

Fördern und Fordern

Deutschland, Dänemark und die Niederlande haben ihre Integrationsbemühungen verstärkt

Ähnlich wie in Deutschland sind auch in Dänemark und den Niederlanden Menschen mit Migrationshintergrund im Schnitt deutlich geringer qualifiziert und damit schlechter in den Arbeitsmarkt integriert als Einheimische. Die drei Länder versuchen, die Erwerbsintegration von Migranten mit unterschiedlichen integrations- und arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zu verbessern.

Als Migranten bzw. Personen mit Migrationshintergrund werden Menschen bezeichnet, die selbst oder deren Eltern eingewandert sind. Hierzulande ist dies knapp ein Fünftel der Bevölkerung. Im Jahr 2008 wurden 15,6 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund gezählt; davon

besaßen 7,3 Millionen eine ausländische Staatsangehörigkeit, 8,3 Millionen hatten einen deutschen Pass. Der Anteil der Migranten an der Erwerbsbevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren ist mit 9,4 Prozent in Deutschland höher als in den Niederlanden (3,6 %) und Dänemark (4,4 %), und er wird weiter steigen. Während bei den über 65-Jährigen hierzulande nur 8,5 Prozent der Bevölkerung einen Migrationshintergrund haben, sind es in der Altersgruppe unter fünf Jahren bereits 34,4 Prozent.

Migrationshistorie und Arbeitsmarktlage

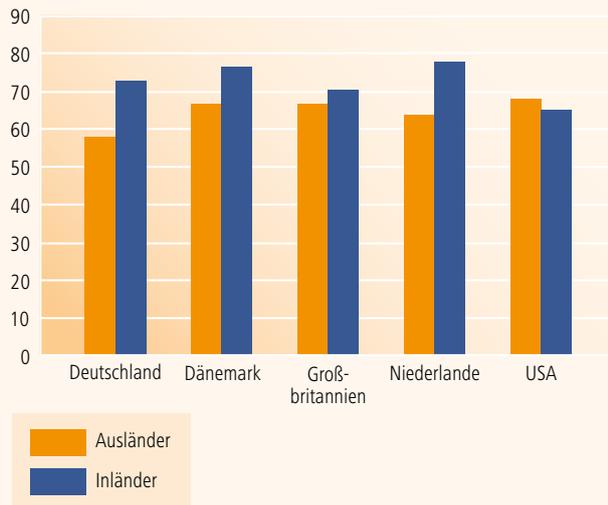
In der deutschen amtlichen Arbeitslosen- und Beschäftigungsstatistik sind bislang nur Migranten mit einem ausländischen Pass erfasst. Aussiedler oder andere eingebürgerte Personen mit Migrationshintergrund werden nicht gesondert ausgewiesen. Abweichend davon werden nach der internationalen OECD-Definition unter „Ausländern“ (Foreign Born Migrants) sowohl ausländische als auch im Ausland geborene einheimische Staatsbürger erfasst. Auf diese Definition wird im Folgenden Bezug genommen.

Die Situation der „Ausländer“ am Arbeitsmarkt ist, gemessen an den Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten, in allen drei Ländern wesentlich ungünstiger, als beispielsweise im klassischen Einwanderungsland USA (vgl. Abbildung 1). Die Integration von Ausländern in



Abbildung 1
**Beschäftigungsquoten der 15- bis 64-Jährigen
 nach Staatsangehörigkeit (2009)**

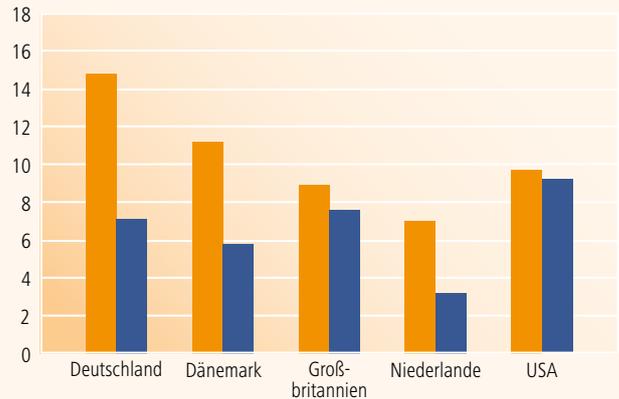
in Prozent



Quelle: Eurostat 2010; USA: Bureau of Labor Statistics 2010

**Arbeitslosenquoten
 nach Staatsangehörigkeit (2009)**

in Prozent



©IAB

den Arbeitsmarkt hängt stark von deren Qualifikation ab: Je geringer die Qualifikation, desto höher das Arbeitslosigkeitsrisiko und desto niedriger die Löhne. Der Anteil der hochqualifizierten Ausländer ist mit 42 Prozent in den USA deutlich höher als in Deutschland (25 %), Dänemark (26 %) und den Niederlanden (19 %) (vgl. Abbildung 2 auf Seite 40). Die deutlich bessere Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung ist in weiten Teilen das Ergebnis einer gezielten Zuwanderungspolitik. In klassischen Einwanderungsländern wie Kanada, Australien und den USA wird seit Jahrzehnten – zumindest teilweise – nach Kriterien wie Qualifikation, Sprachkenntnissen oder Berufserfahrung gesteuert. Dies hat nicht nur zu einer insgesamt günstigeren Qualifikationsstruktur, sondern auch zu einer besseren Erwerbsintegration und damit auch sozialen Integration von Migranten beigetragen. In Deutschland, Dänemark und den Niederlanden hingegen ist die prekäre Arbeitsmarktlage von Migranten und deren Nachkommen ganz wesentlich der Tatsache geschuldet, dass dort in den 1960er und 1970er Jahren zumeist geringqualifizierte Gastarbeiter angeworben wurden. In den 1980er und 1990er Jahren war die Zuwanderung

in den drei Ländern durch Familiennachzug und durch humanitäre Notlagen geprägt. So verdoppelte sich in Dänemark der Anteil der Migranten in den 1990er Jahren auch durch eine starke Zuwanderung von Flüchtlingen.

Studien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zeigen, dass die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen länderübergreifend besonders in den ersten Jahren gering ist. Dagegen weisen eingebürgerte Menschen mit Migrationshintergrund überall eine bessere Arbeitsmarktbilanz auf. In der vergangenen Dekade war die Einbürgerungsrate von Ausländern in den Niederlanden mit durchschnittlich sechs Prozent dreimal und in Dänemark mit vier Prozent doppelt so hoch wie in Deutschland mit lediglich zwei Prozent.

Besorgniserregend ist die Tatsache, dass in allen drei Ländern keine wesentlichen Fortschritte in der sogenannten „zweiten“ oder „dritten“ Migrantengeneration zu verzeichnen sind. So ist der Anteil der jungen Erwachsenen der zweiten Generation, die weder in Ausbildung noch erwerbstätig sind, in etwa doppelt so hoch wie die der Einheimischen in derselben Altersgruppe (vgl. Abbildung 3 auf Seite 41). Es verwundert daher nicht, dass ein

Drittel aller jugendlichen Migranten im Alter von 15 bis 24 Jahren hierzulande Arbeitslosengeld II bezieht.

Die Bildungsdefizite und die damit verbundenen Nachteile auf dem Arbeitsmarkt scheinen sich von einer Generation auf die nächste zu übertragen. Die PISA-Studien haben gezeigt, dass länderübergreifend rund 50 Prozent der Bildungsunterschiede tatsächlich durch „Vererbung“ des Bildungsniveaus der Eltern erklärt werden können. Deshalb ist eine gezielte Bildungspolitik, die einerseits das durchschnittliche Bildungsniveau steigert und andererseits die Ungleichheiten der Bildungschancen verringert, unverzichtbar.

Integrations- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Ländervergleich

Auffallend ist, dass sowohl Dänemark als auch Deutschland und die Niederlande in den vergangenen fünf bis

auf die Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtet ist. Diese ist mit einer relativ strikten Politik des „Förderns und Forderns“ verbunden. Auf der Förderseite stehen Integrationskurse, die von den Kommunen angeboten werden. Wird die Kursteilnahme verweigert oder abgebrochen, wird die Sozialhilfe gekürzt. Zudem wurde im Jahr 2002 eine neue Sozialhilfe (Starthælp) für Personen eingeführt, die in den vergangenen acht Jahren mindestens sieben Jahre lang nicht in Dänemark gelebt haben. Im Vergleich zur regulären Sozialhilfe ist die „Starthælp“ um 35 Prozent (für Alleinstehende) bis 50 Prozent (für Familien mit Kindern) niedriger als für Einheimische. Zudem wird Sozialhilfe für 15- bis 17-jährige Kinder nur dann gewährt, wenn diese in Ausbildung sind. Paare, bei denen beide Partner von Sozialhilfe leben, müssen in einem Zeitraum von zwei Jahren mindestens 450 Stunden arbeiten, um ihren Anspruch auf Sozialhilfe zu behalten.

Der Erfolg der Arbeitsmarktintegration von Migranten während der ersten 36 Monate wird in Dänemark daran gemessen, wie lange es dauert, bis ein Migrant unabhängig von staatlichen Leistungen bzw. in Beschäftigung oder Ausbildung ist. Im Rahmen eines kommunalen Benchmarks zeigt sich, dass erfolgreichere Kommunen mehr Wert auf schnelle Arbeitsmarktintegration als auf reine Sprachkurse legen, über spezialisierte Fallmanager und Nachbetreuungsprogramme verfügen und verstärkt betriebliche Trainingsmaßnahmen für Migranten einsetzen.

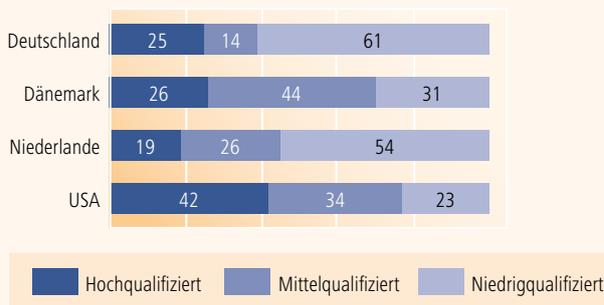
Im Jahr 2006 wurde mit dem Integrationsprogramm „Eine Chance für jeden“ die Integration von erwerbslosen Migranten noch stärker in die staatliche Aktivierungspolitik eingebettet. Einwanderer müssen mit der Kommune eine Integrationsvereinbarung abschließen, und die Kommune ist verpflichtet, alle Empfänger von „Starthælp“ zu aktivieren. Bei einer erfolgreichen Integration in reguläre Arbeit erhalten die Kommunen eine staatliche Erfolgsprämie in Höhe von 4.200 Euro.

In Zusammenarbeit mit dem Gewerkschafts- und Unternehmensdachverband wurde zudem ein „Stepmodel“ entwickelt und in 13 Kommunen getestet. Im Zuge dieses Modells können Sprachkurse mit betrieblichen Trainingsmaßnahmen verknüpft und Eingliederungszuschüsse bis

Abbildung 2

Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung im Jahr 2000 im Ländervergleich

in Prozent



Anmerkung: Deutschland 2005, Niederlande 2005/2006, Dänemark 2004, USA 2005

Quelle: OECD 2008: The Labour Market Integration of Immigrants and their Children ©IAB

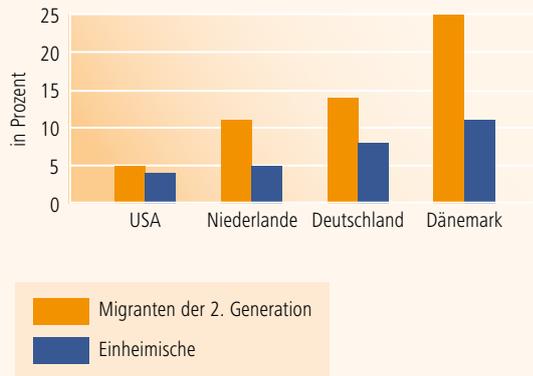
zehn Jahren ihre Integrationspolitik deutlich forciert haben – und in dieser Zeit mehr auf den Weg gebracht haben als in den vier Jahrzehnten davor.

Dänemark: Integration ist vorrangig auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet

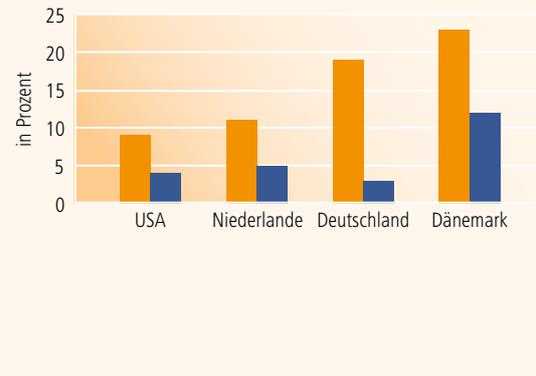
In Dänemark wurde mit dem Einwanderungsgesetz von 1999 eine Integrationspolitik eingeleitet, die vorrangig

Abbildung 3

Männliche Jugendliche (20 - 29 Jahre) ohne Sekundarschulabschluss weder erwerbstätig noch in Ausbildung



Weibliche Jugendliche (20 - 29 Jahre) ohne Sekundarschulabschluss weder erwerbstätig noch in Ausbildung



Anmerkung: Deutschland 2005, Niederlande 2005/2006, Dänemark 2004, USA 2005
Quelle: OECD 2008: The Labour Market Integration of Immigrants and their Children

©IAB

zu einem Jahr gewährt werden. Das Modell hat sich als relativ erfolgreich erwiesen: 50 Prozent der Teilnehmer konnten in reguläre Arbeit oder Ausbildung vermittelt werden.

Der Vergleich der Erwerbsbeteiligung von Zuwanderern zu unterschiedlichen Zeitpunkten zeigt zudem, dass in den vergangenen Jahren Fortschritte in der Erwerbsbeteiligung von neu Zugewanderten erzielt wurden. Dafür werden mehrere Faktoren verantwortlich gemacht. Neben der allgemein günstigen Beschäftigungssituation bis zum Jahr 2008 sind dies das staatliche Integrationsprogramm, eine konsequente Aktivierungspolitik des Forderns und Förderns, erfolgreiche private Initiativen – beispielsweise die Kooperation von Unternehmen und Fußballclubs zur Rekrutierung von jugendlichen Migranten – sowie landesweite Mentorenprogramme, bei denen einem Migranten ein gleichaltriger Einheimischer gleichen Geschlechts und mit gleicher Ausbildung zur Seite gestellt wird. Die Ergebnisse einer Untersuchung zeigen zudem, dass die 2002 eingeführte „Starthælp“ den Übergang in Beschäftigung für bestimmte Personengruppen, zum Beispiel männliche Flüchtlinge zwischen 30 und 50 Jahren, signifikant erhöht hat.

Niederlande: Der Fokus liegt auf dem Bildungsbereich

Im Gegensatz zu Dänemark ist die stärkere Verpflichtung zur gesellschaftlichen Integration in den Niederlanden seit Anfang 2000 nicht vorrangig auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet. Seit dem Jahr 2003 gibt es verpflichtende mehrmonatige Einbürgerungskurse. Nur bei Bestehen der Kurse erhalten Migranten Sozialleistungen bzw. können von außerhalb der EU einwandern. Der Fokus der niederländischen Integrationspolitik liegt auf dem Bildungsbereich. So werden Sprachkurse gefördert, zusätzliche Ressourcen für Grundschulen mit einem hohen Ausländeranteil bereitgestellt, oder die Anerkennung von ausländischen Abschlüssen verbessert. Im Jahr 2004 wurde ein zielgruppenspezifischer Ansatz in der Arbeitsmarktpolitik wieder aufgegeben, der eine anteilige Beschäftigung von Migranten in Unternehmen zum Ziel hatte. Die Abschaffung des entsprechenden Gesetzes wurde mit dem hohen bürokratischen Aufwand, Ineffizienz und der Stigmatisierung von Migranten begründet.

Die Förderung der Arbeitsmarktintegration von Migranten ist seither eingebettet in die allgemeine arbeitsmarktpolitische Zielsetzung, die Erwerbsbeteiligung von

arbeitsmarktfernen Personen zu steigern. So sind ethnische Minderheiten genauso wie andere Arbeitsuchende mit Vermittlungshemmnissen eine wichtige Zielgruppe bei der Vergabe von Reintegrationsmaßnahmen an private Vermittler. Die Mehrzahl der erwerbslosen Migranten bezieht Sozialhilfe und wird von den Kommunen betreut. Da die Kommunen eine große Entscheidungsfreiheit in Bezug auf die Aktivierung von Sozialhilfebeziehern haben, und es weder spezifische finanzielle Anreize für die Kommunen noch ein Monitoring wie in Dänemark gibt, ist unklar, inwieweit Migranten von kommunalen Reintegrationsstrategien profitieren oder nicht. Insgesamt hat sich die Förderung der Beschäftigung von Migranten im öffentlichen Dienst zwar positiv ausgewirkt, in der privaten Wirtschaft ist die Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund jedoch rückläufig.

Deutschland: Individueller Förderbedarf steht im Vordergrund

Wie in den Niederlanden sind auch in Deutschland Migranten keine eigenständige Zielgruppe von Aktivierung und Arbeitsförderung. Die Integrationsstrategie der Ar-

beitsagenturen und ARGEn ist vielmehr am individuellen Förderbedarf ausgerichtet. Der arbeitsmarktpolitische Eingliederungsauftrag des Sozialgesetzbuchs (SGB) II folgt dem Grundsatz formaler Gleichbehandlung, obwohl Migranten mit 34 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen fast doppelt so stark von Grundsicherungsleistungen abhängig sind wie Deutsche ohne Migrationshintergrund. Die Träger der Grundsicherung können seit 2007 von Arbeitslosengeld-II-Beziehern den Besuch von Integrationskursen einfordern oder im Rahmen der freien Förderung berufsspezifische Sprachkurse anbieten. Die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angebotenen allgemeinen Integrationskurse haben dagegen keinen direkten Arbeitsmarkt- oder Berufsbezug.

Im Gegensatz zu Dänemark gibt es hierzulande keine Restriktionen im Zugang zu Grundsicherungsleistungen und zu Maßnahmen der Arbeitsförderung. Im Rahmen der Wirkungsforschung zum SGB II wurde untersucht, ob Migranten tatsächlich im gleichen Umfang und in gleicher Weise gefördert werden wie Deutsche, und ob die Fördermaßnahmen die gleiche Wirkung auf die Arbeitsmarktchancen von Migranten haben. Im Ergebnis wurde keine besondere Bevorzugung bzw. Benachteiligung allein durch das Vorliegen eines Migrationshintergrunds beobachtet. Auch in Bezug auf die Wirkungen der Maßnahmen wurden keine Unterschiede zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund festgestellt. Die Autoren der Studie sprechen sich daher gegen neue Instrumente speziell für Migranten aus. Sie plädieren jedoch dafür, bei der Förderung der Arbeitsmarktintegration von Migranten spezifische Nachteile, die sich aufgrund der Staatsangehörigkeit, der ethnischen Herkunft oder mangelnder Deutschkenntnisse ergeben, besser zu berücksichtigen. Die Sprachförderung sollte zudem mehr mit Arbeitserfahrung verbunden und deshalb stärker durch die Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen gesteuert werden. Zudem sollten sich mehr Fallmanager auf die Anerkennungsberatung von ausländischen Bildungsabschlüssen spezialisieren, was jedoch bislang aufgrund der komplexen Anerkennungsverfahren an Grenzen stößt.



Fazit

Obwohl es auch international relativ wenige Erkenntnisse zum kausalen Einfluss von unterschiedlichen Politiken und Maßnahmen auf die Arbeitsmarktintegration von Migranten gibt, zeigen sich im Ländervergleich mehr oder weniger erfolgversprechende Ansätze. Aus Länderstudien der OECD weiß man, dass für Neuzuwanderer der frühe Arbeitsmarktzugang eine zentrale Bedeutung hat, da dieser die Beschäftigungswahrscheinlichkeit auch langfristig beeinflusst. Sprachkurse sollten deshalb im Sinne des dänischen „Stepmodels“ stärker mit Arbeitserfahrung verbunden werden. Zudem sind verbindliche Integrationsvereinbarungen mit Neuzuwanderern, wie sie in Dänemark von den Kommunen abgeschlossen werden, eine wichtige Grundlage für eine auf Fordern und Fördern ausgerichtete Aktivierungsstrategie.

Ob gezielte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Migranten notwendig sind, ist jedoch nicht nur in Deutschland umstritten. Während in Dänemark beispielsweise Eingliederungszuschüsse für Migranten oder in Norwegen auf Migranten spezialisierte Arbeitsagenturen gute Erfolge aufweisen, wurden in den Niederlanden zielgruppenspezifische Maßnahmen wie die anteilige Beschäftigung von Migranten in Unternehmen aufgrund geringer Erfolge wieder aufgegeben.

Vermittlungsstrategien, die sich am individuellen Förderbedarf orientieren, sind mitunter weniger stigmatisierend als zielgruppenspezifische Ansätze. Sie sind aber nur dann zielführend, wenn migrationspezifische Hindernisse wie die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse oder die Verbesserung von Sprachkenntnissen in die Aktivierungsstrategie einbezogen werden. Der dänische Fall zeigt aber auch, dass die stärkere Kontrolle des Integrationserfolgs im Rahmen eines Zielsystems, in dem die Vermittlung von Migranten durch finanzielle Anreize und ein lokales Benchmarking der Jobcenter gesteuert wird, eine erfolgversprechende Strategie sein kann.



Literatur

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2009): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht. Berlin.

Brücker, Herbert; Burkert, Carola (2010): Zuwanderung und Arbeitsmarktintegration – Was kann Deutschland aus den Erfahrungen klassischer Einwanderungsländer lernen?, Papier zur Konferenz „Mobility and Inclusion – Managing Labour Migration in Europe“. Heinrich-Böll-Stiftung, Februar 2010.

OECD (2007): Jobs for Immigrants (Vol.1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden. Paris.

OECD (2008): Jobs for Immigrants (Vol. 2): Labour Market Integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal. Paris.

Rosholm, Michael; Rune M. Vejlin (2010): Reducing Income Transfers to Refugee Immigrants: Does Starthelp Help You Start? In: Labour Economics, 2010, 17 (1), S. 258-275.

Die Autorin



Regina Konle-Seidl

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ am IAB.
regina.konle-seidl@iab.de