

Zuwanderung und Integration: Bildungs- und arbeitsmarktpolitische Herausforderungen

Dieter Bogai

In diesem Beitrag soll der Integrationsprozess von Zuwanderern in die Aufnahmegesellschaft zunächst in seinen theoretischen Dimensionen verdeutlicht werden. Von entscheidender Bedeutung für eine erfolgreiche Integration ist dabei der Zugang zu Bildung, der wiederum die Chancen am Arbeitsmarkt bestimmt. Im empirischen Teil werden die bisherigen Befunde zur Bildungs- und Arbeitsmarktintegration von nichtdeutschen Zuwanderern skizziert. Für die Zuwanderungspolitik ist eine wichtige Frage, ob Ausländer am deutschen Arbeitsmarkt diskriminiert werden. Integrationspolitische Zielsetzung und Handlungsvorschläge der Zuwanderungskommission werden erläutert. Schließlich sind die Herausforderungen an die Migrationsforschung zu benennen.

1

Integrationstheorie

In der Migrationspolitik hat sich in den letzten Jahren Grundlegendes verändert. Zunehmend wird erkannt, dass Deutschland zum Einwanderungsland geworden ist und zukünftig verstärkt auf Zuwanderung angewiesen sein wird.¹ Zentrale Zielsetzung der Vorschläge der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ und des Zuwanderungsgesetzes der Bundesregierung ist es, Zuwanderung und Integration in ein Gesamtkonzept einzubetten. Im Zentrum der Zuwanderungsdiskussion stehen auch die Integrationssituation der bisherigen Zuwanderer in die Bundesrepublik und die Möglichkeiten ihrer Verbesserung.²

Die Analyse von Integrationsprozessen von Migranten ist mit unterschiedlichen Ebenen des sozialen Wandels konfrontiert. In den Herkunfts- und Aufnahmegesellschaften findet ein kontinuierlicher sozialer Wandel statt. Insbesondere in den modernen Dienstleistungsgesellschaften hat sich der Veränderungsdruck in jüngerer Zeit beschleunigt. Zwischen Wanderungs- und Folgegenerationen verändert sich die soziale Integration. Nach der traditionellen Auffassung der Migrationsforschung erhöht sich der Integrationsgrad im Lauf der Generationenabfolge.³ Und schließlich sozialisieren sich die Zuwanderer im Lebensverlauf mehr oder weniger stark in der Aufnahmegesellschaft. Für die Gestaltung einer nachhaltigen Integrationspolitik in einer wettbewerbsbestimmten Arbeitsgesellschaft sind primär Fragen der Sozialintegration relevant. Die wichtigsten Formen der gesellschaftlichen Integration sind

die Kulturation, die Platzierung, die Interaktion und die Identifikation (Esser 2001).

1.1 KULTURATION

Die Kulturation ist ein Prozess, in dessen Verlauf sich die Zuwanderer das für verständiges und erfolgreiches Handeln nötige Wissen aneignen und bestimmte Kompetenzen erwerben. Dafür ist die Kenntnis der wichtigsten Regeln typischer Alltagssituationen und das Beherrschen kultureller Fertigkeiten, insbesondere der Sprache, notwendig. Die Kulturation ist Teil der Sozialisation des Menschen; sie ist ein Spezialfall des Lernens und in besonderem Maß von den Gelegenheitsstrukturen abhängig. Das gilt vor allem für die sprachliche Kulturation. Sie kann nur erwartet werden, wenn es regelmäßige und frühzeitige Gelegenheiten gibt, sich mit seiner sprachlichen Umwelt auseinander zu setzen. Daraus leitet sich die Notwendigkeit möglichst frühzeitiger Sprachförderung in Vorschule, Schule und im Erwachsenenalter ab. Das Erlernen von Sprache ist dann ein Nebeneffekt zwischenethnischer sozialer Kontakte. Spracherwerb und Aneignung kultureller Fertigkeiten stellen für den Zuwanderer Investitionen dar. Für ersteres ist insbesondere das Einreisealter von Bedeutung. Als Anreiz für nachhaltige Integrationsleistungen ist die Dauer des Aufenthalts relevant. Häufig wird von Migranten gerade soviel kulturell investiert, wie für den spezifischen Aufenthaltszweck erforderlich ist.

1.2 PLATZIERUNG

Unter Platzierung wird die Besetzung von gesellschaftlichen Positionen durch einzel-

ne Personen in der Aufnahmegesellschaft verstanden. Ihre wichtigsten Formen sind die Verleihung von Rechten, z. B. das Staatsangehörigkeitsrecht, das Durchlaufen bestimmter Bildungskarrieren und die Übernahme beruflicher Positionen. Die erfolgreiche Platzierung ist dabei auch eine Folge einzelner Entscheidungen von Lehrern, die eine Schule empfehlen oder von Arbeitgebern, die einen Bewerber einstellen. Die wichtigsten Gründe für diese Entscheidung sind instrumentelle Vorteile der Nachfrager, die sie von der Platzierung erwarten, z. B. eine hohe Produktivität des Bewerbers. Daraus ergibt sich eine hohe Bedeutung der sozialen Akzeptanz für die Sozialintegration durch Platzierung: Vorurteile und

1 Siehe den Abschlussbericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ 2001 sowie Bogai 2001.

2 Die Integration von Spätaussiedlern wird in diesem Beitrag nicht behandelt. Trotz schwieriger statistischer Erfassung ist davon auszugehen, dass Aussiedler der jüngeren Zuwanderungskohorten ähnliche Eingliederungsprobleme aufweisen wie große Teile der Migranten nichtdeutscher Herkunft.

3 Die Gegenthese zur stetigen intergenerativen Verbesserung der Integration ist die Annahme, dass es in der dritten Generation zur Rückbesinnung auf die kulturellen Traditionen der Herkunftsgesellschaft (der Großeltern) kommen kann.

Dr. Dieter Bogai, Forschungsreferent im Landesarbeitsamt Berlin Brandenburg, gehörte dem Arbeitsstab der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ an. Er dankt Frau Dr. Ingrid von Stumm, Bundesministerin des Innern, für wertvolle Anregungen.
e-mail: dieter.bogai@arbeitsamt.de

Diskriminierungen sind eine Barriere für die erfolgreiche Platzierung der Bewerber.

1.3 INTERAKTION

Eine wichtige Voraussetzung für die Aufnahme von Interaktionen im alltäglichen Bereich sind die objektiv gegebenen Gelegenheiten des Zusammentreffens. Wegen der sich selbst verstärkenden Beziehungen zwischen Kulturation, Interaktion und Platzierung, z. B. in bestimmten Schulklassen und/oder Stadtvierteln, kann es zu Spiralen der sozialen Segmentation und der Entwicklung ethnischer Gemeinden kommen, in denen sich das gesamte soziale Leben abspielt (Häußermann 2001). Für erfolgreiche Integrationsprozesse ist Interaktion daher ebenso wichtig wie Platzierung und Kulturation.

1.4 IDENTIFIKATION

Die vierte Dimension sozialer Integration ist Identifikation. Unter Identifikation wird die gedankliche und emotionale Beziehung zwischen einzelnen Personen und dem sozialen System als Ganzem verstanden. Die Akteure orientieren sich an gemeinsamen Werten und Grundüberzeugungen und identifizieren sich emotional mit dem Kollektiv. Die Identifikation kann gewissermaßen als letzter Schritt nach erfolgreicher sprachlicher und sozialer Integration in das Aufnahmeland erfolgen; sie hängt insbesondere von Belohnungserlebnissen ab, die im Aufnahmeland erfahren wurden. Systematische Benachteiligungen und Diskriminierung verhindern sie.

1.5 SOZIALE INTEGRATIONSFORMEN

Alle vier Dimensionen der sozialen Integration hängen voneinander ab. Die Platzierung setzt eine gewisse Kulturation voraus, erst bei einer bestimmten Kulturation kann eine Platzierung stattfinden, und erst darüber werden Interaktion und Identifikation in einem bestimmten sozialen System möglich. Grundsätzlich sind beim Verlauf und Ergebnis sozialer Integrationsprozesse vier Formen zu unterscheiden:

(1) Im Fall der Mehrfachintegration sind Personen in die Herkunfts- oder binnenethnische Gesellschaft ebenso wie in die Aufnahmegesellschaft integriert. Die Mehrfachintegration ist allerdings für die meisten Zuwanderer kaum realisierbar. Sie

verlangt die Integration in mehrere kulturelle und sozial unterschiedliche Bereiche gleichzeitig. Dies setzt ein Ausmaß an Lerngelegenheiten und Aktivitäten voraus, das den meisten Menschen verschlossen ist.

(2) Die ethnische Segmentation betrifft die Integration in binnenethnische Milieus bei gleichzeitigem Ausschluss von der Aufnahmegesellschaft. Die ethnischen Gemeinden haben einerseits eine wichtige Funktion für Erstzuwanderer. Andererseits können sie für spätere Generationen eine dauerhafte Alternative zum oft mühseligen Weg der Mobilität in die Aufnahmegesellschaft und damit den Ausgangspunkt für eine dauerhafte Segmentation ethnischer Gruppen darstellen.

(3) Unter Assimilation ist die Integration von Zuwanderern in die Aufnahmegesellschaft unter Aufgabe der Bezüge zur binnenethnischen – und/oder Herkunftsgesellschaft zu verstehen. Assimilation soll hierbei nicht – wie im allgemeinen Sprachgebrauch üblich – als einseitige Anpassung an die Aufnahmegesellschaft verstanden werden. Sie bedeutet vielmehr die Auflösung von systematischen Unterschieden in der Verteilung von Merkmalen zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen und keineswegs die ökonomische oder kulturelle Gleichheit der Individuen. Auch bei Assimilation kann es soziale Ungleichheiten geben, aber diese Ungleichheiten dürfen sich zwischen den ethnischen Gruppen nicht unterscheiden; Einheimische und Migranten partizipieren im Gruppenvergleich in gleicher Weise an den Rechten und Ressourcen einer Gesellschaft.

(4) Als Totalexklusion wird das Fehlen jeder Sozialintegration bezeichnet. Der Zuwanderer fühlt sich weder der Herkunfts- noch der Aufnahmegesellschaft zugehörig.

Viele Befunde der Integrationsforschung legen nahe, dass es nicht die kulturellen Unterschiede sind, die zur Verschiedenheit von Eingliederungsprozessen von Zuwanderern geführt haben, sondern die Gelegenheitsstrukturen, welche Angehörige der jeweiligen Nationalität bei den zu meist wellenförmig verlaufenden Zuwanderungsprozessen vorgefunden haben (Nauck/Steinbach 2001). Der Grad an Integration ist im Wesentlichen auf Verteilungsunterschiede an individuellen Ressourcen (insbesondere Bildung) und auf

historisch unterschiedliche Eingliederungsmöglichkeiten zurückführbar.

2 Integration am Arbeitsmarkt

In einer arbeitszentrierten Gesellschaft ist die Stellung von Migranten auf dem Arbeitsmarkt entscheidend für den Integrationserfolg. Hierzu können die bisherigen Befunde skizziert werden. Sie basieren im Wesentlichen auf Durchschnittsbetrachtungen über alle Zuwanderer zu einem Zeitpunkt.

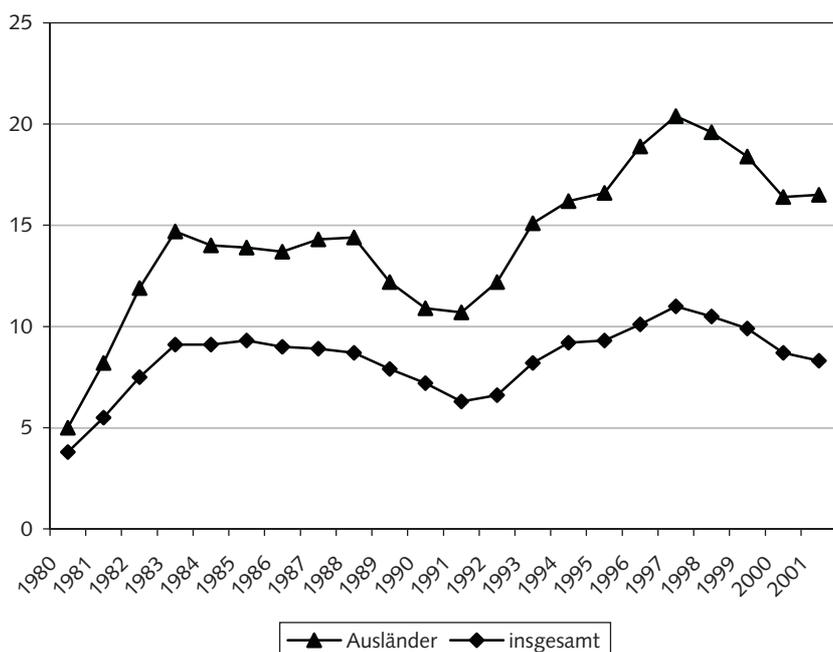
2.1 ERWERBSBETEILIGUNG

Die bis Mitte der 60er Jahre erfolgreiche – auf Engpässe im Bereich der gering Qualifizierten in der Industrie und Bauwirtschaft ausgerichtete – Anwerbepolitik von zunächst hauptsächlich männlichen Arbeitsmigranten bescherte eine überdurchschnittlich hohe Erwerbsbeteiligung bei der ausländischen Bevölkerung. Nach dem Anwerbestopp von 1973 änderte sich die Zusammensetzung der ausländischen Wohnbevölkerung; die Erwerbsquote fiel von 90 % 1970 auf 65 % Ende der 90er Jahre. Der Anteil der Erwerbspersonen an der gesamten ausländischen Bevölkerung sank – auch als Folge einer sich der einheimischen Bevölkerung annähernden Altersstruktur – von 60 % Anfang der 60er Jahre auf zuletzt 45 %; bei der deutschen Bevölkerung liegt der Wert bei 47 % (Loeffelholz/Hernold 2001).

Die Erwerbstätigkeit der Ausländer nahm von einem Höchststand von 2,3 Mio. im Jahre 1972 auf einen Tiefststand Mitte der 80er Jahre von 1,6 Mio. bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ab. Zunehmende Erwerbsbedeutung bekamen seit den 80er Jahren berufliche Selbständigkeit und geringfügige Beschäftigung. Erwerbstätig waren 1999 insgesamt 2,8 Mio. Ausländer, darunter 2 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, 250 Tsd. Selbständige und 500 Tsd. geringfügig Beschäftigte (Loeffelholz/Hernold 2001).

Insgesamt hat sich die Position von Ausländern am deutschen Arbeitsmarkt in den letzten Dekaden verschlechtert. Ein Indikator für den Eingliederungsgrad am Arbeitsmarkt ist der Erwerbstätigenanteil an der ausländischen Bevölkerung im Alter

Abb. 1: Arbeitslosenquoten (Jahresdurchschnitte) von ausländischen Erwerbspersonen und Erwerbspersonen insgesamt, Deutschland (West), 1980-2001 - Angaben in % -



Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA)

WSI Hans Böckler Stiftung

von 15 bis 64 Jahren. Er liegt derzeit mit 53 % bei Ausländern deutlich unter derjenigen der Deutschen mit 67 % (Höneköpp 2000).

2.2 ARBEITSLOSIGKEIT

Ausländer sind überproportional häufig von Arbeitslosigkeit betroffen. Ihre Arbeitslosenquote übersteigt die der Einheimischen seit 20 Jahren kontinuierlich (Abbildung 1). 2001 war sie mit 16,5 % fast doppelt so hoch wie bei allen im ehemaligen Bundesgebiet lebenden Erwerbspersonen (8,3 %). Qualifikationsdefizite verursachen Arbeitslosigkeit. Unter den arbeitslosen Ausländern findet sich ein hoher Anteil von gering Qualifizierten: Drei Viertel sind ohne abgeschlossene Berufsausbildung (gegenüber einem Drittel bei den Deutschen). Dieser hohe Anteil nicht formal Qualifizierter der arbeitslos gemelde-

ten Ausländer hat sich in den letzten zwei Dekaden kaum verändert.

Je nach Herkunftsland ist die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit unterschiedlich groß. Mit steigender Arbeitslosigkeit der ausländischen Bevölkerung haben sich die nationalitätenspezifischen Unterschiede verstärkt (Tabelle 1).

Insbesondere türkische Erwerbspersonen weisen eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote auf. Ein Versuch, die divergierenden Arbeitslosenquoten auf die unterschiedliche Verteilung soziodemografischer Merkmale (Alter, Geschlecht, Qualifikation, Region, Beruf) unter den Zuwanderern zurückzuführen, hat nicht den erwarteten Erklärungsbeitrag geliefert (Bender/Karr 1993). Offenbar herrscht bei der unterschiedlichen Arbeitsmarktposition von Ausländern ein Einfluss nicht beobachtbarer Merkmale oder ein eigenständiger nationalitätenspezifischer Effekt.

Tabelle 1: Arbeitslosenquoten nach Herkunftsländern (jeweils Ende Juni), in %

	1980	1985	1990	1995	1998	2001
Griechenland	3,8	1,5	10,0	15,7	18,2	15,1
Italien	4,8	14,3	11,0	15,9	18,0	14,6
Portugal	2,0	7,4	5,8	11,9	13,0	11,6
Spanien	3,0	8,8	7,2	10,7	12,6	11,6
Jugoslawien	2,6	10,0	6,3	9,2	11,6	13,0
Türkei	5,9	14,6	10,3	18,9	23,2	21,2

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA)

WSI Hans Böckler Stiftung

2.3 Schulische und berufliche Bildung

Arbeitsmigranten, die bis zum Anwerbestopp 1973 nach Westdeutschland kamen, gelangten meist nur in untere Positionen der beruflichen und sozialen Hierarchie. Auch in der Folgezeit weist die Integration der im Inland geborenen Generation und der nachziehenden Familienangehörigen – gemessen an den Standards der deutschen Bevölkerung – Defizite auf. Zudem hat das Einreisealter einen erheblichen Einfluss auf die schulische und berufliche Bildung.⁴

Wesentlicher Hintergrund für die Arbeitsmarktprobleme ist die ungünstige Qualifikationsstruktur der ausländischen Arbeitskräfte, die sich anhand der Statistik der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten verdeutlichen lässt. Der Anteil von ausländischen Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist zwischen 1980 und 1998 von 69 % auf 63 % nur leicht zurückgegangen (Höneköpp 2000) und ist 1999 mit gut 60 % (Türken: gut 70 %) immer noch mehr als doppelt so hoch wie bei den deutschen Beschäftigten (26 %). Entsprechend ist auch der Anteil von ausländischen Beschäftigten mit betrieblichem Ausbildungsabschluss in den letzten zwei Dekaden lediglich um 5 Prozentpunkte auf 33 % (Türken: 26 %) angestiegen und beträgt die Hälfte des Wertes bei den Deutschen.

Die Bildungsbeteiligung von Ausländern hat sich zwar deutlich verbessert, liegt aber noch weit hinter der Einheimischer. So durchliefen von den ausländischen Männern im Alter von 15 bis 20 Jahren im Jahr 1998 lediglich 64 % allgemeinbildende oder berufliche Ausbildungen; unter den Deutschen waren 93 % der Jugendlichen dieser Altersgruppe beteiligt. In höheren Altersgruppen nimmt diese Differenz noch zu. Auch der Anteil der jugendlichen Ausländer, die eine Ausbildung im dualen System aufnehmen, bleibt deutlich hinter der deutscher Jugendlichen zurück. So haben beispielsweise 1998 nur 39 % der ausländischen und 64 % der deutschen Jugendlichen eine Lehre begonnen. Zudem

⁴ Zur Bedeutung des Einreisealters auf die Bildungskarriere von Ausländern vgl. Dinkel u.a. 1999 und Esser 2001. Nach Angaben der Migrationsstatistik sind zwischen 1974 und 1999 650 000 Türken unter 18 Jahren zurückgekehrt. Inwieweit es sich hierbei um Pendelmigration handelt, ist nicht bestimmbar.

konzentrieren sich ausländische Auszubildende häufig auf ein kleines Spektrum von Lehrberufen und orientieren sich dabei zu wenig am künftig zu erwartenden Arbeitsplatzangebot. Im Handwerk sind ausländische Jugendliche mit einem Anteil von 9 % etwas überrepräsentiert. Hingegen liegt ihr Ausbildungsanteil im öffentlichen Dienst mit rund 3 % weit unter dem Durchschnitt.

Die im Rahmen des OECD „Programme for International Student Assessment“ standardisierte Leistungsmessung von Lesekompetenz, mathematischer und naturwissenschaftlicher Grundbildung von 15-jährigen Schülern hat für Deutschland sehr schlechte Ergebnisse erbracht (OECD 2001). Bildungsbeteiligung und Lesekompetenz von Jugendlichen aus Familien mit Migrationshintergrund, in denen beide Eltern in Deutschland geboren wurden, und aus national gemischten Familien unterscheiden sich kaum. Dagegen weisen Jugendliche, deren beide Eltern zugewandert sind, sehr schwache Lesefähigkeiten auf. Dieser Befund und der festgestellte Einfluss der Lesekompetenz auf die gesamte Grundbildung betonen die Notwendigkeit gezielter Sprachförderung in diesen Migrantenfamilien.

3

Ausländerdiskriminierung am deutschen Arbeitsmarkt?

Für die Integrationspolitik ist eine wichtige Frage, ob die hohe Ausländerarbeitslosigkeit auch auf Diskriminierung am Arbeitsmarkt zurückzuführen ist. Ein Ansatzpunkt ist die Vorstellung einer Arbeitsmarktsegmentierung. Diese beruht auf der Annahme, dass der Arbeitsmarkt gespalten ist. Der primäre Arbeitsmarkt ist durch hohe Löhne, günstige Berufsaussichten und hohe Beschäftigungsstabilität gekennzeichnet, während der sekundäre dagegen niedrige Löhne, belastende Arbeitsbedingungen und eine geringe Beschäftigungsstabilität aufweist. Zwischen beiden Segmenten findet kaum ein Austausch statt. Die Konzentration bestimmter Zuwanderer allein auf einen Teilarbeitsmarkt kann jedoch nicht als Beleg von Diskriminierung gedeutet werden, wenn diese auf den niedrigen Bildungs- und Qualifikationsgrad dieser Gruppen zurückzuführen ist. Entscheidend ist, ob höher qualifizierte Zuwanderer

vom primären Arbeitsmarktsegment ausgeschlossen werden.

Neben der Qualifikationsstruktur kann die Struktur der Arbeitsmärkte die beruflichen Karrierewege von Immigranten beeinflussen, wenn Arbeitsmärkte hoch reguliert sind und landesspezifische Zertifikate für das Ausüben von qualifizierten Berufen notwendig sind. Empirisch lassen sich Arbeitsmarktsegmente über eine Kombination von Qualifikationsunterschieden und Betriebsgröße oder über eine Abgrenzung von Stamm- und Randbelegschaft innerhalb eines Betriebes abbilden. Nach den vorliegenden Studien ist (Seifert 2001) eine Segmentierung des (west)deutschen Arbeitsmarktes nicht nachzuweisen.

Vertiefende Untersuchungen zur Arbeitsmarktsituation von Ausländern (Esser 2001, S. 41 ff.) zeigen bei Angehörigen der sog. zweiten und dritten Generation der Zuwanderer insbesondere im Bildungsbereich deutliche und teilweise sogar zunehmende Unterschiede zur einheimischen Bevölkerung. Diese Qualifikationsunterschiede determinieren in der Folge die Chancen am Arbeitsmarkt. Bei einer statistischen Analyse von Nationalitäten- und Generationeneffekten unter Kontrolle der Bildungsbeteiligung verschwinden allerdings Benachteiligungswirkungen für Angehörige der Zuwanderernachkommen fast ganz. Esser (2001, S. 47) folgert daraus: „Wer in der zweiten Generation einen besseren Schulabschluss macht, wird auf eine den Deutschen vollkommen vergleichbare Position platziert.“ Nach dem derzeitigen Forschungsstand würde dies bedeuten, dass auf dem deutschen Arbeitsmarkt im Bereich der abhängigen Beschäftigung eine ethnische Diskriminierung nicht nachweisbar ist.⁵ Dieser Befund widerspricht allerdings dem Umstand, dass die spezifischen Arbeitslosenquoten der beruflich qualifizierten Ausländer im Querschnitt (mit Abitur bzw. Fachhochschulreife) 1996 fast dreimal so hoch wie bei Deutschen lagen (Reinberg/Walwei 2000). Die Frage nach diskriminierendem Verhalten der Arbeitsmarktakteure bedarf somit weiterer Überprüfung.

4

Integrationspolitische Vorschläge der Zuwanderungskommission

Die Kommission hält beiderseitige Anstrengungen sowohl von der Aufnahmegesellschaft als auch von den Zuwanderern für erforderlich (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001). Hierzu gehört ein gleichberechtigter Zugang aller Migranten zum Arbeitsmarkt und Bildungssystem. Das Erlernen der Sprache ist eine Verpflichtung des Zuwanderers. Adressaten der Förderung sind alle, deren Aufenthalt nicht nur vorübergehender Natur ist. Die bisherige Differenzierung nach Aufenthaltsstatus und spezifischen Angeboten für Aussiedler sollte von einem einheitlichen Förderungskonzept abgelöst werden. Das Angebot einer individuellen Eingangsberatung richtet sich an Neuzuwanderer und bereits im Land lebende Ausländer. Es sollte ein Integrationsvertrag abgeschlossen werden, der die staatliche Verpflichtung zum Kursangebot und eine Teilnahmeverpflichtung und Kostenbeteiligung des Migranten enthält. Die Förderung von Wohlfahrtsverbänden,⁶ anderen freien Trägern, Kommunen und staatlichen Behörden sollte besser vernetzt werden.

Um der teilweise feststellbaren Verfestigung von Bildungsdefiziten bei den Zuwanderernachkommen entgegenzuwirken, ist neben Aufklärung der Eltern über die Bedeutung von schulischer und beruflicher Bildung auf bessere schulische Betreuung hinzuwirken. Die Befunde der PISA-Studie (OECD 2001) heben insbesondere die Notwendigkeit einer frühzeitigen Sprachförderung bereits im Vorschulalter hervor. Die geringe Beteiligung jugendlicher Ausländer am dualen Ausbildungssystem ist zum einen auf mangelnde schulische Voraussetzungen und zum anderen auf ein zu geringes Angebot an Ausbildungsstellen in Wirtschaft und Verwaltung zurückzuführen.

⁵ Bei der beruflichen Selbständigkeit von Ausländern lassen die erzielten Einkommen keine Diskriminierung vermuten (Seifert 2001). Inwieweit dies für die mithelfenden Familienangehörigen gilt und wie berufliche Mobilität im Erwerbsverlauf beeinflusst wird, ist bisher ungeklärt.

⁶ Siehe zu den bisherigen Aktivitäten der Wohlfahrtsverbände Heckmann 2001.

führen. Ob Diskriminierung im Ausbildungssystem vorliegt, kann angesichts fehlender Untersuchungen nur vermutet werden. Durch betriebliche Absprachen und begleitende Verbundmaßnahmen kann die Ausbildungsbereitschaft gegenüber jungen Ausländern erhöht werden. Die Zusammenarbeit mit außerbetrieblichen Trägern, die einschlägige Erfahrung mit der Qualifizierung von Migranten haben, trägt dazu bei, ausländische Jugendliche verstärkt in die betriebliche Ausbildung zu bringen.

Nach den Vorstellungen der Zuwanderungskommission sollten Migranten durch spezielle, auf ihren Bedarf hin zugeschnittene Arbeitsförderungsmaßnahmen geschult werden. Besonders sollte die Zielgruppe der Frauen berücksichtigt werden. Ansatzpunkt ist der Qualifikations- und Sprachmangel, nicht die ethnische Herkunft. Falls erforderlich, müssen dieser Förderung Fachsprachkurse vorgeschaltet oder begleitend abgehalten werden. Viele Zuwanderer können ihre im Herkunftsland erlernten beruflichen Fähigkeiten auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht einbringen. Häufig werden im Ausland erworbene Qualifikationen in Deutschland nicht anerkannt. Insbesondere im gewerblichen Bereich besteht hier Handlungsbedarf. Die Kommission empfiehlt daher zu prüfen, inwieweit auf Dauer zugewanderten Erwerbspersonen der Zugang zu bisher schwer zugänglichen Gewerben erleichtert werden kann (Prüfung des Systems der Befähigungsnachweise).

Hinsichtlich der institutionellen Umsetzung sollte auf zentraler Ebene (Bundesamt) eine Rahmensetzung der Integrationsangebote erfolgen, die den Ländern Spielräume bei der konkreten Umsetzung lässt. Hier könnten im Wettbewerb geeignete Maßnahmen ermittelt werden. Ein Berichtswesen über die Maßnahmen und eine Bewertung der Integrationsbefunde sollte in die Zuwanderungs- und Integrationsgestaltung einfließen.

5

Offene Fragen und zukünftiger Forschungsbedarf

Eine Reihe von empirischen Fragen der arbeitsmarktbezogenen Migrationsforschung ist nicht geklärt bzw. steht bisher auf wenig gesicherter Grundlage. Der bis-

her in Politik und Verwaltung negierte Umstand der faktischen Einwanderung mag dabei eine Rolle spielen. In der Wissenschaft erklären sich die kaum vorhandenen Daten mit dem höheren Aufwand bei Befragungen bzw. speziellen Antwortverzerrungen.

Erhebungsgrundlage der Wanderungsstatistik ist eine Fallstatistik, die Anmeldungen und Abmeldungen bei einem Wohnungswechsel über die Außengrenzen Deutschlands nach dem Meldegesetz erfasst. Kurzfristige Aufenthalte wie die von Saisonarbeitnehmern, Austauschstudenten, teilweise kurzfristigen Besuchern fließen ebenso ein wie auf längere Zeiträume oder auf Dauer angelegte Zuwanderungen. Angesichts ihrer besonderen Integrationsschwierigkeiten ist problematisch, dass Spätaussiedler nicht gesondert bzw. von den Arbeitsämtern befristet auf fünf Jahre nach Einreise erfasst werden. Beim Familiennachzug werden Informationen aus der Visa-Statistik gewonnen. Zukünftig sollte der Zweck der Zuwanderung erfasst werden.

Zur Analyse von Integrationsverläufen in den Arbeitsmarkt ist eine Datenbasis erforderlich, die Längsschnittbetrachtungen differenziert nach Zuwanderungskohorte und Personenkreis z.B. auch für nachziehende Familienangehörige erlaubt. Das Sozioökonomische Panel hat bisher eine Reihe von Längsschnittanalysen ermöglicht. Zukünftig sollte ein als sequenzielles Panel angelegtes Dauerbeobachtungsinstrument von Zuwanderergruppen mit größeren Untersuchungspopulationen (Migrationspanel) geschaffen werden, wie dies in Australien und Neuseeland bereits der Fall ist. Der Einfluss der Arbeitsmarktsituation auf das Erwerbsverhalten für die Ausländer insgesamt und differenziert für einzelne Zuwandererkohorten ist bislang kaum geklärt. Dabei ist auch zu vermuten, dass sich Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Erwerbsverhalten im Haushaltskontext gegenüber Deutschen differenziert darstellen. Der Beitrag des „ethnischen business“ für die Arbeitsmarktintegration ist zu prüfen und die Frage, ob sich dortige Aktivitäten positiv auf die Beschäftigungschancen außerhalb der ethnischen Ökonomie auswirken.

Die EU-Erweiterung wird einen verstärkten direkten Wettbewerb am deutschen Arbeitsmarkt und in Teilarbeitsmärkten Verdrängungsprozesse auslösen. Hieraus wären Rückschlüsse für die Entwicklung präventiver Hilfsangebote zu zie-

hen. Aus den Forschungsbefunden zu Einsatz und Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ließen sich Erkenntnisse für Migranten gewinnen. Auch das in der Arbeitsmarktdiskussion aktuelle sog. Profiling von Personen, das über Notwendigkeit und Einsatz spezifischer gezielter Maßnahmen, Praktika etc. Aufschluss geben soll, könnte Effizienz und Zielgenauigkeit von Integrationsmaßnahmen erhöhen.

Eine systematische Analyse der Integrationspolitik in anderen Staaten ist geeignet, Best-Practice-Erfahrungen auf ihre Übertragbarkeit hin zu überprüfen. Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern gelingt auch in anderen EU-Ländern nur sehr unzureichend, insbesondere in Belgien, Frankreich, Schweden und Finnland (Werner/König 2001). Andererseits haben einzelne Mitgliedstaaten wie die Niederlande eine deutliche Verbesserung im Zeitablauf erzielen können. In Dänemark erhalten Betriebe, die Zuwanderer einstellen, Lohnsubventionen, um Vorurteile gegenüber ethnischen Minderheiten zu beseitigen (Eisbrecherprogramm). Im Rahmen der europäischen Förderung durch Gemeinschaftsinitiativen könnte ein transnationaler Erfahrungsaustausch verstärkt werden.

Eine ordnungspolitisch interessante Fragestellung ist, inwieweit unterschiedliche Arbeitsmarktverfassungen und sozialpolitische Strategien die Integration von Migranten beeinflussen (van Suntum/Schlotböller 2002). Diskutiert werden Wirkungen von Anreizen sowie eine Stärkung des Rechte- und Pflichtenprinzips, das die Integration von Migranten beschleunigen soll. Eine Lockerung von Arbeitsmarktregulierungen und die Aufhebung von Zugangbeschränkungen in einzelnen Berufen dürfte Einfluss auf die Beschäftigungschancen von Zuwanderern ausüben. Zu prüfen sind auch konkrete Möglichkeiten der Anerkennung von Berufsabschlüssen und Teilqualifikationen sowie die Transferierbarkeit von im Ausland erworbenen Qualifikationen. Denkbar wäre ein zentrales System für die Erfassung und den Transfer von Qualifikationen (van Suntum/Schlotböller 2002). Für das Höchstzahlverfahren einer Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften nach dem sog. Punktesystem sind Indikatoren zu entwickeln, die Aussagen über die langfristige Anpassungsfähigkeit am Arbeitsmarkt zulassen.

Für eine erfolgreiche Umsetzung der neuen Migrationspolitik wird es wesentlich

darauf ankommen, dass die analytischen Grundlagen verbessert bzw. neu geschaffen werden. Integraler Bestandteil eines transparenten Zuwanderungsregimes sollte eine

umfassende Berichterstattung sein. Arbeitsmarkt- und integrationspolitische Auswirkungen der Zuwanderung sowie Projektionen der Entwicklung auf den Teil-

arbeitsmärkten sollten in die Fortentwicklung der Zuwanderungssteuerung einfließen.

LITERATUR

Bender, S./Karr, W. (1993): Arbeitslosigkeit von ausländischen Arbeitnehmern. Ein Versuch, nationalitätenspezifische Arbeitslosenquoten zu erklären, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, S. 192–203

Bogai, D. (2001): Das Modell arbeitsmarktbezogener Zuwanderung der Zuwanderungskommission, in: Wirtschaftsdienst 9, S. 506–512

Dinkel, R./Luy, M./Lebok, U. (1999): Die Bildungsbeteiligung deutscher und ausländischer Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland, in: Lüttinger, P. (Hrsg.), Sozialstrukturanalysen mit dem Mikrozensus, ZUMA-Nachrichten Spezial Band 6, Mannheim, S. 354–373

Esser, H. (2001): Integration und ethnische Schichtung, Gutachten für die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, www.bmi.bund.de

Häußermann, H. (2001): Soziale Integration und ethnische Schichtung – Zusammenhänge zwischen räumlicher und sozialer Integration, Gutachten für die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, www.bmi.bund.de

Heckmann, F. (2001): Integrationsmaßnahmen der Wohlfahrtsverbände, Gutachten für die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, www.bmi.bund.de

Hönekopp, E. (2000): Bessere Qualifizierung ist der Schlüssel – Eine Analyse der Ausländerbeschäftigung in sieben Befunden, IAB-Materialien 2

Loeffelholz, H.D. von/Hernold, P. (2001): Berufliche Integration von Zuwanderern, Gutachten für die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, www.bmi.bund.de

Nauck, B./Steinbach, A. (2001): Intergeneratives Verhalten und Selbstethnisierung von Zuwanderern, Gutachten für die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, www.bmi.bund.de

OECD (2001): Knowledge and Skills for Life: First Results from PISA 2000, Paris

Reinberg, A./Walwei, U. (2000): Qualifizierungspotenziale von „Nicht-formal-Qualifizierten“, IAB-Werkstattbericht 10/15.11.

Seifert, W. (2001): Berufliche Integration von Zuwanderern, Gutachten für die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, www.bmi.bund.de

Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Berlin, Bundesministerium des Innern, www.bmi.bund.de

van Suntum, U./Schlotböller, D. (2002): Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern – Einflussfaktoren, internationale Erfahrungen und Handlungsempfehlungen, Gütersloh

Werner, H./König, I. (2001): Integration ausländischer Arbeitnehmer in die Arbeitsmärkte der EU-Länder – Ein europäischer Vergleich, IAB-Werkstattbericht 10/21.8.