternteil nicht-westlicher Herkunft als allochthon bezeichnet². Im alltäglichen Sprachgebrauch werden MigrantInnen und Flüchtlinge (die "Fremden") durchgängig *allochthon* genannt, wodurch eine z.T. stigmatisierende, weil undifferenzierte Kategorie entsteht. Auch wird synonym der Begriff "ethnische Minderheiten" für die verschiedenen Migrantengruppen gebraucht, der auf die sozialökonomische Benachteiligung dieser Gruppen verweist.

Partizipation und Integration von Einwanderern ist immer abhängig von den Migrationsgründen, den Migrationszahlen und den spezifischen historischen Bedingungen des Gastlandes. Von daher sei hier im kurzen die Geschichte der Immigration in den Niederlanden skizziert.

1.2 Migrationsgeschichte

Durch die Jahrhunderte haben die Niederlande immer wieder Einwanderungsschübe von flandrischen Kaufleuten und Handwerkern, französischen Hugenotten, und Juden aus Spanien, Portugal, Osteuropa und nach 1933, vor allem aus Deutschland, aufgenommen. Auch Auswanderung war bis in die sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts ein Thema: so unterstützte der niederländische Staat die Auswanderung einer halben Million Niederländer, die nach dem Zweiten Weltkrieg aus ökonomischen Gründen ihr Glück in Übersee suchten. Die Immigration im letzten Jahrhundert wurde stark von der Vergangenheit des Landes als Kolonialmacht bestimmt. Mit der Unabhängigkeit der früheren Kolonien Indonesien, Surinam und den Niederländischen Antillen wanderten seit den fünfziger Jahren grosse Gruppen aus diesen Ländern ein. Allein aus dem früheren ‚Niederländisch-Indien‘ siedelten sich über 300 000 Indonesier in den Niederlanden an. Die postkolonialen Zuwanderer besaßen bei ihrer Ankunft bereits die niederländische Staatsangehörigkeit und damit die gleichen Rechte wie die einheimische Bevölkerung. Wegen ihrer Hautfarbe und unterschiedlichen Kultur wurden sie allerdings in der Regel als "Fremde" betrachtet. In den 60iger und 70iger Jahren wanderten Arbeitskräfte aus den südeuropäischen Ländern, der Türkei und Marokko

¹ vgl. CBS, 2001

² vgl. Blonk, 2001

ein. Wie auch in Deutschland wurden die Neuankömmlinge als zeitlich befristete Arbeitskräfte und damit als 'Gastarbeiter' angesehen. Neben der Zuwanderung von EU-Bürgern kamen in den achtziger und neunziger Jahren die sogenannten 'neuen' Immigranten, Flüchtlinge und Asylbewerber aus vorwiegend Afrika und Asien.

1. 1. 3. Das niederländische Säulenmodell – Basis der Minderheitenpolitik

Die Niederlande waren bis in die späten sechziger Jahre hinein eine versäulte Gesellschaft, in der religiöse und lebensanschauliche Unterschiede die Gesellschaft strukturierten. Unter Versäulung wird das Nebeneinanderbestehen von lebensanschaulichen Gruppierungen mit einer Tendenz zur Abkapselung verstanden. Jede religiöse und weltanschauliche Gruppe bildete ihre eigene gesellschaftliche Säule mit eigenen Schulen, Universitäten, Gewerkschaften, Parteien, Wohlfahrtseinrichtungen, Sportvereinen, Wohnungsbaugenossenschaften, Rundfunkanstalten usw. und organisierten ihr Leben beinahe ausschließlich innerhalb der eigenen Gemeinschaft. Die Einrichtungen und damit institutionellen Identitäten der verschiedenen Gruppen wurden traditionell von der öffentlichen Hand bezuschusst, die damit die 'Souveränität im eigenen Kreis' förderte. Entsprechend richtete sich die niederländische 'Minderheitenpolitik' der achtziger Jahre auf die Förderung der Integration von ethnischen Gruppen 'unter Beibehaltung der jeweils eigenen Kultur und Identität' und war damit ein Spiegelbild dieses gesellschaftlichen Säulenmodells, in dessen politischer Kultur der Minderheitenschutz immer verankert war. In den Niederlanden hat sich dadurch, ähnlich wie in Grossbritannien, eine ethnifizierte Betrachtungsweise der Migrantengruppen durchgesetzt, die die kulturellen Besonderheiten ethnischer Minoritäten vorrangig thematisiert.

Am Beispiel des niederländischen Bildungswesens werden noch immer die nachhaltigen Auswirkungen der historischen Versäulung deutlich. Das heutige niederländische Schulgesetz erlaubt die Einrichtung privater Schulen jeglicher religiöser Orientierung und garantiert dafür volle staatliche Finanzierung. Da aufgrund dieser rechtlichen Voraussetzungen Katholiken und Protestanten mit staatlicher Finanzierung ihre eigenen Schulen gründeten, galten diese Rechte selbstverständlich auch für andere Religionsgruppen. Entsprechend gibt es jüdische, Hindu- und Moslemschulen und inzwischen auch eine islamitische Universität. Diese Entwicklung wird als Ausdruck einer pluralistischen Gesellschaft begriffen.

2. Die Geschichte niederländischer Integrationspolitik

2.1 Die achtziger Jahre - die Minderheitenpolitik

Die Niederlande verstehen sich als eine multikulturelle Gesellschaft, die eine rechtliche, berufliche und soziale Gleichstellung von Zuwanderern durch entsprechende politische Rahmenbedingungen erstrebt. Zu den allgemeinen Zielen der staatlichen Minderheitenpolitik der achtziger Jahre gehörten die Reduzierung der wirtschaftlichen und sozialen Benachteiligung der Migrantengruppen, die Verbesserung ihres rechtlichen Status, die Bekämpfung von Diskriminierung und Vorurteilen und die Förderung der wechselseitigen Anpassung. Im Zuge dessen wurden u.a. die folgenden Maßnahmen eingeführt und umgesetzt:

- seit 1986 das aktive und passive Wahlrecht in Kommunalwahlen für Ausländer, die seit fünf Jahren im Land leben;
- die Erleichterung des Zugangs zum öffentlichen Dienst und zum Beamtenstatus für Ausländer;
- die Veränderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes zwecks Erleichterung der Einbürgerung;
- ein "Gesetz zur Förderung der proportionalen Erwerbstätigkeit von Zuwanderern" seit 1994 (Gesetz zur Arbeitsmarktregelung); und
- das "Gesetz zur Gleichbehandlung", gepaart mit der Einrichtung einer Gleichbehandlungskommission mit der Befugnis, Untersuchungen zur Gleichstellung von MigrantInnen zu verrichten und Urteile über etwaige Benachteiligungen zu verhängen;
- die Einrichtung von kommunalen Antidiskriminierungsbüros, die sich um die Belange von Opfern von Diskriminierung kümmern.

2.2 Die neunziger Jahre – aktives Bürgertum und Einbürgerung

In der öffentlichen Debatte um die gesellschaftliche Position der ethnischen Minderheiten wurde gegen Ende der achtziger Jahre die bis dahin geführte Minderheitenpolitik als nicht erfolgreich genug hinsichtlich der sozialökonomischen Integration beurteilt. Gekoppelt an den gesellschaftlichen Diskurs der neunziger Jahre um die Bedeutung der Zivilgesellschaft und aktives Bürgertum wurde ab 1994 der Begriff der aktiven Bürgerschaft mit den dazu gehörigen Rechten und Pflichten als entscheidende Leitlinie für die Integration und Partizipation von MigrantInnen eingeführt. Dabei wurde, differenziert nach Zuwanderergeneration, mehr Gewicht auf die *individuelle* Integration in die niederländische Gesellschaft gelegt. Das 1998 geschaffene Ministerium für Integrationspolitik und Stadtentwicklung legte ein Modell für Erstförderung von Zuwanderern vor, das in der Folge gesetzlich verankert wurde (Gesetz über die Eingliederung von Neuankömmlingen - WIN) und Neuzuwanderer zur Teilnahme an einem Einbürgerungsprogramm verpflichtet, das nach 12 Monaten mit einer Prüfung abgeschlossen wird.

Seit dem Regierungswechsel im letzten Jahr liegt die Koordination der niederländischen Integrationspolitik beim Justizministerium (dem Minister für Immigration und Integration) und die direkte Umsetzung bei den Kommunen. Seit dem Jahr 2000 wird alle zwei Jahre ein Integrationsmonitor erstellt, der sowohl eine Beschreibung der Position ethnischer Minderheiten in der Gesellschaft, wie auch eine Analyse und Beurteilung der Auswirkung der geführten Integrationspolitik enthält.

3. Kommunales Integrationskonzept der Stadt Amsterdam

Die Stadt Amsterdam ist seit mehreren Jahrhunderten Ziel von Einwanderern unterschiedlichster Herkunft. Es gehört zum Selbstbild der Stadt, weltoffen, tolerant und eine multikulturelle Stadt zu sein. Auch im Ausland wird die Stadt deshalb oft als Modell erfolgreicher Einwanderungspolitik gehandelt.

3.1 Wer sind die Migranten?

Der Bevölkerungsanteil der Einwohner Amsterdams mit einem nicht-niederländischen Hintergrund beträgt 50% auf eine Gesamtbevölkerung von 750.000. Die Surinamer und Marokkaner sind mit 10% und 8% die größten Gruppen. Jedes Jahr kommen ca. 3500 sogenannte Neuankömmlinge

(*nieuwkomers*) in die Stadt. Diese Gruppe lässt sich folgendermaßen unterteilen:

1. Migranten aus EU-Staaten;
2. Migranten aus nicht-EU-Staaten die im Zuge der Familienzusammenführung kommen (Marokko, Türkei, Surinam);
3. Migranten aus den niederländischen Antillen, die jedoch aufgrund des kolonialen Status der Antillen bereits über die niederländische Staatsbürgerschaft verfügen;
4. Flüchtlinge mit Asylrecht vor allem aus Afghanistan, Irak und afrikanischen Ländern;
5. Illegale Einwanderer.

3.2 *Lebenssituation der Migranten*

Die sozialökonomische Lebenssituation der Migranten aus westlichen und den nicht-westlichen Ländern unterscheidet sich deutlich. Während die meisten Einwanderer der ersten Gruppe Arbeit und eine Wohnung haben, gestaltet sich die Situation der Migranten aus den nicht-westlichen Ländern schwieriger; sie befinden sich vergleichsweise öfters in einer sozial-ökonomisch benachteiligten Situation. In Amsterdam lag im Jahr 2000 die Arbeitslosigkeit unter der autochthonen Bevölkerung bei 3 %, während die der allochthonen Bevölkerung 8% betrug. Darüber hinaus ist eine Konzentration ethnischer Minderheiten in benachteiligten Stadtgebieten zu verzeichnen, so z. B. im Stadtteil Bos und Lommer mit 63%. Die Beseitigung dieser Benachteiligung war und ist das besondere Ziel der Integrationspolitik.

3.3 *Zielgruppen politik versus Diversitätspolitik*

Die Minderheitenpolitik der achtziger Jahre hatte u.a. die interkulturelle Öffnung der Regeldienste zum Schwerpunkt. Das oben beschriebene Säulenmodell diente als Grundkonzept der Förderung von Selbstorganisationen. Die Kommunen stimulierten die ethnischen Minderheitengruppen, eigene Interessenvertretungen auf ethnischer Basis zu gründen, die insbesondere in Fragen der Integration und Bildungspolitik als Gesprächspartner der Stadt dienten. Dieses Konzept nannte man „Zielgruppenpolitik“ (*doelgroepenbeleid*). Seit 1995 wurde die Rolle und der Stellenwert der Selbstorganisationen kritisch über eine Anzahl Jahre evaluiert, da die Kommune im Rahmen der „Politik für die Großstädte“ (*grootstedenbeleid*) eine Reihe der sozialen und kulturellen Aufgaben, die vorher von den Selbstorganisationen wahrgenommen wurden, in die allgemeine Gemeinwesenarbeit überführte. Alle Teilgemeinden entwickelten im Rahmen der Dezentralisierung eigene sozialpolitische Programme, in denen die Förderung der Selbstorganisationen z.T. sehr unterschiedlich Aufmerksamkeit erhielt. In einer Programmvereinbarung von 1998 beschloss die Stadt Amsterdam, die ehemalige Minderheitenpolitik, die bis dato geführte Emanzipationspolitik für Frauen, Schwule und Lesben und die Einwanderungspolitik in der Diversitätspolitik zusammenzufassen.

Ziel dieser Politik ist es, nicht mehr für jede Minderheit eine spezifische Politik zu gestalten, sondern das Prinzip der Diversität (in Bezug auf Geschlecht, Alter, ethnische Herkunft usw.) in allen Bereichen der Kommunalpolitik einzuführen³. Für diesen Kurswechsel werden folgende Gründe angeführt:

³ vgl. *De kracht van de diverse stad*, 1999

1. Man ist davon überzeugt, dass die frühere Minderheitenpolitik zwar die Benachteiligung der MigrantInnen sichtbar gemacht, aber nicht verbessert habe.
2. Die Hälfte der Bevölkerung besteht mittlerweile aus eingebürgerten MigrantInnen mehrerer Generationen und Neuankömmlingen und es erscheint damit absurd, noch eine Minderheitenpolitik zu gestalten.
3. Die Minderheitenpolitik (und Zielgruppenpolitik) betonte tendenziell vor allem die Probleme einzelner Gruppen und entwickelte damit Negativzuschreibungen. Das Konzept der Diversität hingegen betont sowohl die Übereinkünfte aller Amsterdamer in bestimmten gesellschaftlichen Bedürfnissen als auch das unterschiedliche Potential, das jeder als Resource in die Stadt einbringt. Mit dieser Herangehensweise will die Kommune besser den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen gerecht werden.

Die politische Umsetzung hat die folgenden Schwerpunkte:

- Die Abstimmung aller Politikentwicklung auf die Diversität der Bevölkerung
- Die Spiegelung der Diversität der Einwohner in der Personalstruktur und Organisationskultur der Verwaltung;
- Die Förderung der Partizipation und Bekämpfung von Diskriminierung;
- Die Initiierung einer gesellschaftlichen Koalition zu diesem Ziel.

In der Folge wurden die ethnischen Selbstorganisationen verstärkt aufgerufen, die demokratische Partizipation ihrer Mitglieder in allen entscheidenden gesellschaftlichen Bereichen zu erhöhen. Die Kommune als einer der grössten Arbeitgeber führte seit dem Jahr 2000 eine veränderte Personalpolitik und rekrutierte mehr Allochthone in die Verwaltung. Beispiel einer weiteren Entwicklung ist die Einrichtung einer Datenbank von qualifizierten allochthonen Interessenten für Vorstandspositionen, um die Partizipation in den Vorständen der tradierten gemeinnützigen Einrichtungen, die immer als 'weiße' und grösstenteils männliche Bollwerke gesehen werden, zu erhöhen. Partizipation ist somit das Schlüsselwort und gleichzeitig Maßstab einer gelungenen Integration.

Die Diversitätspolitik ist noch zu jung, um jetzt schon eine eindeutige Bewertung ihrer Ergebnisse vornehmen zu können. Es zeichnet sich ab, dass alle Minderheitenvertretungen Schwierigkeiten haben, sich auf diese Situation einzustellen. Hauptkritikpunkt ist die ungenaue Definition von *Diversität*. Während die frühere Minderheitenpolitik deutliche Vorgaben machte, wer warum welche Unterstützung von der Kommune erwarten konnte, ist dies im Moment nicht mehr so deutlich und geschieht oft auch willkürlich. Auch ist durch die neue Politik ein Machtverlust der traditionellen Beratungsgremien der ethnischen Minderheiten zu verzeichnen. Die unzureichenden praktischen Vorgaben tragen dazu bei, dass Migrantorganisationen oft Ambivalenz gegenüber der neuen Politik verzeichnen, da die bis dato gewährte finanzielle Unterstützung auf einmal nicht mehr so gesichert ist.

3.4 Integrationskurse

Im Jahr 1998 wurde vom niederländischen Staat ein Gesetz zur Integration von Neuankömmlingen angenommen (*Wet Integratie Nieuwkomers -WIN*). Dieses sieht vor, dass alle legalen Neuankömmlinge an sogenannten Integrationskursen mit durchschnittlich 600 Stunden teilnehmen müssen, in

denen ihnen die niederländische Sprache in maßgeschneiderten Kursen vermittelt wird. Die Anforderungen der Sprachkurse sind dermassen abgestuft, dass es sowohl Klassen für Analfabeten als auch für Teilnehmer mit einer höheren Schulbildung gibt. Neben den Sprachkursen werden die Kursteilnehmer in Gesellschaftskunde und Berufsorientierung unterrichtet, sodass sie nach Ablauf der Kurse selbständig ihren Weg in der niederländischen Gesellschaft finden sollen. Der Kurs wird auch in den jeweiligen Muttersprache angeboten (MOET-Kurse) und die Kursteilnahme ist verpflichtet. Befreiung ist jedoch in Ausnahmefällen möglich. Die Kosten übernimmt die zentrale Regierung in Den Haag, während die Kommunen für die inhaltlich-konzeptionelle Ausrichtung und praktische Ausführung des Gesetzes verantwortlich sind. Die gesetzlichen Vorgaben sind so weit gefasst, dass jede Gemeinde auf ihre spezifische Bevölkerungssituation eingehen und damit Maßarbeit leisten kann. In den Großstädten ist die praktische Umsetzung wiederum auf die Teilgemeindeebene übertragen. Jährlich steht der Kommune Amsterdam 20 Millionen Euro für die Umsetzung von WIN zur Verfügung.

In Amsterdam werden die Integrationskurse von der Abteilung Bildung und Einbürgerung (*Educatie & Inburgering*) koordiniert, die beim städtischen Wohlfahrtsdienst (*Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling – DMO*) untergebracht ist. In ihrem Programm "Bildung und Einbürgerung 2001" legte die Stadt die miteinander verzahnte Kooperation aller für die Umsetzung des WIN verantwortlichen Einrichtungen fest (Kettensystem).

3.4.1 Neuankömmlinge

An der Begleitung der Neuankömmlinge beteiligen sich das Sozialamt, die Ausländerbehörde, die kommunalen Aus- und Weiterbildungszentren, sowie das Arbeitsamt. Sie arbeiten in der Folge eines Kettensystems zusammen⁴ (siehe Anlage). In 12 Monaten durchläuft der Neuankömmling das gesamte Begleitprogramm, das bei der Anmeldung beginnt und mit der Übergabe des Abschlusszeugnisses endet. Während dieser Zeit stehen den Kursteilnehmern individuelle Begleiter/Ansprechpartner zur Verfügung, die sie beraten und motivieren sollen, den Kurs auch tatsächlich abzuschliessen⁵. Innerhalb des Kettensystems übernimmt die Kommune eine Regiefunktion auf Abstand, ihr Schwerpunkt liegt auf der Koordination mit anderen Politikbereichen. Mit den "Kettenpartnern" werden in zunehmendem Maße outputorientierte Bezuschussungsverträge abgeschlossen, in denen die Finanzierung in Abrechnung von erbrachter Leistung erfolgt.

Auch hier ist eine Beurteilung der Effekte der Einbürgerungskurse noch zu früh. Einige Trends und Erfahrungen sind zu nennen⁶:

- Der Sprachunterricht ist so populär, dass es lange Wartelisten gibt.
- Etwa 10% (gegenüber früher 30%) der TeilnehmerInnen springen ab. Gründe dafür sind: fehlende Kinderbetreuung; Schwangerschaft und persönliche Probleme. Oft finden die Teilnehmer auch selbst eine Stelle und brechen deshalb den Kurs ab. In der guten Wirtschaftslage der letzten Jahre fiel es vielen Neuankömmlingen leichter, eine (oft schlecht bezahlte) Arbeit zu finden. Bei Kursabbruch erhalten sie jedoch kein

⁴ vgl. *Versterk de keten van verantwoordelijkheid*, 1995

⁵ vgl. *Het Nieuwkomersbeleid geschakeld*, 1997

⁶ vgl. *Scheve u.a.*, 2000

Zertifikat und haben dadurch auch nicht die Möglichkeit, eine besser bezahlte Arbeit oder eine Weiterbildung zu bekommen.

- Das WIN-Gesetz wurde in einem Gespräch mit einem Mitarbeiter der Weiterbildungszentren als eher zu Personen mit einer höheren Schulbildung passend beschrieben. Jedoch bringen ein Grossteil der Kursteilnehmer nur geringe oder gar keine Schulbildung mit.
- Die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Behörden verläuft im Moment noch sehr zäh. Die Abteilung Bildung und Einbürgerung tendiert zum Delegationsprinzip, und damit können sich ggfs. Probleme in der Kette anhäufen. Die wechselseitige Abhängigkeit der Kettenmitglieder wird auch am Beispiel der Fremdenpolizei deutlich, die eine Zeitlang mit organisatorischen Problemen wegen Personalmangel kämpfte. In der Folge stapelten sich in der gesamten Organisationskette Probleme, weil keine neuen Lehrlinge angemeldet wurden.
- Die persönliche Begleitung der Kursteilnehmer hängt von der personellen Kapazität in den jeweiligen Teilgemeinden ab und ist damit qualitativ sehr unterschiedlich.
- Die Reaktion der Kursisten ist im allgemeinen positiv. Zur Überraschung aller ist die Verbindlichkeit der Kursteilnahme kein Problem, und die zentrale Beschwerdestelle registriert in dieser Hinsicht wenig Probleme.
- Durch die Verpflichtung zur Teilnahme wird ein Grossteil der Neuankömmlinge erfasst (90%), darunter auch Menschen mit Lernangst und Analphabeten. Besonders der Anteil Frauen in den Kursen ist wesentlich höher als früher, als die Kurse noch freiwillig waren.
- Finanzen: Auch wenn die Mittel für den Kurs mehr als ausreichend sind, wird trotzdem zu wenig in die anschliessende Begleitung investiert.
- Die Zusammenarbeit aller Weiterbildungsinstitutionen verläuft wesentlich besser als früher. So haben manche Ausbildungsbetriebe ihre (sprachlichen) Zugangsvoraussetzungen um ein Sprachniveau abgesenkt, und dadurch qualifizieren sich mehr Neuankömmlinge für eine weitere Ausbildung.
- Die Verfügbarkeit von Plätzen in Kinderkrippen ist zentral für die Teilnahme von Müttern mit kleinen Kindern. Auch hier hat man aus ersten Fehlern dazugelernt.
- Die Gruppe der Illegalen fällt völlig aus dem Boot, da für sie alle Programme abgeschafft wurden.

3.4.2 "Eingesessene" MigrantInnen

Kurz nach der Einführung des WIN-Gesetzes wurde deutlich, daß es auch unter den schon sich lange im Land befindlichen Migrantengruppen grosses Interesse an Sprachkursen gab. Die vom Reich den Kommunen zur Verfügung gestellten Mittel im Rahmen der Politik für die Großstädte erwiesen sich als nicht mehr zureichend und wurden mit anfüllenden Mitteln für 54 Kommunen aufgestockt, die diese aufgrund der Vorlage eines ausgearbeiteten Programms abrufen können. Im Juli 2002 legte Amsterdam den ergänzenden Mehrjahresplan *Oudkomers* vor und erhielt einen Betrag von 19,4 Millionen Euro, der rückwirkend für die Periode 2001 – 2003 zur Verfügung steht. Im Rahmen dieses Plans entwickelte die Kommune ein Pilotprojekt, in dem mit einem personengebunden Budget für eingesessene MigrantInnen mit einem dazugehörigen Kriterienkatalog für die Anbieter und Abnehmer der Leistungen experimentiert wird. Dabei sind im im Haushalt für die jeweiligen individuellen Begleitprogramme 3000 Euro für einen nicht

arbeitssuchenden Elternteil und 6000 Euro für Arbeitssuchende eingesetzt. Für die Umsetzung geht man zwei Wege:

1. Man verbindet die Elternarbeit der Vorschulen mit der Rekrutierung von Kursteilnehmern. Neben Sprachkursen können auch Informationsveranstaltungen zum Bildungs- und Gesundheitswesen in das Programm aufgenommen werden.
2. Ein maßgeschneidertes Programm erfordert eine professionelle und unabhängige Kompetenzbeurteilung. Dafür wurde ein Pilotprojekt in der Form der Einrichtung einer Dienststelle Assessment und Plazierungsberatung (SAP – *Servicepunt Assessment en Plaatsingsadvies*) eingerichtet.

Auch hier ist die Umsetzung des Programms dezentralisiert und unterliegt den Teilgemeinden, während die Gesamtgemeinde eine Regierolle erfüllt. Leider unterliegen die Kurse nicht standardisierten Bestimmungen, sondern sind in der Umsetzung derzeit noch abhängig vom persönlichen Engagement der Beamten in den unterschiedlichen Stadtteilen. Das führt zu teilweise sehr unterschiedlichen Situationen, wie z.B. gut entwickelte, an die Schulen gekoppelte Sprachkursprojekte im Stadtteil Westerpark und eine fehlende Politikentwicklung im Stadtteil Südost mit einem hohen Anteil alteingesessener ethnischer Minderheiten. Da das Programm für die "eingesessenen" Migrantengruppen in einer Pilotphase ist, wird nun an einem Monitoringsystem gearbeitet, daß ab Mitte 2003 anlaufen soll. Es handelt sich hier um ein automatisiertes System, in dem die Registrierung und die Fortschritte aller Kursteilnehmer erfasst werden sollen (CSV – *Client-volgsysteem*), um die erfolgten Leistungen und die Berichterlegung aller betroffenen Einrichtungen besser beurteilen zu können.

3.5. Die Rolle des Schulsystems

Auch den Schulen wird in den letzten Jahren eine wichtige Rolle bei der Integration zugeschrieben. In Amsterdam zeichnet sich schon seit den 70er Jahren ein Trend ab, wonach niederländische Eltern ihre Kinder eher in Schulen mit einem niedrigen Ausländeranteil schicken (sogenannte 'weiße' Schulen). In den 'schwarzen' Schulen finden sich meistens Migrantenkinder und Kinder aus sozial benachteiligten Milieus. Diese Schulen haben im allgemeinen einen schlechten Ruf wegen angeblich mangelnder Unterrichtsqualität. Überproportional viele Migrantenkinder erhielten hier schlechtere Schulabschlüsse als die Kinder der 'weißen' Schulen. Auch wenn nicht deutlich ist, ob die schlechten Schulabschlüsse das Ergebnis von negativen Zuschreibungen waren, oder ob Migrantenkinder tatsächlich weniger Chancen im Bildungssystem haben, führte diese Situation doch zu einer Veränderung der kommunalen Bildungspolitik.

Seit Anfang der neunziger Jahre versucht die Kommune Amsterdam mit unterschiedlichen Mitteln, die schulische Benachteiligung der Migrantenkinder zu abzubauen. Kleinere Klassen, zusätzliche Lehrkräfte und ein Programm, das 'schwarze' Schulen unter nicht-MigrantInnen attraktiver machen soll, sind einige der Massnahmen. Besonders die Rekrutierung von zusätzlichem Lehrpersonal gestaltet sich angesichts der angespannten Situation auf dem Lehrermarkt schwierig.

Im Moment wird besonders der Vorschularbeit viel Aufmerksamkeit gewidmet. Mit zwei unterschiedlichen Spiel – und Lern-Programmen, *Kaleidoskop* und *Pyramide*, wird versucht, den Sprachrückstand der Migrantenkinder zu

verbessern. In den neu entstehenden Vorschulen arbeiten Grundschulen mit Krabbelstuben zusammen, und wird aktive Elternarbeit betrieben. Das Einschulungsalter der jungen TeilnehmerInnen beträgt 2 Jahre. Hier wird der Trend deutlich, Probleme so früh wie möglich und unter Mithilfe der Eltern anzugehen.

Die Bildungspolitik fordert in den letzten fünf Jahren insbesondere Migranteneltern dazu auf, eine aktivere Rolle bei der Erziehung ihrer Kinder zu spielen. Deshalb wurden spezielle Programme für Migranteneltern entwickelt, die die Partizipation am schulischen Geschehen stimulieren sollen. Die sogenannten ‚Kontakteltern‘, die oft aus derselben ethnischen Minderheit wie die Migranteneltern angehören, spielen hierbei eine besondere Rolle. Eine ihrer Aufgaben ist die Organisation von themenorientierten Abendveranstaltungen über z.B. das niederländische Schulsystem und über andere Erziehungsfragen. Diesem Ansatz liegt die Überzeugung zugrunde, dass Schule und Eltern Hand in Hand an der Zukunft der Kinder arbeiten müssen, bzw. das Engagement der Eltern bei der Schulaufbahn ihrer Kinder sehr wichtig sei. Ein kritischer Punkt ist, daß diese Elternarbeit oft einseitig gehandhabt wird, da es nämlich die Schule ist, die in der Regel definiert, was Migranteneltern tun und lassen sollen, anstatt mit ihnen in einen gleichberechtigten Dialog zu treten. Langsam entstehen glücklicherweise Elternvertretungen, die besser ihre Interessen gegenüber der Schule formulieren können.

4. Erfahrungen und Entwicklungen

Aus den Erfahrungen der letzten Jahre ergeben sich eine Reihe von Tendenzen und Entwicklungen:

- Das Reich bezuschusst derzeit die Gemeinden für die Integrationsprogramme der eingewanderten MigrantInnen (*Oudkomers*) aufgrund der Vorlage von Plänen für die Politikumsetzung. Zu erwarten ist die zukünftige Umschaltung auf eine Outputfinanzierung, um damit die bessere Verzahnung und Zusammenarbeit aller beteiligten Stellen anzuschließen.

Eine Reihe von Schwierigkeiten müssen verbessert werden:

- Das Problem der langen Wartelisten bei den ROCS (Aus- und Weiterbildungszentren): Eine der Möglichkeiten wäre, die alteingesessenen Selbstorganisationen mehr als bisher bei den Programmleistungen einzubinden und sie als Anbieter von Sprachkursen anzuerkennen.
- Die fehlenden Kinderkrippenplätze: Obwohl im Jahr 2001 besondere Mittel für mehr Plätze gegeben wurden, bleibt der Mangel doch ein Dauerproblem und müssen die Kommunen über kreative Lösungen nachdenken (Budgets für individuelle Lösungen für die eingewanderten MigrantInnen, Gasteltern, usw.)
- Die Zielgruppendefinition der *oudkomers* bleibt ungenau: Jeder Neuankömmling, der erfolgreich ein Integrationsprogramm absolviert hat, wird im Prinzip zum *oudkomer*. Welche Gruppen müssen die Gemeinden vorrangig ansprechen und wie werden sie mit dem Rekrutierungsproblem unter den „Alteingesessenen“ umgehen?

- Die Regieführung der Kommune unter Einbindung der Teilgemeinden wird besser ausgearbeitet werden müssen, um die Schaltung innerhalb des Kettensystems effizienter zu gewährleisten.
- Umsetzung der Diversitätspolitik: In den Köpfen mancher Beamter ist die Diversitätspolitik oft noch ein Instrument, um besser die Zielgruppen zu erreichen und damit eigentlich eine Fortführung der alten Zielgruppenpolitik. In der Praxis ist jedoch eine Politik der Organisationsveränderung nötig, die auch die Spitzen der Verwaltungen betrifft. Es wird zu noch wenig begriffen, was eine "buntere" Zusammenstellung des Personals in allen Bereichen der Verwaltung bieten kann und entsprechend wird auch nicht entschieden genug an personellen Veränderungen an der Spitze des Beamtenapparates gearbeitet. Bei z.B. der Polizei und im unteren Teil des Verwaltungsapparats werden allerdings mittlerweile erste Erfolge der Diversitätspolitik positiv vermerkt.

5. Literatur

Blonk, J. & de Smet, J. (2001). *Registratie van allochtonen*. NIZW. Utrecht

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2001). *Allochtonen naar leeftijd, geslacht en herkomstgroepering*. Voorburg/ Heerlen.

De kracht van de diverse stad. (1999). Beleidsnota Gemeente Amsterdam

Dienst Welzijn Amsterdam, Afdeling Onderwijs, Jeugd & Educatie, Team Educatie & Inburgering, *Aanvullend Meerjarig Plan Oudkomers in Amsterdam, 2001 – 2003*, Amsterdam, Juni 2002.

Duyvené de Wit, T. & Koopmans, R. (2001). Die politisch-kulturelle Integration ethnischer Minderheiten in den Niederlanden und Deutschland, *Forschungsjournal NSB*, Jg. 14, Heft 1, S.26-42

Essed, P. & de Graaf, M. (2002). *De actualiteit van de diversiteit*. Het gemeentelijke beleid onder de loep. Equality, Den Haag und Forum, Utrecht.

Gowricharn, R. (2001). *In- en uitsluiting in Nederland*. Werkdocument W 122, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag

Het nieuwkomersbeleid geschakeld. (1997). Beleidsnota Gemeente Amsterdam

Münz, A. (2002). *Freiwilliges Engagement und Selbsthilfe von Migrantinnen und Migranten – Potenziale und Anforderungen. Entwicklungen in den Niederlanden*. . Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Internationaler Erfahrungsaustausch "Integration von Familien ausländischer Herkunft", Berlin, 11.-12. Dezember 2001.

Münz, A., *Migrantenselbstorganisationen als Akteure des Integrationsprozesses in den Niederlanden*. Beitrag zur Fachtagung "Interkulturelle Sozialarbeit vor Ort – Lernen im europäischen

Vergleich". Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, Frankfurt am Main, 21.11.2002.

Scheve, S. ; Nieuwenhuizen, E. & Van Eck, F. (2000). *Mehr als Sprachförderung. Eine Studie zur Integration von Neu-Zuwanderern in den Niederlanden*. Landeszentrum für Zuwanderung (Hrsg.) Solingen

Versterk de keten van verantwoordelijkheid. (1995). Beleidsnota Gemeente Amsterdam

Von der Dunk, H. (1998). Die Liberalität der Niederlande. Merkmale und Entwicklung in historischer Perspektive. In: Müller, B. (Hrsg.); *Vorbild Niederlande*, Münster: Agenda Verlag, S. 31-55.

