

Markus Wilp

### Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland und den Niederlanden. Eine vergleichende Betrachtung

Die Integration von Migranten steht in Deutschland und den Niederlanden seit Jahren im Mittelpunkt zahlreicher politischer, wissenschaftlicher und öffentlicher Diskussionen. Seit dem Mord an Theo van Gogh im November 2004 hat sich das Interesse an diesem Thema in beiden Ländern nochmals erheblich erhöht. In den aktuellen Kontroversen werden sehr unterschiedliche Aspekte angesprochen, die sich im wesentlichen zu drei zentralen Punkten verdichten lassen. In Anbetracht des aktuellen Anlasses wird erstens häufig die Frage erörtert, welche Maßnahmen zum Schutz vor gewaltbereitem Extremismus zu ergreifen sind. Darüber hinaus wird sich zweitens mit Strategien auseinandergesetzt, die zu Verbesserungen in Bezug auf das Zusammenleben von Menschen mit unterschiedlichen kulturellen Prägungen beitragen sollen. Die bisher erreichten Erfolge bei der Integration von Zuwanderern bilden den dritten wichtigen Diskussionspunkt. In Bezug auf diesen Aspekt finden sich in beiden Ländern kritische Stimmen, die auf fortdauernde Probleme vieler Migranten in den zentralen Bereichen Bildung, Arbeitsmarkt und Sprache hinweisen. Auf dieser Grundlage sprechen manche Kommentatoren pauschal von einem Scheitern der bisherigen Integrationsbemühungen.

Die skeptische 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 besaß.<sup>1</sup> Erst in den letzten Jahren wird vermehrt darauf hingewiesen, daß die bisher verwendeten Strategien und Instrumente auf diesem Politikfeld manche Probleme nicht haben lösen können. Diese Erkenntnis geht einher mit einem hohen Maß an Unzufriedenheit in der nieder-

<sup>1</sup> „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 inspirierende, erfolgversprechende Modelle betrachtet.“ H. BEELEN, *Toleranz gegenüber Fremden. Eine Diskussion vor dem Hintergrund der niederländischen Migrationsgeschichte*, in: D. VOGEL (Hrsg.), *Einwanderungsland Niederlande. Politik und Kultur*, Frankfurt a.M. 2003, S. 60.

ländischen Bevölkerung, welches sich in den letzten Jahren unter anderem durch die Wahlerfolge Pim Fortuyns ausdrückte.<sup>2</sup> In Bezug auf die Beurteilung der deutschen Integrationspolitik ist eine gegensätzliche Entwicklung 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. Obwohl auch heute noch in vielen Studien auf die Integrationsprobleme in der Bundesrepublik hingewiesen wird, fallen die Urteile über den deutschen politischen Umgang mit integrationspolitischen Fragestellungen in der letzten Zeit zumeist weniger kritisch aus.<sup>3</sup>

Es stellt sich die Frage, inwieweit die aktuellen Diskussionen und die dargestellten Bewertungen der nationalen Politiken den Realitäten in beiden Ländern entsprechen. Ihre Beantwortung fällt schwer, weil zum einen keine allgemein gültigen Auffassungen über die Inhalte und Ziele von Integration existieren. Zum anderen besteht Unklarheit darüber, auf welche Art und Weise der Stand der Integration von Zuwanderern gemessen werden kann.<sup>4</sup> Im folgenden wird davon ausgegangen, daß das Ziel von Integration lautet, den Migranten in Deutschland und den Niederlanden eine gleichberechtigte Teilhabe am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Leben zu ermöglichen.<sup>5</sup> Um diese abstrakte Zielvorgabe zu operationalisieren, bietet sich im sozioökonomischen Bereich, der im Vordergrund dieser Betrachtung steht, die Verwendung bestimmter Indikatoren wie etwa Bildungs- oder Arbeitsmarktdaten an. Auf der Grundlage derartiger Zahlen können dann fundierte Aussagen über die Verläufe von Integrationsprozessen und ihre Hintergründe getroffen werden. Ein derartiges Vorgehen erscheint auch deshalb sinnvoll, weil in Deutschland und den Niederlanden oftmals nicht auf der Basis sachlicher Informationen, sondern auf der Grund-

<sup>2</sup> Als Beleg für die zunehmend kritischen Einschätzungen bezüglich der niederländischen Politik sei auf Tudyka verwiesen: „Die Niederlande sind ein Laboratorium für europäische Integrations- und Integrationspolitik, wobei allerdings zu Beginn des 21. Jahrhunderts mehr aus dem Scheitern als aus Erfolgen gelernt werden kann.“ K.P. TUDYKA, *Niederlande*, in: W. GIELER/D. FRICKE (Hrsg.), *Handbuch europäischer Migrationspolitiken. Die EU-Länder und ihre Beitrittskandidaten*, Münster 2004, S. 136. Auf die weitverbreitete Skepsis gegenüber den Erfolgen der Integrationspolitik in den Niederlanden selbst verweist Gijsberts 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.“ M. GIJSBERTS, *Ethnic minorities and integration. Outlook for the future*, Den Haag 2004, S. 42.

<sup>3</sup> Eine wichtige Grundlage für diesen Wandel besteht darin, daß nach dem Regierungswechsel im Jahr 1998 von der neuen rot-grünen Regierung wichtige integrationspolitische Schritte wie etwa die Anerkennung der Einwanderungssituation oder die Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts vollzogen wurden. Mit diesen Maßnahmen ging eine Belebung und Versachlichung der integrationspolitischen Diskussionen einher.

<sup>4</sup> Auf diese Probleme verweisen: D. OBERNDÖRFER, *Integration der Ausländer in den deutschen Verfassungsstaat: Ziele und Aufgaben*, in: K. BADE (Hrsg.), *Integration und Illegalität in Deutschland*, Bad Iburg 2001, S. 11 und H. HERRMANN, *Junge Ausländer in Deutschland – integriert oder ausgegrenzt?*, Köln 1998, S. 28.

<sup>5</sup> Die Definition orientiert sich an: UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“, *Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“: Zusammenfassung*, Berlin 2001, S. 2.

lage von Ängsten, Unsicherheiten und Vorbehalten über die Integration von Zuwanderern diskutiert wird.

Bei der Integration von Zuwanderern handelt es sich um ein äußerst komplexes und vielschichtiges Thema. Der Erfolg des Integrationsprozesses eines Zuwanderers hängt von einer Vielzahl an gesellschaftlichen und individuellen Faktoren in verschiedenen Lebensbereichen ab. Die Betrachtung konzentriert sich im folgenden auf das Thema Arbeit. Die Berufstätigkeit dient sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden nicht nur der Sicherung des Lebensunterhalts. 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 Menschen aus. Dementsprechend vielschichtig und kritisch stellen sich die Folgen von Arbeitslosigkeit und vor allem von Langzeitarbeitslosigkeit in beiden Ländern dar.<sup>6</sup> Vor diesem Hintergrund kommt dem Erwerbsleben auch in Bezug auf die Integration von Migranten eine sehr große Bedeutung zu. Herrmann bestätigt dies, indem sie schreibt, daß gerade in der Eingliederung in den Arbeitsmarkt der Schlüssel für den gesamten Integrationsprozeß liege.<sup>7</sup>

Das Thema Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern besitzt auch aus wirtschaftlichen Gründen eine hohe Relevanz. „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.“<sup>8</sup> Die demographischen Entwicklungen in Deutschland und den Niederlanden sind dadurch gekennzeichnet, daß die jeweiligen Bevölkerungen altern und schrumpfen. Die Folgen dieser Entwicklungen 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 derzeit viel diskutierte Frage. Der Eingliederung von Zuwanderern in das Erwerbsleben kommt auch vor diesem Hintergrund ein hoher Stellenwert zu. Dies gilt vor allem deshalb, weil diese Bevölkerungsgruppen

<sup>6</sup> Vgl. H. HERRMANN, *Die integrativen Möglichkeiten des Arbeitsmarktes*, in: *Politische Studien*, Sonderheft 1 (1998), S. 43; J. DAGEVOS, *Rapportage minderbeden 2001. Deel II: Meer werk*, Den Haag 2001, S. 3.

<sup>7</sup> Vgl. HERRMANN (wie Anm. 6), S. 42 f. Ähnliche Äußerungen finden sich u.a. bei U. VAN SUNTUM/D. SCHLOTBÖLLER, *Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern. Einflussfaktoren, internationale Erfahrungen und Handlungsempfehlungen*, Gütersloh 2002, S. 13; P. HERNOLD/H.D. VAN LOEFFELHOLZ, *Berufliche Integration von Zuwanderern. Gutachten im Auftrag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ beim Bundesminister des Inneren*, Essen 2001, S. 50.

<sup>8</sup> HERNOLD/LOEFFELHOLZ (wie Anm. 7), S. 1. Eine Berechnung zum Thema findet sich bei H.D. VON LOEFFELHOLZ, *Wirtschaftliche Auswirkungen von Zuwanderung – Kosten der Nicht-Integration von Migranten*, in: U. MEHLÄNDER/G. SCHULTZE (Hrsg.), *Einwanderungsland Deutschland. Neue Wege nachhaltiger Integration*, Bonn 2001, S. 110.

in beiden Ländern eine weitaus günstigere Altersstruktur und höhere Geburtenzahlen aufweisen.

### *Prämissen des Vergleichs*

Die vorangegangenen Ausführungen machen deutlich, daß es sich bei der Arbeitsmarktintegration von Migranten um ein Thema von hoher politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Bedeutung handelt. Im folgenden werden relevante Entwicklungen in Deutschland und den Niederlanden dargestellt und erörtert. Bei diesem Vorgehen sind jedoch einige Prämissen zu beachten. Vergleiche zwischen Ländern bilden ein wichtiges Instrument sozialwissenschaftlicher Forschung.<sup>9</sup> Sie werden unter anderem dazu eingesetzt, um Bewertungsmaßstäbe zu gewinnen oder einen tieferen Einblick in die Hintergründe, Erscheinungsformen und Zusammenhänge sozialer Phänomene zu erhalten. In Anbetracht der Tatsache, daß die europäischen Regierungen in manchen Bereichen vor ähnlichen Herausforderungen stehen, besitzen komparative Analysen auch eine wichtige Bedeutung in Bezug auf die Entdeckung und Analyse von neuen politischen Strategien oder Instrumenten.

Den vielfältigen Vorteilen von vergleichenden Untersuchungen stehen jedoch auch Probleme gegenüber. Dies gilt einerseits in inhaltlicher Hinsicht, da Gegebenheiten und Entwicklungen in einem Land oftmals nur vor dem Hintergrund spezifischer nationaler Kontexte verstanden werden können. Andererseits werfen komparative Studien häufig auch methodische Probleme auf. In den einzelnen Ländern finden beispielsweise häufig unterschiedliche Definitionen Verwendung. Auch sind Daten aus verschiedenen Staaten oftmals nur bedingt miteinander vergleichbar.

Derartige Aspekte besitzen auch bei einem Vergleich zwischen Deutschland und den Niederlanden auf dem Feld der Integrationspolitik eine wichtige Bedeutung. Ein zentraler Unterschied zwischen den beiden Nachbarstaaten besteht vor allem darin, daß die Bevölkerung in Deutschland zumeist auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit unterteilt wird. In den Niederlanden wird hingegen die Herkunft als Kriterium verwendet. Es wird also nicht zwischen Niederländern und Ausländern, sondern zwischen Autochthonen und Allochthonen differenziert. Die Allochthonen werden nach ihrer Herkunft in zwei Gruppen, die westlichen und die nichtwestlichen Allochthonen, aufgeteilt. In den niederländischen Diskussionen über das Thema Integration richtet sich das Interesse nahezu ausschließlich auf die Gruppe der nichtwestlichen Allochthonen.<sup>10</sup> Für den weiteren Verlauf der Untersuchung gilt es,

<sup>9</sup> Vergleiche dienen vor allem dazu, die methodische Lücke zu schließen, die sich aus der mangelnden Möglichkeit des Experimentierens ergibt. „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.“ T. MACKIE/D. MARSH, *The Comparative Method*, in: D. MARSH/G. STOKER (Hrsg.), *Theory and Methods in Political Science*, London 1995, S. 187.

<sup>10</sup> Allochthone sind Personen, die entweder selbst im Ausland geboren wurden oder von denen mindestens ein Elternteil aus dem Ausland stammt. Bei den nichtwestlichen Allochthonen

diesen wichtigen definitorischen Unterschied zwischen den beiden Ländern zu beachten.

Die Arbeitsmarktintegration von Migranten kann auf der Grundlage verschiedener Parameter analysiert werden. Im folgenden konzentriert sich die Betrachtung im wesentlichen auf das Thema Arbeitslosigkeit. Der Grund für diese Festlegung besteht darin, daß die Arbeitslosenzahlen und -quoten in Deutschland und den Niederlanden als zentraler Indikator für die Integration von Zuwanderern im sozioökonomischen Bereich angesehen werden können.<sup>11</sup> Beim Vergleich der entsprechenden Daten gilt zu beachten, daß die Arbeitslosenzahlen und Arbeitslosenquoten in den beiden Ländern methodisch nicht auf die gleiche Art und Weise erhoben und definiert werden.<sup>12</sup> Zudem ist darauf hinzuweisen, daß in Bezug auf diese Zahlen weder die nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden noch die Ausländer in Deutschland eine homogene Gruppe bilden. Vielmehr existieren deutliche Unterschiede zwischen einzelnen Zuwanderergruppen, die in der sich nun anschließenden Auseinandersetzung mit den jeweiligen Gesamtzahlen keine Berücksichtigung finden.

### *Entwicklungen im Zeitraum von 1994 bis 2003*

Die Arbeitsmarktentwicklungen in Deutschland und den Niederlanden in den zehn Jahren von 1994 bis 2003 weichen in ihren Grundzügen stark voneinander ab. Die zweite Hälfte der neunziger Jahre war in den Niederlanden durch eine sehr positive wirtschaftliche Entwicklung gekennzeichnet, die mit sinkenden Arbeitslosenzahlen einherging. Diese positive Tendenz erstreckte sich bis zum Jahr 2001, in dem rund 250.000 Menschen ohne Beschäftigung waren. Damit hatte sich ihre Zahl im Vergleich zum Jahr 1994 mehr als halbiert.<sup>13</sup> In den beiden folgenden Jahren stiegen die entsprechen-

handelt es sich um Zuwanderer aus Südamerika, Afrika, Asien (ohne Japan und Indonesien) und der Türkei. Zur besseren Lesbarkeit werden die Gruppen der Ausländer in Deutschland und der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden im folgenden weiterhin als Migranten bzw. als Zuwanderer bezeichnet.

<sup>11</sup> Vgl. J. DAGEVOS, *Werkeloosheid en uitkeringsafhankelijkheid*, in: DERS./M. GIJSBERTS/C. VAN PRAAG (Hrsg.), *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*, Den Haag 2003, S. 208.

<sup>12</sup> Die Betrachtungen für die Niederlande basieren auf Zahlen des Centraal Bureau voor de Statistiek. In Deutschland setzt sich die Datenbasis zum Teil aus Werten der Bundesagentur für Arbeit und zum Teil aus Zahlen vom Statistischen Bundesamt zusammen. In Bezug auf beide Länder wurden verschiedene Publikationen und das Internetangebot der angesprochenen Einrichtungen verwendet.

<sup>13</sup> Mit den Hintergründen dieses wirtschaftlichen Aufschwungs beschäftigen sich H. WERNER/U. WALWEL, *Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsmarktinstitutionen: Der beschäftigungspolitische Erfolg der Niederlande*, in: U. BLIEN/F. DEN BUTTER (Hrsg.), *Institutionelle Rahmenbedingungen für Beschäftigungspolitik in den Niederlanden und in Deutschland*, Nürnberg 2002, S. 3 ff.; H.-J. WENZEL/M. WOLTERING, *Von den Niederlanden lernen? Arbeitsmarktstrukturen und Beschäftigungspolitik im Vergleich Niederlande/Deutschland und die Integrationsprobleme der Zuwanderer*, in: DIES. (Hrsg.), *Regionale Arbeitsmarktstrukturen und Politikansätze im Vergleich Niederlande/Deutschland. Ergebnisse eines Studienprojektes*, Osnabrück 1998, S. 6 ff.

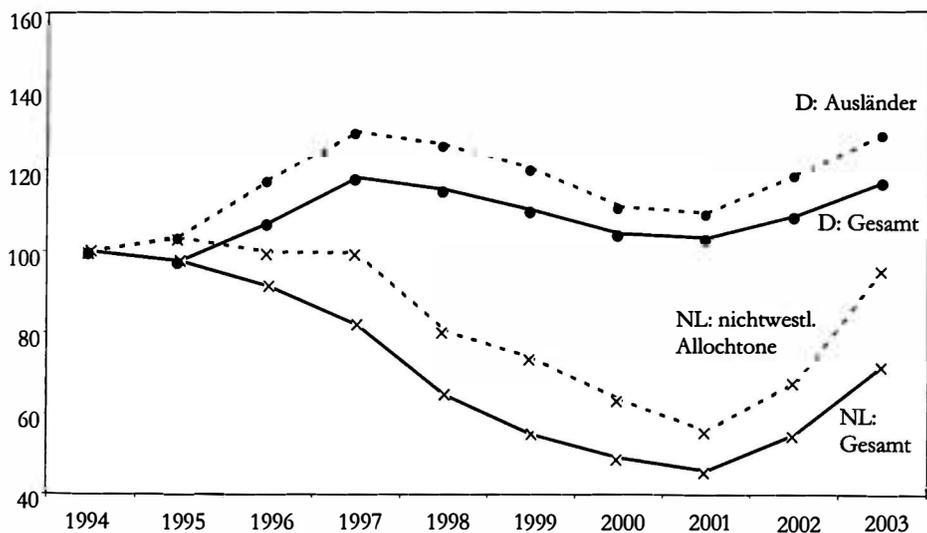
den Zahlen wieder auf nahezu 400.000 Personen an. Die Entwicklung in Deutschland weist insgesamt weniger große Schwankungen auf. Die Zahl der Arbeitslosen erhöhte sich in den Jahren von 1995 bis 1997 von rund 3,6 Millionen auf knapp 4,4 Millionen Personen. Im Zeitraum von 1998 bis 2001 war eine Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt zu verzeichnen. In den Jahren 2002 und 2003 wuchs die Erwerbslosenzahl dann wieder an. Sie lag im Jahr 2003 wieder ungefähr auf dem Niveau von 1997.

Im Zuge der angesprochenen positiven Entwicklung auf dem niederländischen Arbeitsmarkt ging auch die Zahl der Arbeitslosen aus der Gruppe der nichtwestlichen Allochthonen zurück. Während im Jahr 1995 noch über 90.000 Personen aus dieser Bevölkerungsgruppe ohne Beschäftigung waren, belief sich diese Zahl im Jahr 2001 nur noch auf etwa 50.000 Personen. In den beiden nachfolgenden Jahren stieg die Zahl der Arbeitslosen dann jedoch wieder rapide auf circa 86.000 Personen an. Die Zahl der arbeitslosen Ausländer belief sich in Deutschland im Jahr 1994 auf rund 420.000 Personen. In den nächsten Jahren bis 1997 erhöhte sie sich auf knapp 550.000 Personen. Bis 2001 verringerte sich die Anzahl der Ausländer ohne Beschäftigung dann auf 465.000 Personen. Ebenso wie in den Niederlanden wuchs die Arbeitslosigkeit in den folgenden beiden Jahren dann wieder stark an. Im Jahr 2003 waren durchschnittlich knapp 550.000 Ausländer in Deutschland erwerbslos. Ihr Anteil an der Gesamtzahl der Arbeitslosen betrug 12,5 Prozent.<sup>14</sup> In den Niederlanden lag der entsprechende Anteilswert der nichtwestlichen Allochthonen bei knapp 22 Prozent und somit deutlich höher.

In der folgenden Graphik werden die Entwicklungen der Arbeitslosenzahlen in Deutschland und den Niederlanden miteinander verglichen. Zudem können aus ihr die Unterschiede zwischen den Erwerbslosenzahlen von Migranten und den Gesamtzahlen des jeweiligen Landes ersehen werden. 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. Die Entwicklungen in Deutschland und in den Niederlanden werden mit jeweils zwei Linien dargestellt. Eine Linie gibt die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen insgesamt und die andere die Arbeitslosenzahlen der Ausländer in Deutschland bzw. der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden wieder.

<sup>14</sup> In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß in Deutschland große Unterschiede zwischen den neuen und alten Bundesländern bestehen. Insgesamt leben etwa 40 Prozent der Arbeitslosen in Ostdeutschland. In Bezug auf die arbeitslosen Ausländer liegt dieser Anteilswert bei weniger als 15 Prozent. Der Anteil der Ausländer an den Arbeitslosen in Ostdeutschland liegt bei weniger als fünf Prozent.

Graphik 1: Entwicklung der Arbeitslosenzahlen in Deutschland und den Niederlanden im Zeitraum von 1994 bis 2003 (Basisjahr 1994 = 100).



Quellen: Centraal Bureau voor de Statistiek (im folgenden: CBS), Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnung und Darstellung.

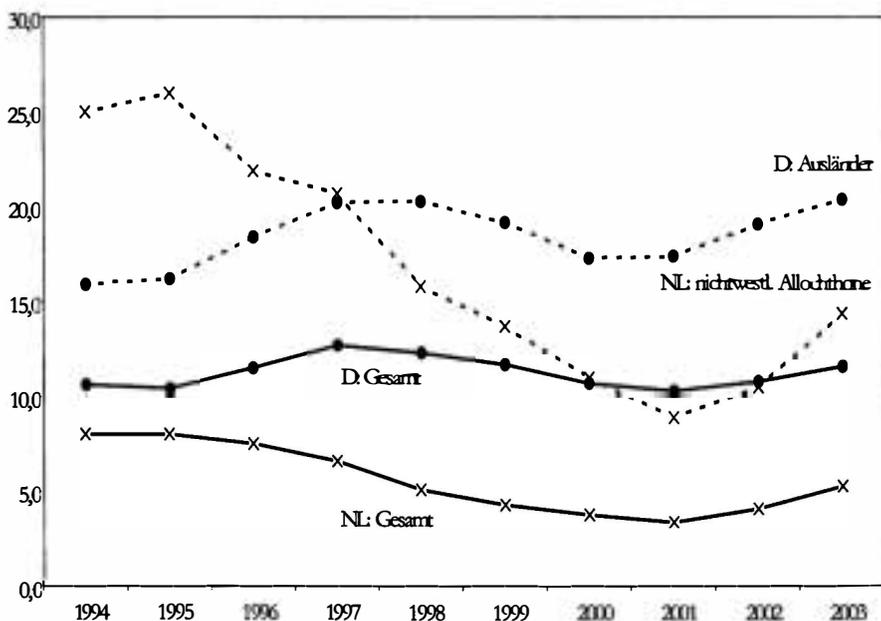
Die Graphik verdeutlicht nochmals sehr anschaulich die Unterschiede zwischen den Entwicklungen auf dem deutschen und dem niederländischen Arbeitsmarkt in den letzten Jahren. In Bezug auf die Migranten ist der Abbildung zu entnehmen, daß ihre Erwerbslosenzahlen erwartungsgemäß stark mit den jeweiligen nationalen Gesamtwerten korrelierten. Allerdings profitierten diese Bevölkerungsgruppen im Betrachtungszeitraum weniger stark von wirtschaftlichen Aufschwüngen. Von einem Anstieg der Arbeitslosigkeit waren sie hingegen überproportional stark betroffen. Insgesamt sind die Entwicklungen der Zuwanderer in Deutschland und den Niederlanden somit negativer verlaufen als die Gesamtentwicklungen im jeweiligen Land.

Nach der Betrachtung der absoluten Zahlen schließt sich nun eine Beschäftigung mit der Entwicklung der Arbeitslosenquoten in beiden Ländern an. Die Erwerbslosenquote lag in den Niederlanden zu Beginn der neunziger Jahre bei acht Prozent. Sie sank von 1995 bis zum Jahr 2001 auf 3,4 Prozent ab. In den beiden folgenden Jahren stieg sie dann wieder auf 5,3 Prozent an. In Deutschland erhöhte sich die Arbeitslosenquote von Beginn der neunziger Jahre bis zum Jahr 1998 kontinuierlich von 7,3 auf 12,3 Prozent. In den folgenden zwei Jahren sank sie dann auf rund zehn Prozent. Bis 2003 wuchs sie dann wieder auf 11,6 Prozent an. Vergleicht man die Entwicklungen in den beiden Ländern, fällt auf, daß die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik in den ersten Jahren des Betrachtungszeitraums nur geringfügig höher war als in den Niederlanden. In der folgenden Zeit wuchs der Abstand zwischen den

beiden Ländern dann jedoch erheblich an. Im Jahr 2001 war die Arbeitslosenquote in Deutschland dreimal so hoch wie die in den Niederlanden. In den folgenden beiden Jahren verminderte sich dieser Abstand wieder.

In den Niederlanden lag die Arbeitslosenquote unter den nichtwestlichen Allochthonen im Jahr 1994 auf einem sehr hohen Niveau von 25 Prozent. Im Zeitraum von 1995 bis 2001 sank sie dann von 26 Prozent auf knapp neun Prozent ab. In den beiden Jahren danach erfolgte ein erneuter Anstieg auf 14,4 Prozent. In Deutschland stieg die Erwerbslosenquote unter den Ausländern von 1994 bis 1997 von rund 16 Prozent auf über 20 Prozent an. Es folgten vier Jahre, in denen die Arbeitslosenquote auf 17,4 Prozent sank. In den Jahren 2002 und 2003 ist auch ein Deutschland ein Anstieg der Arbeitslosigkeit unter Migranten zu erkennen. Die entsprechende Quote von Ausländern ohne Beschäftigung lag in Deutschland im Jahr 2003 bei durchschnittlich rund 20 Prozent.<sup>15</sup>

Graphik 2: Arbeitslosenquoten in Deutschland und den Niederlanden im Zeitraum von 1994 bis 2003 (in Prozent),<sup>16</sup>



Quellen: CBS und Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung.

<sup>15</sup> An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß gerade in Bezug auf diesen Punkt zwischen den unterschiedlichen Migrantengruppen in Deutschland und den Niederlanden große Unterschiede bestehen.

<sup>16</sup> In den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit werden Zahlen für Gesamtdeutschland nur für die Jahre ab 1998 ausgewiesen. Für den Zeitraum von 1994 bis 1997 wurden daher Werte für Westdeutschland herangezogen.

Die Betrachtung der Graphik macht deutlich, daß die Arbeitslosenquote von Ausländern in Deutschland in den ersten Jahren des Betrachtungszeitraums niedriger lag als die entsprechenden Werte für die nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden. Im Jahr 1995 lag der Wert aus den Niederlanden beispielsweise um nahezu 40 Prozent über dem aus Deutschland. Zwei Jahre später entsprachen sich die Werte aus den beiden Ländern dann nahezu. In den folgenden vier Jahren sank die Arbeitslosenquote der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden sehr viel stärker als die der Ausländer in Deutschland. Die Arbeitslosenquote von Ausländern in Deutschland war im Jahr 2001 nahezu doppelt so hoch wie die der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden. In den beiden folgenden Jahren näherten sich die Zahlen aus den beiden Ländern dann wieder erheblich an. Es bleibt trotz dieser Annäherung festzuhalten, daß die Arbeitslosenquote der nichtwestlichen Allochthonen im Jahr 2003 deutlich unter jener der Ausländer in Deutschland lag.

Vergleicht man die Unterschiede zwischen den Bevölkerungsgruppen in Deutschland und den Niederlanden, stellt man fest, daß die Arbeitslosenquote der Ausländer in Deutschland im Betrachtungszeitraum konstant etwa doppelt so hoch lag wie die der Deutschen. In den Niederlanden hatte der entsprechende Faktor in jedem Jahr einen Wert zwischen drei und vier. Obwohl die Arbeitslosenquote der Zuwanderer in den Niederlanden in den meisten Jahren niedriger war als in Deutschland, bestanden somit zwischen den Bevölkerungsgruppen in den Niederlanden deutlich größere Unterschiede als in Deutschland.<sup>17</sup>

### *Erklärungsansätze*

Aus der Betrachtung der Arbeitsmarktentwicklungen im Zeitraum von 1994 bis 2003 geht hervor, daß die Zuwanderer sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden überproportional häufig von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Es stellt sich die Frage, welche Faktoren zur Erklärung dieses Sachverhalts herangezogen werden können. Hierbei gilt zu bedenken, daß dem Erwerbsverlauf eines Menschen jeweils eine spezifische Kombination von individuellen Determinanten zugrundeliegt. Trotzdem lassen sich einige Punkte finden, welche eine allgemeine Bedeutung für die Arbeitsmarktprobleme von Zuwanderern in Deutschland und den Niederlanden besitzen. Auf einige der relevanten Aspekte wird im folgenden eingegangen.

### *Wirtschaftlicher Strukturwandel und Qualifikationsdefizite*

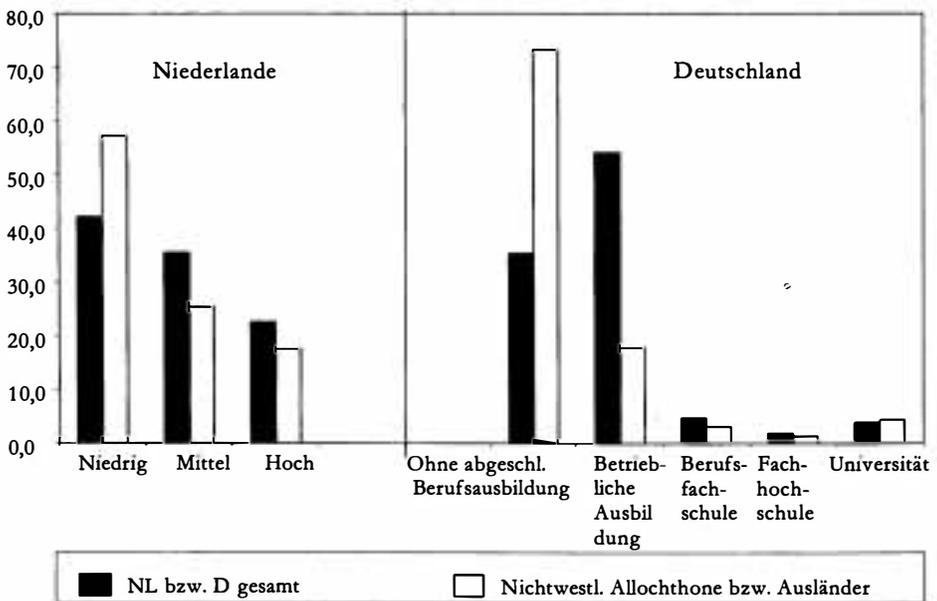
Sowohl in den Niederlanden als auch in Deutschland findet seit einigen Jahrzehnten ein wirtschaftlicher Strukturwandel statt, der durch die sinkende Bedeutung industrieller Produktion sowie die Automatisierung einfacher

<sup>17</sup> Auf diese Konstellation verweisen auch A. BÖCKER/D. THRÄNHARDT, *Is het Duitse integratiebeleid succesvoller, en zo ja, waarom? Reactie op Koopmans*, in: *Migrantestudies* 1 (2003), S. 34 f.

Arbeitsvorgänge und ihre Verlagerung in das Ausland geprägt ist. Die Zahl der Arbeitsplätze mit einem niedrigen Qualifikationsbedarf vermindert sich hierdurch stark. An Bedeutung gewinnen in beiden Ländern hingegen Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungsbereich, die in den meisten Fällen hohe Ausbildungskennnisse voraussetzen. Den Qualifikationen eines Menschen kommt vor diesem Hintergrund auf dem deutschen und niederländischen Arbeitsmarkt bei der Suche nach Beschäftigung, bei der Festlegung seiner Arbeitsmodalitäten und in Bezug auf die Stabilität seines Erwerbsverlaufes eine zunehmend hohe Bedeutung zu.<sup>18</sup>

Der wichtigste Punkt zur Erklärung der hohen Arbeitslosigkeit von Ausländern und nichtwestlichen Allochthonen besteht darin, daß diese in vielen Fällen eine vergleichsweise niedrige Qualifikationsstruktur aufweisen.<sup>19</sup> Die Bedeutung dieses Punktes wird sehr deutlich, wenn man die Struktur der arbeitslosen Zuwanderer in beiden Länder anhand der folgenden Graphik betrachtet.

Graphik 3: Arbeitslose in Deutschland und den Niederlanden im Jahr 2002 nach Ausbildungsniveau (Angaben in Prozent).



Quellen: CBS und Bundesagentur für Arbeit; eigene Darstellung.

<sup>18</sup> Vgl. G. BOSCH, *Die Zukunft der Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche in Deutschland*, in: C. GROTH/W. MAENNING (Hrsg.), *Strategien gegen die Jugendarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich. Auf der Suche nach den besten Lösungen*, Frankfurt a.M. 2001, S. 23 ff.; G. SCHAUB, *Berufliche und soziale Integration junger Migrantinnen und Migranten. Praxismodelle Band 2*, München 2000, S. 9 f.

<sup>19</sup> Auf den zentralen Stellenwert dieses Gesichtspunktes verweisen u.a. R. RIJKSCHROEFF/J.W. DUUVENDAK/T. PELS, *Bronnenonderzoek integratiebeleid*, Utrecht 2003, S. 65; VAN SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (wie Anm. 7), S. 207.

In Deutschland besaßen im Jahr 2003 über 70 Prozent der arbeitslosen Ausländer keine abgeschlossene Berufsausbildung. In den Niederlanden verfügten nahezu 60 Prozent der arbeitslosen nichtwestlichen Allochthonen über ein niedriges Ausbildungsniveau. In Anbetracht dieser in beiden Ländern weitaus überproportional hohen Anteile stellt sich die Frage nach den zugrundeliegenden Ursachen. In diesem Zusammenhang besitzen unterschiedliche Aspekte eine hervorgehobene Bedeutung. Zunächst einmal ist darauf hinzuweisen, daß sowohl von deutscher wie auch von niederländischer Seite vor einigen Jahrzehnten Arbeitskräfte angeworben wurden.<sup>20</sup> Diese Anwerbung erfolgte vor allem zur Besetzung vakanter Stellen in den Bereichen der industriellen Massenproduktion, der Schwerindustrie oder dem Bergbau. Die Berufstätigkeiten waren in den meisten Fällen dadurch gekennzeichnet, daß sie keine hohen Qualifikationen voraussetzten. Dementsprechend waren auch die meisten angeworbenen Arbeitskräfte nicht gut ausgebildet.<sup>21</sup> Nach dem Ende der Anwerbung zu Beginn der siebziger Jahre verlagerten viele von ihnen ihren Lebensmittelpunkt nach Deutschland bzw. in die Niederlande. Der angesprochene wirtschaftliche Strukturwandel wirkte sich vor allem auf die Branchen negativ aus, in denen die Zuwanderer überproportional stark vertreten waren. Er bewirkte einen massenhaften Abbau von Arbeitsstellen, von dem die Migranten in Deutschland und den Niederlanden bis heute besonders stark betroffen sind. Ihre niedrige Qualifikation stellt im Fall der Arbeitslosigkeit ein bedeutendes Vermittlungshemmnis dar.<sup>22</sup>

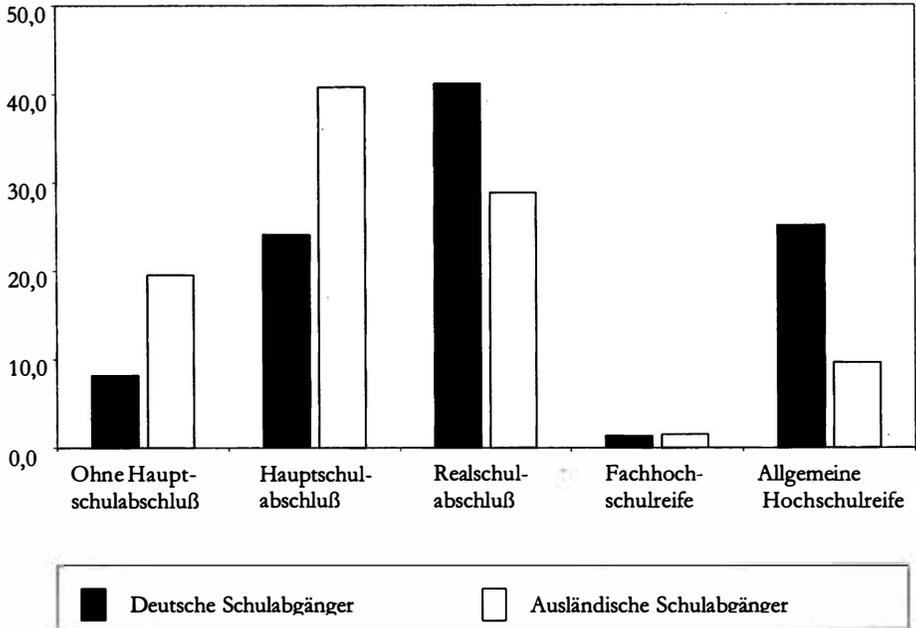
Die Defizite im Qualifikationsbereich und ihre Folgen auf dem Arbeitsmarkt erstrecken sich jedoch nicht nur auf die angesprochene Gruppe von Migranten. Für die derzeitige und zukünftige Entwicklung ist besonders wichtig, daß auch viele Jugendliche und junge Erwachsene von diesem Problem betroffen sind. Dieser Umstand wird sehr deutlich, wenn man sich die Qualität der Schulabschlüsse von Zuwanderern in beiden Ländern anschaut. Einen Einblick in die entsprechenden Zahlen für die Bundesrepublik gibt die nachfolgende Graphik. Aus ihr geht hervor, daß ausländische Jugendliche weniger häufig als ihre deutschen Mitschüler die Allgemeine Hochschulreife oder einen Realschulabschluß erreichen. Über 40 Prozent von ihnen erlangen lediglich einen Hauptschulabschluß. Besonders bedenklich erscheint die Tatsache, daß ein Fünftel der ausländischen Jugendlichen die Schule ohne jeglichen Abschluß verläßt.

<sup>20</sup> Siehe hierzu I. FIRLEY, *Multi-kulturelle Gesellschaft in den Niederlanden*, Pfaffenweiler 1997, S. 55 ff.; K.-H. MEIER-BRAUN, *Deutschland, Einwanderungsland*, Frankfurt a.M. 2002, S. 30 ff.

<sup>21</sup> Vgl. U. HERBERT, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, Bonn 2003, S. 213 f.; P.T.M. TESSER/J.G. MERENS/C.S. VAN PRAAG, *Rapportage minderbeden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt*, Den Haag 1999, S. 333 f.

<sup>22</sup> Siehe hierzu A. REINBERG, *Der qualifikatorische Strukturwandel auf dem deutschen Arbeitsmarkt – Entwicklungen, Perspektiven und Bestimmungsgründe*, in: *Mitteilungen aus der Arbeits- und Berufswelt* 4 (1999), S. 434 ff.; H. VERMEULEN/R. PENNINX, *Introduction*, in: DIES. (Hrsg.), *Immigrant integration. The dutch case*, Amsterdam 2000, S. 10 f.; S. BENDER/W. SEIFERT, *Zur sozialen und beruflichen Integration der in Deutschland lebenden Ausländer*, in: R. ALBA (Hrsg.), *Deutsche und Ausländer. Freunde, Fremde oder Feinde?*, Wiesbaden 1999, S. 22.

Graphik 4: Deutsche und ausländische Schulabgänger im Schuljahr 2001/02 nach Art des Abschlusses (Angaben in Prozent).



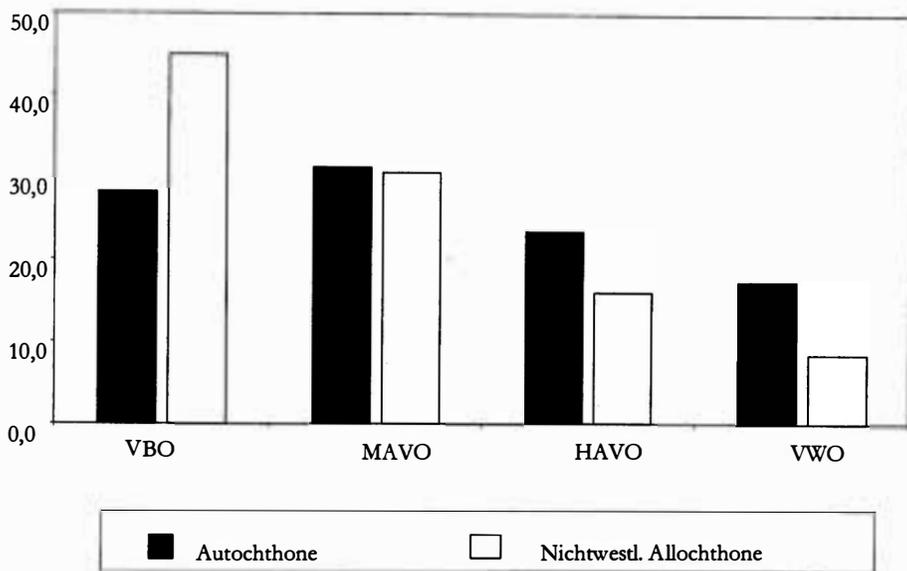
Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung.

In den Niederlanden ergibt sich ein ähnliches Bild. Auch hier erreichen die jugendlichen Zuwanderer weniger häufig einen höheren Abschluß. Ein hoher Anteil verläßt die Schule hingegen mit einem Examen auf vergleichsweise niedrigem Niveau (Voorbereidend Beroepsonderwijs, VBO). In der nachfolgenden Graphik sind nicht die Schüler dargestellt, die ihre Schullaufbahn ohne Abschluß beenden. Der Anteil der jugendlichen Zuwanderer in dieser Kategorie liegt ebenso wie in Deutschland auch in den Niederlanden weit über dem Durchschnitt.

Ein Grund für die schulischen Probleme von Zuwanderern liegt darin, daß deren Einreise in manchen Fällen erst in einem fortgeschrittenen Alter erfolgt, was die Chancen auf den Erwerb eines Schulabschlusses mindert. Allerdings erstrecken sich die Probleme auch auf jene Migranten, welche den gesamten Bildungsweg in den Niederlanden oder der Bundesrepublik durchlaufen. Die Problemlagen im Bereich der schulischen Bildung sind dabei vor allem auf eine Kombination aus migrationspezifischen und sozialen Aspekten zurückzuführen.<sup>23</sup> Viele Kinder mit Migrationshintergrund haben Schwierigkeiten beim Erwerb der deutschen bzw. niederländischen Sprache.

<sup>23</sup> Vgl. BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN, *Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin/Bonn 2002, S. 174; UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (wie Anm. 5), S. 12.

Graphik 5: Autochthone und allochthone Schulabgänger in den Niederlanden im Schuljahr 2002 nach Art des Abschlusses (Angaben in Prozent)



Quellen: CBS; eigene Darstellung.

In deutscher Übersetzung lauten die Abkürzungen wie folgt: VBO – Berufsvorbereitender Unterricht; MAVO – Allgemeinbildender Sekundarunterricht der Mittelstufe; HAVO – Allgemeinbildender Sekundarunterricht der Oberstufe; VWO – Vorwissenschaftlicher Unterricht.

Ihnen mangelt es oft bereits beim Eintritt in die Schule an entsprechenden Vorkenntnissen.<sup>24</sup> Dieser Rückstand wirkt sich nachhaltig negativ auf die Leistungen und die Motivation der Kinder und Jugendlichen im weiteren Bildungsverlauf aus. Eine wesentliche Grundlage für die Sprachprobleme besteht darin, daß in den Familien der Migrantenkinder häufig die Sprache des Herkunftslandes gesprochen wird.<sup>25</sup> Hinzu kommt, daß viele Eltern von Migrantenkindern aufgrund eigener Defizite beim Erlernen der deutschen bzw. niederländischen Sprache nur wenig Hilfestellung leisten können.<sup>26</sup>

Neben diesem migrationsspezifischem Aspekt besteht der zweite Grund für die größeren Schwierigkeiten von ausländischen bzw. allochthonen Kindern in deren sozialer Herkunft. „Der Schulerfolg wird – weit vor der Einschulung – entscheidend beeinflußt durch das Anregungspotential und den Erziehungsstil der Eltern. Im Elternhaus werden die Weichen gestellt für

<sup>24</sup> Vgl. M. GIJSBERTS, *Minderheden in het basisonderwijs*, in: DAGEVOS/GIJSBERTS/VAN PRAAG (wie Anm. 11), S. 69 ff.; VAN SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (wie Anm. 7), S. 181 f.

<sup>25</sup> Vgl. VAN SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (wie Anm. 7), S. 181. Aus einer Erhebung aus den Niederlanden aus dem Jahr 2002 geht hervor, daß etwa 80 Prozent der befragten Menschen türkischer Herkunft und circa 70 Prozent der befragten Personen marokkanischer Herkunft nie oder nur manchmal mit ihren Kindern auf Niederländisch sprechen. Vgl. M. GIJSBERTS, *Opleidingsniveau en taalbeheersing*, in: DAGEVOS/GIJSBERTS/VAN PRAAG (wie Anm. 11), S. 54.

<sup>26</sup> GIJSBERTS (wie Anm. 25), S. 55.

Bildungsmotivation und Lernselbständigkeit. Entsprechende Erziehungsziele sind in der sozialen Mittel- und Oberschicht jedoch weiter verbreitet als in der sozialen Unterschicht.<sup>27</sup> Vor diesem Hintergrund bildet auch die Tatsache, daß viele Migrantenkinder in Deutschland und den Niederlanden aus sozial- und bildungsschwachen Familien stammen, eine Erklärung für deren schulische Probleme.<sup>28</sup>

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 auch die Position der Zuwanderer auf dem deutschen und niederländischen Arbeitsmarkt zu einem wichtigen Teil durch ihre sprachlichen Fertigkeiten bestimmt wird.<sup>29</sup> Es steht heute fest, daß sich die Sprachkompetenzen von Migranten in Deutschland und den Niederlanden entgegen lange verbreiteter Vorstellungen nicht automatisch durch eine längere Aufenthaltsdauer erhöhen. In aktuellen Umfragen gibt ein großer Teil der Ausländer in Deutschland bzw. der nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden an, daß man erhebliche Schwierigkeiten im Umgang mit der deutschen bzw. niederländischen Sprache hat.<sup>30</sup> Da die meisten Berufstätigkeiten fundierte Sprachkenntnisse voraussetzen, beeinträchtigt dieser Sachverhalt natürlich die Arbeitsmarktchancen der betroffenen Personen.

Durch die vorangegangenen Ausführungen wurden mehrere Punkte deutlich. Erstens bestehen zwischen den Problemen vieler Migranten in den Bereichen Bildung, Sprache und Arbeit direkte Verbindungen und Kausalitäten. Seifert schreibt hierzu: „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.“<sup>31</sup> Die bisherigen Ausführungen belegen zweitens, daß in allen betrachteten Bereichen noch deutliche Unterschiede zwischen den Bevölkerungsgruppen in Deutschland und den Niederlanden bestehen. Betrachtet man die relevanten Zahlen im Zeitverlauf, stellt man fest, daß diese Unterschiede nur sehr langsam an Bedeutung verlieren.<sup>32</sup> Im Bereich der beruflichen Bildung ist in Deutschland sogar ein gegenläufiger Trend zu verzeichnen. Die Zahl der ausländischen Auszubildenden, ihr Anteil an allen Auszubildenden und die Ausbildungsquote von ausländischen Jugendlichen ist seit Mitte der neunziger Jahre rückläufig.<sup>33</sup> In Anbetracht der bereits angesprochenen Bedeutung beruflicher Qualifikationen für einen erfolgreichen Erwerbsverlauf ist diese Entwicklung mit großer Besorgnis zu bewerten.

27 BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (wie Anm. 23), S. 174.

28 Auf diesen Zusammenhang verweisen u.a. RIJKSCHROEFF/DUYVENDAK/PELS (wie Anm. 19), S. 97. Siehe auch STATISTISCHES BUNDESAMT, *Strukturdaten und Integrationsindikatoren über die ausländische Bevölkerung in Deutschland*, Wiesbaden 2004, S. 24.

29 Vgl. BENDER/SEIFERT (wie Anm. 22), S. 83 ff.

30 Vgl. GIJSBERTS (wie Anm. 25), S. 54; VAN SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (wie Anm. 7), S. 181.

31 W. SEIFERT, *Berufliche Integration von Zuwanderern in Deutschland. Gutachten für die „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ beim Bundesministerium des Inneren*, Düsseldorf 2001, S. 38.

32 Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (wie Anm. 28), S. 24; GIJSBERTS (wie Anm. 2), S. 20.

33 Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (wie Anm. 28), S. 25; BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR AUSLÄNDERFRAGEN (wie Anm. 23), S. 193.

*Weitere Aspekte*

Aus der Betrachtung der Arbeitsmarktentwicklungen der Jahre 1994 bis 2003 geht klar hervor, daß ein direkter Zusammenhang zwischen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Arbeitsmarktsituation von Migranten besteht. Es wurde auch deutlich, daß Zuwanderer von positiven Entwicklungen später profitieren, von negativen Entwicklungen hingegen eher betroffen sind. Die überproportional hohe Abhängigkeit von konjunkturellen Einflüssen bildet einen weiteren wichtigen Punkt zur Erklärung der Arbeitsmarktprobleme von Zuwanderern. Ihr liegen vor allem zwei Aspekte zugrunde. Zum einen sind Migranten überproportional häufig in besonders konjunkturanfälligen Branchen tätig.<sup>34</sup> Sie besitzen zum anderen häufiger als Deutsche bzw. Autochthone nur einen befristeten Arbeitsvertrag.<sup>35</sup>

Durch die bisher angeführten Gesichtspunkte können die Unterschiede zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen in Deutschland und den Niederlanden nur teilweise erklärt werden. In der Literatur zum Thema wird daher darauf hingewiesen, daß die Arbeitsmarktprobleme von Migranten zu einem gewissen Grad auch auf diskriminierende Verhaltensweisen der deutschen und niederländischen Arbeitgeber zurückzuführen sind, welche auf bewußten oder auch unbewußten Vorbehalten basieren. Untersuchungen aus den neunziger Jahren belegen, daß Zuwanderer in vielen Situationen tatsächlich schlechtere Chancen auf den Erhalt einer Arbeitsstelle besitzen als deutsche bzw. autochthone Mitbewerber.<sup>36</sup> Bis heute wird diesem Thema in der Literatur eine Bedeutung zugemessen.<sup>37</sup>

*Resümee*

Um zu einer realistischen Einschätzung der aktuellen Entwicklungen und Probleme bei der Integration von Zuwanderern in Deutschland und den Niederlanden zu gelangen, ist es erforderlich, sich dem Thema anhand relevanter Daten so weit wie möglich zu nähern. Im vorangegangenen wurde der Versuch unternommen, zentrale Entwicklungen und Hintergründe in Bezug auf das Thema Arbeitsmarktintegration darzustellen und zu erörtern. Hierbei wurde festgestellt, daß sowohl die Ausländer in Deutschland als auch die nichtwestlichen Allochthonen in den Niederlanden weitaus stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind als die Deutschen bzw. die Autochthonen. Die großen Probleme der Migranten auf dem deutschen und niederländischen

<sup>34</sup> Vgl. HERNOLD/LOEFFELHOLZ (wie Anm. 7), S. 45 f.; VAN SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (wie Anm. 7), S. 178 f.

<sup>35</sup> Vgl. J. DAGEVOS, *Werkende minderbeden: beroepsniveau, tijdelijke banen en mobiliteit*, in: DERS./GIJSBERTS/VAN PRAAG (wie Anm. 11), S. 241 ff.; A. BÖCKER/K. GROENENDIJK, *Einwanderungs- und Integrationsland Niederlande. Tolerant, liberal und offen?*, in: F. WIELENGA/I. TAUTE (Hrsg.), *Länderbericht Niederlande. Geschichte – Wirtschaft – Gesellschaft*, Bonn 2004, S. 343.

<sup>36</sup> Vgl. F. BOVENKERK u.a., *Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in access to employment in the Netherlands*, Genf 1995, S. 1 ff.; A. GOLDBERG/D. MOURINHO/U. KULKE, *Labour market discrimination against foreign workers in Germany*, Genf 1995, S. 1 ff.

<sup>37</sup> Vgl. BÖCKER/GROENENDIJK (wie Anm. 35), S. 346; SEIFERT (wie Anm. 31), S. 7 f.

Arbeitsmarkt können vor allem durch Qualifikationsdefizite der Zuwanderer erklärt werden. Allerdings sind auch andere Aspekte wie der wirtschaftliche Strukturwandel, die konjunkturellen Entwicklungen und das Problem der Diskriminierung in beiden Ländern von Bedeutung. Der Vergleich zwischen den beiden Ländern führte zu dem Ergebnis, daß die Arbeitslosenquote der Ausländer in den letzten Jahren wesentlich höher liegt als die der nichtwestlichen Allochthonen. Allerdings sind die Unterschiede zwischen den Bevölkerungsgruppen in Deutschland wesentlich geringer. In Anbetracht dieser Konstellation kann darüber gestritten werden, in welchem Land bisher größere Fortschritte bei der Integration von Migranten erzielt wurden. Bei diesen Kontroversen gilt es jedoch, die unterschiedlichen Zu- und Abwanderungsgeschichten beider Länder ebenso zu berücksichtigen wie die unterschiedlichen Strukturmerkmale der jeweiligen Zuwanderer zum Zeitpunkt ihrer Einreise.<sup>38</sup>

Im vorangegangenen wurde darauf hingewiesen, daß die fortdauernden Probleme vieler Migranten in den Bereichen Arbeit, Bildung und Sprache in vielen Diskussionen als Indikator für das Scheitern der deutschen bzw. niederländischen Integrationspolitik verwendet werden. Eine derartige Schlußfolgerung erscheint jedoch aus verschiedenen Gründen als problematisch. Es gilt zu bedenken, daß dem Einfluß politischen Handelns auf bestimmte Gesichtspunkte wie etwa den wirtschaftlichen Strukturwandel Grenzen gesetzt sind. Auch die Personalentscheidungen der Wirtschaft können nicht direkt beeinflußt werden. In den Niederlanden hat die Regierung in den vergangenen Jahren beispielsweise versucht, das Problem der Diskriminierung zu bekämpfen. Es wurden zu diesem Zweck umfassende rechtliche Regelungen geschaffen, die sich bislang jedoch als weitgehend erfolglos erwiesen haben, weil diskriminierende Verhaltensweisen kaum eindeutig belegt werden können und sich somit einer politischen Steuerung weitgehend entziehen.<sup>39</sup>

Zweitens handelt es sich bei den Arbeitsmarktproblemen von Zuwanderern keineswegs um ein Phänomen, welches nur in Deutschland und den Niederlanden zu beobachten ist. Vielmehr machen vergleichende Untersuchungen deutlich, daß in nahezu allen anderen Staaten Westeuropas ähnliche Probleme vorliegen.<sup>40</sup> Dieser Umstand weist klar darauf hin, daß die Integrationsprobleme von Zuwanderern nicht nur auf die mangelnde Effektivität nationaler Politik zurückzuführen sind. Vielmehr ist die Integration von Migranten als ein äußerst komplexer und vor allem auch äußerst langwieriger Prozeß zu begreifen, der sich zum Teil über mehrere Generationen erstreckt. Dieser zeitliche Aspekt findet in den derzeitigen Diskussionen zu wenig Beachtung.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Eine interessante Kontroverse zum Thema kann nachvollzogen werden bei R. KOOPMANS, *Zachte beelmeesters ... Een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert*, in: *Migrantenstudies* 2 (2002), S. 87 ff.; BÖCKER/THRÄNHARDT (wie Anm. 17), S. 33 ff.; R. KOOPMANS, *Uitvluchten kan niet meer ... Een repliek op Böcker en Thränhardt*, in: *Migrantenstudies* 1 (2003), S. 45 ff.

<sup>39</sup> Vgl. VAN SUNTUM/SCHLOTBÖLLER (wie Anm. 7), S. 138. Auf die Grenzen politischen Handelns verweisen OBERNDÖRFER (wie Anm. 4), S. 21; H. VERMEULEN/R. PENNINX, *Conclusion*, in: DIES. (wie Anm. 22), S. 227 f.; RIJKSCHROEFF/DUYVENDAK/ PELS (wie Anm. 19), S. 173 f.

<sup>40</sup> Vgl. H. WERNER, *The Integration of Immigrants into the Labour Markets of the EU*, Nürnberg 2003, S. 2 ff. VAN SUNTUM/ SCHLOTBÖLLER (wie Anm. 7), S. 17 ff.

<sup>41</sup> Siehe auch GIJSBERTS (wie Anm. 2), S. 43; G. LINDSTROM u.a., *A comparison of american and dutch*

Vor diesem Hintergrund ist vor pauschalen Urteilen über die Wirksamkeit der deutschen und niederländischen Integrationspolitik zu warnen. Es gilt jedoch auch darauf hinzuweisen, daß in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration von Migranten zweifelsohne politischer Handlungsbedarf besteht. Die Vorstellung, daß sich schulische, sprachliche und berufliche Probleme der Zuwanderer von selbst lösen würden, ist durch die Realität mittlerweile klar widerlegt worden. Es ist somit davon auszugehen, daß Integration nicht automatisch abläuft, sondern politischer Unterstützung bedarf.<sup>42</sup> Hierbei handelt es sich um eine der wichtigsten politischen Aufgaben der nächsten Jahrzehnte.<sup>43</sup>

Im Bereich der vorschulischen, schulischen und beruflichen Bildung existiert sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden bereits eine Vielzahl an Fördermaßnahmen, durch die Fortschritte bei der Integration von Zuwanderern erzielt werden sollen. In beiden Ländern werden zu diesem Zweck auch verschiedene Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingesetzt. Um zu nachhaltigen Verbesserungen zu gelangen, gilt es, die Effizienz der bisher verwendeten Strategien und Mittel kritisch zu prüfen. Im vorangegangenen wurde darauf hingewiesen, daß bei der Integration von Zuwanderern in vielen Staaten Westeuropas ähnliche Probleme auftreten. Gerade in diesem Bereich sollten deshalb auch Erfahrungen aus dem Ausland in die Überlegungen einbezogen werden. Durch den Blick über die Grenze hinweg können eventuell wichtige Erkenntnisse und neue Impulse gewonnen werden. Das zukünftige politische Handeln sollte sich dann an den nationalen und internationalen Erfahrungen orientieren. In Anbetracht der Komplexität der Probleme und ihres kumulativen Charakters sollte es vor allem möglichst frühzeitig ansetzen. Zu denken ist hierbei vor allem an verstärkte Initiativen im Bereich der vorschulischen und schulischen Bildung. In diesem Zusammenhang bilden vor allem die frühzeitige Förderung sprachlicher Kompetenzen und die Vermeidung vorzeitiger Schulabbrüche wichtige Handlungsfelder. Neben dem Bildungsbereich kommt auch dem Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Bedeutung zu. In Anbetracht der Qualifikationsdefizite vieler arbeitsloser Zuwanderer ist in diesem Zusammenhang vor allem an qualifizierende Maßnahmen zu denken. Auch andere Instrumente wie z.B. die gezielte Verwendung von Lohnkostenzuschüssen können zu Erfolgen führen. Abschließend sei darauf hingewiesen, daß ein verstärktes Engagement im Bereich der Integration von Zuwanderern zum Teil sicherlich mit einem gewissen finanziellen Aufwand verbunden ist. Es gilt jedoch zu bedenken, daß hierdurch soziale Probleme vermieden werden können. Zudem sind die Folgekosten mißlungener Integrationsprozesse sicherlich deutlich höher zu veranschlagen.<sup>44</sup>

*immigration and integration experiences. What lessons can be learned?*, Den Haag 2001, S. 104.

<sup>42</sup> Vgl. D. BEER-KERN, *Ausbildungssituation zugewandelter Jugendlicher*, in: *Jugend, Beruf, Gesellschaft. Zeitschrift für Jugendsozialarbeit* 3 (2000), S. 128; HERRMANN (wie Anm. 4), S. 29.

<sup>43</sup> Diese Einschätzung findet sich bei: UNABHÄNGIGE KOMMISSION „ZUWANDERUNG“ (wie Anm. 5), S. 2.

<sup>44</sup> Vgl. K. BADE/J. OLTNER, *Normalfall Migration*, Bonn 2004, S. 4; M. DANIEL, *Streiflichter bundesdeutscher Zuwanderung – Reise auf abwechslungsreichen Wegen*, in: K. MEENDERMAN (Hrsg.), *Migration und politische Bildung. Integration durch Information*, Münster 2003, S. 72.