

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Heinz Werner

Integration ausländischer Arbeitnehmer in den
Arbeitsmarkt

26. Jg./1993

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt

Vergleich von Frankreich, Deutschland, Niederlande und Schweden

Heinz Werner*

Die europäischen Industriestaaten müssen sich auf die Präsenz einer mehr oder weniger großen Zahl von ausländischen Arbeitnehmern einstellen. Für viele dieser Arbeitskräfte und ihrer Familienangehörigen wird aus einer Reihe von Gründen eine Integration in die Gesellschaft des Aufnahmelandes notwendig. Integration in den Arbeitsmarkt stellt einen wesentlichen Teil der Gesamtintegration in die Gesellschaft dar.

Integration in den Arbeitsmarkt wird in dieser Untersuchung verstanden als ein Prozeß in Richtung gleicher Erwerbsstrukturen zwischen einheimischen und ausländischen Erwerbstätigen. Ähnliche Erwerbsstrukturen signalisieren erfolgreiche Integration. Um den Stand der Integration sichtbar zu machen, werden Arbeitsmarktindikatoren ausgewählt und zwischen den vier Ländern verglichen. Dargestellt werden Arbeitslosigkeit, Verdienst, Frauenerwerbsquote.

Zur Arbeitslosigkeit der ausländischen/ethnischen Gruppen ist zu bemerken, daß deren Arbeitslosenquote in allen der hier betrachteten Länder erheblich über der der einheimischen Erwerbsbevölkerung liegt. Sie beträgt etwa das Doppelte in Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, Schweden und das Dreifache in den Niederlanden. Diese Situation hat sich seit Anfang der 80er Jahre für die ausländischen Arbeitskräfte nicht gebessert.

Die Verdienstunterschiede zwischen einheimischen und ausländischen Arbeitnehmern in gleichen Qualifikationskategorien erscheinen auf den ersten Blick nicht allzu gravierend. Das Problem liegt jedoch eher in der Bewertung der ausländischen Qualifikationen. Es gibt Anzeichen, daß die betriebliche Einstufung die Ausbildung des ausländischen Arbeitnehmers nicht entsprechend berücksichtigt.

Die Erwerbsquoten der ausländischen Frauen liegen durchweg erheblich unter denen der einheimischen Frauen. Dies deutet auf mangelnde berufliche Integration der ausländischen Frauen hin, zumal auch ihre Arbeitslosenquoten weit überdurchschnittlich sind.

Eine generelle Angleichung der Arbeitsmarktverhältnisse zwischen einheimischen und ausländischen Arbeitskräften kann aufgrund der vorliegenden Daten auf absehbare Zeit nicht erwartet werden. Die ländervergleichenden Darstellungen ergaben auch erhebliche Unterschiede zwischen den zugewanderten Nationalitäten.

Gliederung

- 1 Vorbemerkung
- 2 Zur Notwendigkeit von Integrationsbemühungen
- 3 Integrationsbegriff
- 4 Messung der Integration in den Arbeitsmarkt
 - 4.1 Probleme der Messung der Integration durch Kennziffern (Indikatoren)
 - 4.2 Ausgewählte Indikatoren zur Messung von Integration auf dem Arbeitsmarkt
- 5 Integrationspolitik
- 6 Zusammenfassung

I Vorbemerkung

Für eine Reihe von europäischen Staaten ist die Präsenz einer mehr oder weniger großen Zahl von ausländischen Arbeitnehmern und ihrer Familienangehörigen eine Tatsache, auf die sich die Länder einstellen müssen. Die Tabel-

len 1 und 2 zeigen für die wichtigsten europäischen Länder die Ausländerbevölkerung und die Ausländerbeschäftigung in 1980 und 1990. Addiert man die Zahlen, dann kommt man auf rund 15,5 Millionen Ausländer, die gegenwärtig in westeuropäischen Ländern leben.

Nicht enthalten sind i. d. R. die Asylbewerber und auch nicht die illegalen Zuwanderer. Bei der Interpretation der Ausländerzahlen ist weiterhin die unterschiedliche Einbür-

Tabelle 1: Ausländerbevölkerung in einigen europäischen Staaten, 1980 und 1990 – in Tausend und in Prozent der Bevölkerung

	1980		1990	
	in Tsd.	in %	in Tsd.	in %
Österreich	283	3,7	413	5,3
Belgien	—	—	905	9,1
Dänemark	102	2,0	161	3,1
Finnland	13	0,3	26	0,5
Frankreich	—	—	3608	6,4
Deutschland	4453	7,2	5242	8,2
Italien	299	0,5	781	1,4
Luxemburg	94	25,8	106	28,0
Niederlande	521	3,7	692	4,6
Norwegen	83	2,0	143	3,4
Schweden	422	5,1	484	5,6
Schweiz	893	14,1	1100	16,3
Vereinigtes Königreich	—	—	1875	3,3

Quelle: OECD: SOPEMI-Trends in International Migration, Paris 1992.

* Dr. Heinz Werner ist Wiss. Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors. Dies ist eine verkürzte Version einer Untersuchung, die der Verfasser während eines Aufenthaltes beim Internationalen Arbeitsamt Ende 1992/Anfang 1993 erstellt hat. Die vollständige Fassung ist erschienen in der Reihe International Migration for Employment Working Papers, International Labour Office, Geneva 1993.

Tabelle 2: Ausländische Arbeitskräfte in einigen europäischen Staaten, 1980 und 1990 – in Tausend

	1980	1990
Österreich	178	236
Belgien	—	297
Frankreich	1458	1554
Deutschland	2116	2025
Luxemburg	52	55
Niederlande	188	200
Schweden	234	258
Schweiz	501	670
Vereinigtes Königreich	—	933

Quelle: OECD: SOPEMI-Trends in International Migration, Paris 1992.

gerungspraxis der Länder zu berücksichtigen: In manchen Ländern existieren relativ leicht zu erfüllende Voraussetzungen zur Einbürgerung (z.B. Schweden, Niederlande, Frankreich). Unter den Ausländerzahlen finden sich die eingebürgerten ehemaligen Ausländer nicht mehr.

In den europäischen Industriestaaten mit hoher Ausländerbeschäftigung gibt es seit langem Regelungen und Maßnahmen, um den ausländischen Arbeitskräften die Integration in die Gesellschaft zu erleichtern. Die Integration in den Arbeitsmarkt stellt einen wichtigen Teil der (Gesamt-)Integration in die Gesellschaft dar.

Die Literatur aus der Migrationsforschung ist unübersehbar geworden. Auch Integrationsfragen werden immer wieder behandelt. Die Informationen sind jedoch meist punktuell, beziehen sich auf bestimmte Regionen/Länder, Wirtschaftsbereiche oder Personengruppen und sind vor allem zwischen den Ländern nicht vergleichbar.

Der folgende Beitrag macht hierzu erstmals den Versuch, anhand von ausgewählten Indikatoren den Stand der Integration von ausländischen Arbeitnehmern in den Arbeitsmarkt zwischen Staaten aufzuzeigen. Um die Informationen bewältigbar zu halten, mußte die Zahl der untersuchten Länder begrenzt werden. Ausgewählt wurden vier Länder, die aufgrund ihrer Art der Strategie die Palette der europäischen Integrationspolitik repräsentieren: Frankreich, die Niederlande, Schweden und die Bundesrepublik Deutschland.

Begonnen wird mit der Begründung, weshalb Integrationsbemühungen notwendig sind und auch in Zukunft erforderlich bleiben. Danach folgt die Darstellung des hier verwendeten Integrationsbegriffs und die Auflistung der Faktoren, die eine Integration in den Arbeitsmarkt fördern oder erschweren. Anschließend wird eine Reihe möglicher Indikatoren diskutiert und vorgeschlagen, mit deren Hilfe die

Integration von ausländischen Arbeitskräften in den Arbeitsmarkt des jeweiligen Aufnahmelandes gemessen werden könnte. Im letzten Kapitel werden hieraus Folgerungen zur Verbesserung der Integrationsbemühungen gezogen. In diese Beurteilung geht die Zuwanderungs- und Integrationspolitik der hier betrachteten vier Länder ein, auch wenn diese in der vorliegenden verkürzten Fassung aus Platzgründen nicht länderspezifisch aufgeführt wird.

2 Zur Notwendigkeit von Integrationsbemühungen

Mit steigender Aufenthaltsdauer von Ausländern wird in der Regel eine Rückkehr in das Herkunftsland immer weniger wahrscheinlich. Der ausländische Arbeitnehmer nimmt Gewohnheiten des Gastlandes an, persönliche Bindungen entstehen. Die materielle Situation ist im allgemeinen im Gastland besser, die medizinische Versorgung und die soziale Absicherung ebenfalls. Weiterhin sind im Heimatland die Erwerbsmöglichkeiten meist schlecht geblieben und durch die mehr oder weniger langen Abwesenheiten sind die Informationen zur Situation im Heimatland lückenhaft. Dies bewirkt Unsicherheit, eine Rückkehr wird erschwert, da sie mit Risiken belastet ist. Eine Rückkehr ins Herkunftsland ist schwierig, wenn die Kinder das jeweilige Bildungssystem des Aufnahmelandes durchlaufen haben. Das Bildungssystem vermittelt über die Sprache Kenntnisse, aber auch Verhalten und Wertvorstellungen des Gastlandes. Es schafft oder ermöglicht soziale Kontakte. Die Kinder und Jugendlichen identifizieren sich u. U. stärker mit den Werten und der Gesellschaft des Wohnlandes als mit denen der Gesellschaft des Herkunftslandes ihrer Eltern, das sie vielfach nur aus kurzen Besuchen kennen.

Das gerade Gesagte bedeutet – und die bisherige Erfahrung zeigt dies auch – daß ein großer Teil der ausländischen Arbeitnehmer auf Dauer im Land bleiben wird. Vor diesem Hintergrund wird eine möglichst umfassende Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen nötig, und zwar aus humanitären, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Überlegungen.

Aus *humanitären Gründen*, weil die Menschen über Jahre hinweg im Land gelebt und gearbeitet haben und einen Beitrag zur Entwicklung des Aufnahmelandes geleistet haben. Entschließen sie sich, auf Dauer im Land zu bleiben, dann muß ihnen ermöglicht werden, am Leben der Gesellschaft des Aufnahmelandes gleichberechtigt wie Einheimische teilzunehmen. Aus *gesellschaftlich-sozialen Gründen* ist eine Integration notwendig, weil die Benachteiligung bestimmter Gruppen zu deren Marginalisierung führen kann. Dies wiederum kann zu gesellschaftlich ungewolltem Verhalten führen, das sich z.B. in Kriminalität oder sozialen Unruhen ausdrückt. In *wirtschaftlicher Hinsicht* ist eine erfolgreiche Integration notwendig, weil eine Benachteiligung am Arbeitsmarkt bedeutet, daß die Humanressourcen (hier die ausländischen Arbeitskräfte) nicht entsprechend ihrer Qualifikation beschäftigt sind, was deren uneffizienten Einsatz bedeutet¹. Dadurch werden Produktivitätspotentiale nicht genutzt, es entstehen vermeidbare Kosten².

Auch in Zukunft wird mit Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften in die europäischen Industrieländer zu rechnen sein. Ein großer Teil der Immigranten wird bleiben. Integrationsanstrengungen werden auch für sie notwendig. Die Zuwanderung wird sich aus zwei Ursachen ergeben: Erstens wegen des enormen Wanderungsdruckes aus dem

¹ Zur Benachteiligung (Diskriminierung) ausländischer Arbeitnehmer sei auf einige Arbeiten der ILO hingewiesen:

(a) Zegers de Beijl, Roger: Discrimination of Migrant Workers in Western Europe, ILO: World Employment Programme – Working Paper; Geneva 1990

(b) Dex, Shirley: The cost of discrimination against migrant workers: An international review, ILO: World Employment Programme – Working Paper, Geneva 1992

(c) Die Migration for Employment Unit führt z. Zt. ein vergleichendes Projekt zur Erforschung der Formen von Benachteiligung (Diskriminierung) ausländischer Arbeitskräfte/ethnischer Minderheiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt in einer Reihe von Ländern durch. Die Methode ist beschrieben in: Bovenkerk, Frank: A Manual for International Comparative Research on Discrimination on the Grounds of „Race“ and Ethnic Origin, ILO: World Employment Programme – Migration and Population Branch, Geneva 1992.

² Dex, Shirley: a.a.O.

Süden (z.B. aus den Maghrebländern) und aus Zentral- und Osteuropa, zweitens wegen der Alterung der Erwerbsbevölkerung in den Aufnahmeländern:

(1) Arbeitskräftewanderungen zwischen zwei Staaten hängen ab von den Einkommensunterschieden zwischen beiden Ländern, der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen im wirtschaftlich weiter entwickelten Zuwanderungsland und den Zugangsbarrieren für ausländische Arbeitskräfte. Zu letzteren zählen gesetzliche Regelungen wie Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, Kontrolle des Zugangs an den Grenzen, geographische Nähe, Zugang zu Transportmitteln und deren Kosten für die potentiellen Zuwanderer, sprachliche und kulturelle Unterschiede usw. Die Einkommensunterschiede zwischen den europäischen Industrieländern und den Entwicklungsländern oder im Vergleich mit den früheren sozialistischen Ländern Osteuropas sind enorm. Die räumliche Nähe der letzteren wird den Zugangsdruck verstärken.

Viele Menschen werden versuchen, in die entwickelten Industrieländer zu gelangen. Da sich die Grenzen nicht hermetisch schließen lassen, müssen legale Möglichkeiten geschaffen werden, um ausländische Arbeitskräfte in gewissen Grenzen und nach bestimmten Kriterien hereinzulassen. Für diese Zuwanderer werden wiederum Integrationsanstrengungen nötig. Falls eine Zuwanderung legal nicht möglich ist, werden die Menschen trotzdem hereinkommen und eine Arbeit suchen. Eine Beschäftigung werden sie nur im sog. sekundären Arbeitsmarkt finden. Dieser ist gekennzeichnet durch prekäre Beschäftigung (unregelmäßige, befristete oder stark konjunkturabhängige Tätigkeiten, die oft auch mangelnde soziale Sicherung bedeuten), durch niedrigen Verdienst, mangelnde Aussichten für beruflichen Aufstieg und schlechte Arbeitsbedingungen³. Beschäftigungsmöglichkeiten dieser Art sind in gewissem Umfang immer vorhanden. Da illegale Zuwanderer gezwungen sind, ihre Arbeitskraft billig anzubieten, werden sie derartige Tätigkeiten übernehmen. Daraus entstehen die wohlbekanntesten Risiken und Gefahren, die sich aus illegaler Beschäftigung für den einzelnen (z.B. keine soziale Absicherung, Ausbeutung) wie auch für die Gesellschaft (Marginalisierung von Gruppen) ergeben.

(2) Aufgrund der demographischen Entwicklung kommen in den europäischen Industrieländern immer weniger junge Menschen auf den Arbeitsmarkt. Die Erwerbsbevölkerung altert, der Anteil der Rentner wächst. Dies bringt eine Reihe von Problemen für Wirtschaft und Gesellschaft mit sich (Finanzierung des Gesundheits- und Sozialsystems,

Mobilität und Flexibilität am Arbeitsmarkt, Innovationskraft der Unternehmen, usw.). Es wird deshalb Zuwanderung in gewissen Grenzen wünschenswert werden, um o. g. Probleme zu mildern und den Bevölkerungsrückgang auszugleichen.

3 Integrationsbegriff

Integration kann als Prozeß und Zustand zugleich verstanden werden. Der Integrationsprozeß läuft in Richtung eines gewünschten Zustandes ab, nämlich eine erfolgreiche Integration zu erreichen. Der Integrationsprozeß ist erfolgreich abgelaufen, wenn in der Teilhabe⁴ an gesellschaftlichen Bereichen des Aufnahmelandes kein Unterschied mehr zwischen vergleichbaren Gruppen von Einheimischen und Ausländern/ethnischen Minderheiten besteht⁵. Für die Integration wichtige Bereiche sind Wohnen, Bildung, Arbeit. Voraussetzung für einen erfolgreichen Integrationsprozeß ist Rechtssicherheit/Rechtsgleichheit für die Migranten einschließlich deren Gleichbehandlung in der Praxis.

Die gesellschaftlichen Bereiche können institutionalisiert geregelt sein, wie zum Beispiel das Bildungswesen, sie können sich auch aus einer Reihe von sozio-ökonomischen Bedingungen oder Bewertungen ergeben, aus denen sich die Teilnahme an bestimmten Bereichen der Gesellschaft ergibt. Letzteres gilt für viele Aspekte des Arbeitsmarktes. So ist zum Beispiel die Erwerbsbeteiligung, ausgedrückt in der Erwerbsquote, von einer Reihe von sozio-ökonomischen Bedingungen abhängig, z.B. der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen, der Lohnhöhe, den Arbeitsbedingungen, dem Familieneinkommen, oder der gesellschaftlichen Bewertung von Erwerbstätigkeit (etwa bei der Erwerbstätigkeit der Frau). Die Partizipation am institutionalisierten Bereich Bildung ist durch das jeweilige Bildungssystem geregelt. Die Bildungsanteile der zweiten und dritten Ausländergeneration nach Alter im Vergleich zu den einheimischen Schülern/Studenten auf den verschiedenen Ebenen des Bildungssystems sind ein wichtiger Indikator der „Durchdringung“ dieses Systems und damit der Integration in diesem Bereich.

Hinsichtlich des Arbeitsmarktes müßte eine erfolgreiche Integration dieselben Erwerbsstrukturen zwischen vergleichbaren Einheimischen- und Ausländergruppen widerspiegeln (z.B. bei Arbeitslosigkeit, Verdienst, Erwerbsquote). Voraussetzung hierzu ist der gleiche Zugang zu Beruf/Arbeit, einschließlich der Schaffung bestimmter Voraussetzungen, die die ausländischen Arbeitnehmer in die Lage versetzen, unter gleichen Bedingungen wie Inländer eine Beschäftigung auszuüben. Hierzu gehören zum Beispiel der Zugang zum Bildungswesen und zu Bildungsmaßnahmen, Wohnraum oder soziale Sicherheit.

Über die Integrationspolitik soll Integration erreicht werden. Die Integrationspolitik soll die Teilnahme der Ausländer am wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben ermöglichen, und zwar zu gleichen Bedingungen wie bei den Einheimischen. Eine erfolgreiche Integration ist nur möglich, wenn es auch gelingt, die Zuwanderung zu steuern⁶. Ein unkontrolliertes, beliebiges Hereinlassen würde Integrationsbemühungen erschweren. Konkurrenzbeziehungen zwischen Einheimischen und Ausländern am Arbeits- und Wohnungsmarkt entstehen. Die Überforderung des Bildungswesens und des sozialen Systems und die

³ Demgegenüber ist der primäre Arbeitsmarkt gekennzeichnet durch dauerhafte und relativ gut bezahlte Beschäftigungsverhältnisse. Die dort arbeitenden Arbeitskräfte haben eine bessere Qualifikation. Die Unternehmen sind deshalb bereit, höhere Löhne zu bezahlen und diese Arbeitskräfte zu halten.

⁴ Engl. „participation“; franz. „la participation“.

⁵ Zur Diskussion der Begriffe Integration – Assimilation siehe ILO: Integration of Foreign Workers into the Labour Market – France, Germany, Netherlands, Sweden, ILO: World Employment Programme – Working Paper, Geneva 1993

⁶ Hammar, Tomas; Lithman, Yngve Georg: The Integration of Migrants: Experience, Concepts and Policies, in: OECD: The Future of Migration, Paris 1987, S. 237 ff.; W. R. Böhnig: Integration and Immigration pressures in Western Europe, in: International Labour Review, Vol. 130, No. 4 1991, S. 451; Haut Conseil à l'intégration: Premier Rapport, Paris février 1991, S. 43; Dominique Schnapper: L'Europe des immigrés, Editions Fran9ois Bourin, Paris 1992, S. 50

daraus resultierenden hohen Kosten werden von der einheimischen Bevölkerung nicht akzeptiert⁷.

Tomas Hammar⁸ unterscheidet zwischen direkter und indirekter Integrationspolitik. Erstere geht von besonderen Bedürfnissen der Migranten aus, die spezielle (direkte) Maßnahmen erfordern, um deren Lage und Integration zu verbessern. An Maßnahmen sind zu nennen Sprachunterricht, Wohnungs-, Bildungs- und Beschäftigungsprogramme für Migranten. Die indirekte Integrationspolitik ergibt sich aus der allgemeinen Politik des Aufnahmelandes, die die Migranten gleichberechtigt einbezieht. Bei Vergleichen zwischen Integrationspolitiken sind deshalb sowohl die direkten Maßnahmen als auch die indirekten wie z.B. die Ausgestaltung des Sozial- und Wirtschaftssystems des Aufnahmelandes einzubeziehen. Je umfassender das System der sozialen Sicherheit ist und je stärker Gleichheit ein tragendes Prinzip des Wohlfahrtsystems (welfare System) darstellt, desto stärker trägt dieses System zum wirtschaftlichen Wohlergehen und zur Sicherheit der Migranten bei.⁹ Dies sollte sich letztendlich auch in einer besseren Integration der Ausländer/ethnischen Minderheiten niederschlagen.

Eine erfolgreiche Integrationspolitik muß bei den Faktoren ansetzen, die die Integration beeinflussen. Der Integrationsprozeß ist ein komplexer Vorgang, der von einer Reihe von Faktoren bestimmt wird. Im folgenden wird der Versuch gemacht, die für eine Integration auf dem Arbeitsmarkt förderlichen bzw. erschwerenden Faktoren aufzulisten. Zur besseren Strukturierung wurde unterteilt nach Faktoren beim Migranten und im Aufnahmeland. Diese Abgrenzung kann manchmal fließend sein. Weiterhin sagt die Auflistung nichts über das Gewicht der jeweiligen Faktoren aus.

Integrationsfördernde Faktoren

Beim Migranten:

Qualifikation (Ausbildung und berufliche Fähigkeiten und Fertigkeiten)

Vorteilhaftes erwerbsfähiges Alter (prime working age), ca. 25 – 45 Jahre

Persönliche Motivation

⁷ Es sei in diesem Zusammenhang an das aus der historischen Migrationserfahrung bekannte Phänomen der „Toleranzgrenze“ bzw. „Toleranzschwelle“ erinnert: Wenn Fremde – vor allem neue Zuwanderer, die am ehesten als „fremd“ empfunden werden – in einer Zuwanderungsregion/einem Zuwanderungsland einen gewissen Anteil überschreiten, kann es zu Aversionen bis zu feindlichen Ausschreitungen gegenüber den Fremden kommen. Davon werden auch die schon länger im Land anwesenden Ausländer nicht unberührt bleiben. Noch so gut gemeinte Integrationsbemühungen werden von ihrem Ziel abgebracht.

Die „Toleranzgrenze“ der einheimischen Bevölkerung hängt vom Zusammenwirken einer Reihe von Faktoren ab wie Situation und Konkurrenzbeziehung auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, sowie von der allgemeinen wirtschaftlichen Lage im Land, von den geschichtlichen Erfahrungen und Traditionen im Zusammenleben mit Ausländern, den Werthaltungen in der Bevölkerung und nicht zuletzt von den Vorgaben und dem Verhalten der politisch und gesellschaftlich Verantwortlichen.

Das wissenschaftliche Problem bei der „Toleranzschwelle“ besteht darin, daß der Anteil (Schwelle) nicht objektiv feststellbar ist, sondern subjektiv empfunden wird. Sie schwankt nicht nur zwischen bestimmten Bevölkerungsgruppen, sondern vergleichbare Bevölkerungsgruppen können unterschiedliche Toleranzwerte haben.

Zum Phänomen „Toleranzschwelle“ siehe: Hammar, Tomas and Lithman, Yngve Georg: The Integration of Migrants: Experience, Concepts and Policies, in: OECD: The Future of Migration, Paris 1987, S. 248; P. Köppinger, A. Martin, F. Schnorrenberg, H. Uihlein: Migration in Europa – Vorbereitende Studie zur sozialen und beruflichen Eingliederung von Migranten, Gutachten erstellt im Auftrag der EG-Kommission, Königswinter Juni 1992, S. 273 ff.

⁸ Hammar, Tomas u. a., a. a. O. S. 239 ff.

⁹ Hammar, Tomas u. a., a. a. O., S. 240

Gesellschaftlich akzeptables Familieneinkommen
Längere Dauer des Aufenthaltes
Dauerhafte Beschäftigung
Ähnliche kulturelle Herkunft/Zugehörigkeit

Im Aufnahmeland:

Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen in Berufen, Wirtschaftszweigen, Regionen mit guten wirtschaftlichen Aussichten
Wenig reglementierter Zugang zum Arbeitsmarkt
Aktive Minoritätenpolitik
Politik der Chancengleichheit
Aufnahmebereitschaft der einheimischen Gesellschaft

Integrationserschwerende Faktoren

Beim Migranten:

Langandauernde oder häufige Arbeitslosigkeit
Instabile Beschäftigungsverhältnisse (befristet, unfreiwillige Teilzeit, Leiharbeit usw.)

Qualifikations- und Ausbildungsdefizite einschließlich Sprache

Beschäftigung in Berufen, Wirtschaftszweigen, Regionen, die von starker Umstrukturierung betroffen sind
Alter
Geschlecht weiblich (Zugang zum regulären Arbeitsmarkt schwieriger für ausländische Frauen)
Größere Kinderzahl
Kulturelle Distanz

Im Aufnahmeland: Gesetzliche

Diskriminierung

De facto Diskriminierung durch Entscheidungspersonen wie Personalmanager, Arbeitsvermittler usw.

Abwehrhaltung der Gesellschaft des Aufnahmelandes gegenüber der Integration von Ausländern

Reglementierter Zugang zum Arbeitsmarkt, einschließlich zu selbständiger Tätigkeit
Ungünstige Arbeitsmarktsituation

Nach der Darstellung des Integrationsbegriffs und der Faktoren, die eine Integration erschweren bzw. begünstigen, folgt im nächsten Kapitel der Versuch, den Stand der Integration in den Arbeitsmarkt zu messen. Dies soll anhand einiger Indikatoren geschehen.

4 Messung der Integration in den Arbeitsmarkt

4.1 Probleme der Messung der Integration durch Kennziffern (Indikatoren)

Wie bereits erwähnt, bedeutet Integration in den Arbeitsmarkt einen Prozeß in Richtung gleicher Erwerbsstrukturen zwischen ausländischen Erwerbstätigen/ethnischen Minderheiten und einheimischen Beschäftigten. Ähnliche Erwerbsstrukturen signalisieren erfolgreiche Integration. Konkret auf Arbeitsmarktverhältnisse übertragen heißt dies, daß sich am Ende des Integrationsprozesses keine Unterschiede mehr zwischen vergleichbaren Gruppen der Einheimischen und der Migranten bei der Erwerbsbeteiligung (Erwerbsquote), bei der Arbeitslosigkeit oder dem Einkommen usw. ergeben dürften.

Da Integration einen Prozeß in Richtung eines gewünschten Zustandes (gleiche Erwerbsstrukturen) bedeutet, könnte Integration gemessen werden an der Abweichung (oder der Ähnlichkeit) der Erwerbsstrukturen zwischen

den ausländischen und den einheimischen Arbeitskräften¹⁰. Im einfachsten Fall der Messung werden Arbeitsmarkindikatoren (z. B. Arbeitslosigkeit, Erwerbsbeteiligung, Einkommen) für einheimische und ausländische Erwerbstätige gegenübergestellt und verglichen. Es ließen sich auch Kennziffern bilden, die z.B. den Grad der Abweichung angeben.

Ein großes Problem ist die Abgrenzung einer einheimischen Vergleichsgruppe.¹¹ Um den Integrationsstand beurteilen zu können, müssen vergleichbare Gruppen von Einheimischen und Ausländern/ethnischen Minderheiten gegenübergestellt werden. Die einheimische Kontrastgruppe muß in ihren Merkmalen nach Möglichkeit identisch mit der Gruppe der Ausländer/ethnischen Minderheit sein. Die wichtigsten Merkmale hinsichtlich des Arbeitsmarktes sind Alter, Geschlecht, Qualifikation, Beruf, Wirtschaftszweig, Region.

Eine weitere Schwierigkeit liegt darin, daß Integration auch einen zeitlichen Aspekt hat. Die persönliche Situation und die Situation der aufeinanderfolgenden Generationen verändern sich im Laufe der Zeit. Will man die Integration in Form von Strukturmerkmalen bzw. Kennziffern messen, dann wird damit die Situation zu einem bestimmten Zeitpunkt festgestellt. Individuell unterschiedlich verlaufende Integrationsprozesse, die sich im Zeitpunkt der Messung auf unterschiedlichen Integrationsstufen befinden können, werden zu diesem bestimmten Zeitpunkt addiert und normiert (z.B. durch Bildung von Verhältniszahlen). Die Unterschiede im Zeitablauf und zwischen den Generationen werden verwischt, da nur ein Mittelwert zu einem Zeitpunkt erhalten wird. Hinter diesem durchschnittlichen Wert können sich weiterhin erhebliche Unterschiede z.B.

Eine detailliertere Aufgliederung – sofern dies statistisch möglich ist – könnte diese Unterschiede sichtbar machen.

Man kann in der Regel davon ausgehen, daß eine Integration desto weiter fortgeschritten ist, je länger der Ausländer im Aufnahmeland verblieben ist. Dies muß aber nicht notwendigerweise so sein, wie im Bericht des französischen Haut Conseil à l'Intégration (Rat für Integrationsfragen) festgestellt wird:¹² In der gegenwärtigen Situation kann es durchaus vorkommen, daß die Kinder der Zuwanderer, selbst wenn sie die französische Staatsbürgerschaft haben, weniger integriert sind als ihre Eltern. Die schlechte Arbeitsmarktlage mit hoher Arbeitslosigkeit und die Folgen einer unausgewogenen Wohnungspolitik marginalisieren teilweise die zweite Generation.

Wegen der zeitlichen Dimension der Integration kann korrekterweise der Grad der Integration nur im Zeitablauf, also mit Hilfe einer Längsschnittuntersuchung ermittelt werden. Die individuelle Entwicklung der Zuwanderer und die der folgenden Generationen innerhalb der Gesellschaft des Aufnahmelandes müßte verfolgt und mit der einheimischen Bevölkerung verglichen werden. Dies ist z.B. mit einer retrospektiven Befragung möglich, während der die Stufen der Integration anhand der Vergangenheitsentwicklung bis zum Befragungszeitpunkt individuell abgefragt werden. Ein derartiger Vorschlag findet sich im Bericht des französischen Haut Conseil à l'Intégration¹³. Eine entsprechende Erhebung ist für 1993 vorgesehen.

Die Messung der Integration in Form von Indikatoren ist also nicht ohne Probleme. Trotzdem sollen im folgenden einige Indikatoren vorgestellt werden, die als Hinweis auf den Stand der Integration der ausländischen Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt gelten können und die in gewissen Grenzen einen Vergleich zwischen den Ländern ermöglichen.

Eine Reihe von Indikatoren ließe sich aus der Liste der integrationsfördernden bzw. -erschwerenden Faktoren, die unter Kapitel 3 genannt wurden, ableiten (z. B. Arbeitslosigkeit bei Einheimischen und Ausländern). Ferner könnte man Kennziffern zur Charakterisierung des Arbeitsmarktes zur Messung der Integration verwenden (z. B. Erwerbsquote).

Es gibt keinen Indikator, der allein den erreichten Stand der Integration beschreibt. Nur in der Zusammenschau mehrerer Indikatoren kann sich ein Gesamtbild ergeben. Die Beurteilung der Indikatoren darf nicht schematisch anhand einer Ziffer erfolgen. Hinter der gleichen Zahl können sich jeweils andere Prozesse verbergen, die auf unterschiedliches Funktionieren der Arbeitsmärkte von Land zu Land zurückzuführen sind. Die Auswahl an aussagefähigen Indikatoren reduziert sich, wenn diese für die Beurteilung der Integration Gewicht haben sollen und wenn Wert auf deren empirische Überprüfbarkeit und zwischenstaatliche Vergleichbarkeit gelegt wird. Im folgenden werden einige nach diesen Gesichtspunkten ausgewählte Indikatoren vorgestellt und diskutiert.

4.2 Ausgewählte Indikatoren zur Messung von Integration auf dem Arbeitsmarkt

4.2.1 Arbeitslosenquote

Man kann davon ausgehen, daß sich Arbeitslosigkeit ungünstig auf die Integration der ausländischen Arbeitnehmer auswirkt¹⁴. Wiederholte oder langandauernde Arbeitslosigkeit führt zu Dequalifizierungstendenzen und birgt die Gefahr der Marginalisierung.

¹⁰ Dieser Ansatz berücksichtigt nicht die Sozialisations- und Anpassungsprobleme der Zuwanderer, da er von gesamtgesellschaftlichen Bereichen und gruppenspezifischen Vergleichen ausgeht. Wollte man diese Probleme erfassen, wäre dies nur durch eine Befragung auf individueller Ebene möglich.

¹¹ Diese Schwierigkeit bei der Auswahl einer Kontrastgruppe ist aus der Evaluationsforschung zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wohlbekannt. Um eine sichere Aussage zum Erfolg einer Maßnahme machen zu können, muß mit einer in den Erwerbsmerkmalen gleichen Ausgangsgruppe verglichen werden, die nicht an der Maßnahme teilgenommen hat. Teilnehmer an einer Fortbildung müßten z. B. mit Nicht-Teilnehmern desselben Alters, Geschlechtes, derselben Qualifikation, gleicher Region, usw. nach Ende der Qualifizierungsmaßnahme verglichen werden. Siehe hierzu: Björklund, Anders: Evaluations of Training Programms: Experiences and Proposals for Future Research, Discussion Papers, Wissenschaftszentrum Berlin 1989; OECD: Evaluating Labour Market and Social Programmes, Paris 1991; Blaschke, D., Plath, H.-E., Nagel, E.: Konzepte und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel der Fortbildung und Umschulung. In: MittAB 3/1992, S. 381

¹² Haut Conseil à l'Intégration: La connaissance de l'immigration et de l'intégration. Rapport. Paris November 1991, S. 41 und S. 36.

¹³ Haut Conseil à l'Intégration, November 1991, a.a.O., S. 36.

¹⁴ Anzumerken ist, daß die Arbeitslosenquote über verschiedene Zeitpunkte gemessen nicht eine Entwicklung der Integration individueller ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt wiedergeben kann, da bei einer wiederholten Zeitpunkt Betrachtung – wie in den jährlichen Arbeitslosenquoten ausgedrückt – sich jeweils andere Personen im Bestand des Zählers (Arbeitslose) oder auch des Nenners der Arbeitslosenquoten befinden können. Dies hängt von der jeweiligen Höhe der Zugänge in Arbeitslosigkeit und der Höhe der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit ab. Zu- und Abgänge von Einheimischen und Ausländern/ethnischen Gruppen können unterschiedlich Zustandekommen. Bei einem anhaltenden Zustrom aus dem Ausland könnte sich die Arbeitslosigkeit z. B. aus diesem Zustrom speisen. Oder es können Verdrängungseffekte dergestalt auftreten, daß die Neuzuwanderer beschäftigte Ausländer in Arbeitslosigkeit abdrängen. Die Konjunktur beeinflusst ebenfalls die Arbeitslosenquote. Im Wirtschaftsabschwung werden zuerst die weniger gut qualifizierten Arbeitskräfte entlassen. Unter letzteren befinden sich überproportional die ausländischen Arbeitnehmer. Die eben gemachten Argumente gelten im Prinzip sowohl für Einheimische wie auch für Ausländer/ethnische Gruppen, wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Gruppenspezifische Vergleiche, wie im Bericht mit der Arbeitslosenquote dargestellt, behalten Aussagekraft.

Tabelle 3: Arbeitslosenquote für Einheimische und Ausländer in Frankreich, Deutschland, den Niederlanden und Schweden nach Alter (unter und über 25) und nach EG- bzw. Nicht-EG-Bürger-Status, 1991 – in Prozent

	Einheimische			Ausländer				
	über 25	unter 25	gesamt	über 25	unter 25	EG-Bürger	Nicht-EG-Bürger	gesamt
Frankreich	7,8	19,4	8,7	15,5	25,8	9,5	22,8	16,7
Deutschland	3,2	3,8	3,7	8,1	7,1	4,3	9,6	8,0
Niederlande	5,7	10,4	6,6	22,3	31,7	7,8	32,6	24,0
Schweden	1,9	5,7	2,4	5,8	11,5	4,4 ¹⁾	8,5 ²⁾	6,6

¹⁾ Nordische Länder (Dänemark, Finnland, Island, Norwegen).

²⁾ Nicht-Nordische Länder.

Quellen: EUROSTAT: Community Labour Force Survey (für F, NL, D)
SCB: Labour Force Sample Survey, jährliche Durchschnittswerte (für S)
Eigene Berechnungen.

In Tabelle 3 sind die Arbeitslosenquoten für Inländer und Ausländer für die vier hier betrachteten Länder für 1991 dargestellt¹⁵. Es zeigt sich, daß in allen vier Ländern die Arbeitslosenquote für Ausländer erheblich über der für Einheimische liegt. Sie beträgt meist das Doppelte der Arbeitslosenquote der Inländer, in den Niederlanden liegt sie sogar dreimal so hoch. Teilt man nach Alter unter 25 Jahren (Jugendliche) und über 25 Jahren auf, werden die Unterschiede zwischen den Quoten noch ausgeprägter. Die jugendlichen Ausländer erreichen – mit Ausnahme in der Bundesrepublik Deutschland – die dreifachen Arbeitslosenquoten der vergleichbaren einheimischen Altersgruppe. Dies ist als ein deutliches Zeichen für die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik zu verstehen, daß hier Handlungsbedarf besteht!

Beachtliche Unterschiede ergeben sich auch zwischen den Nationalitätengruppen. Gliedert man lediglich nach EG-Ausländern und Staatsbürgern aus Drittländern (außerhalb der Europäischen Gemeinschaften), dann sieht man, daß die Arbeitslosenquote für Bürger aus Drittstaaten zum Teil erheblich über der Quote der Ausländer insgesamt liegt. Dagegen befindet sich die Quote für die EG-Arbeitnehmer oft nahe der Arbeitslosenquote der einheimischen Arbeitskräfte. Dies liegt daran, (1) daß die Zuwanderungen aus EG-Ländern i. d. R. schon länger zurückliegen, somit über die Zeit ein Integrationsprozeß auf dem Arbeitsmarkt schon stattgefunden hat, (2) daß es sich bei der Zuwanderung aus der Europäischen Gemeinschaft um im Durchschnitt qualifiziertere Arbeitskräfte handelt und (3) daß wegen der Freizügigkeitsregelung sich Arbeitnehmer aus EG-Staaten konjunkturreagibler verhalten, d. h. sie kehren bei schlechter Wirtschaftslage eher in ihr Heimatland zurück als Arbeitnehmer aus Drittländern. Für Letztere ist eine Rückkehr in das frühere Beschäftigungsland wegen der Zugangsbeschränkung nicht mehr oder nur schwer möglich.

Für Schweden wurde die Arbeitslosenquote für Arbeitslose aus skandinavischen und nicht-skandinavischen Staaten dargestellt. Für diesen „nordischen Arbeitsmarkt“ (Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden) gilt die Freizügigkeit der Arbeitskräfte. Die Ergebnisse sind fast analog zu denen der EG-Länder: Die Arbeitslosenquote für nicht-nordische Arbeitskräfte liegt fast doppelt so hoch wie die der Arbeitskräfte aus dem nordischen Arbeitsmarkt.

¹⁵ Die Zahlen zur Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit beruhen auf der Arbeitskräfteerhebung des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat). Diese Erhebung wird seit 1983 jährlich und für alle EG-Länder auf Stichprobenbasis bei den Haushalten durchgeführt, und zwar nach einem einheitlichen Fragebogen. Damit ist von der Methode und den abgefragten Merkmalen her eine größtmögliche Vergleichbarkeit zwischen den EG-Ländern gegeben. Die Zahlen brauchen nicht unbedingt mit den Zahlen der bei der Arbeitsverwaltung registrierten Arbeitslosen übereinzustimmen. Deren Einschreibung hängt von Kriterien wie den Bedingungen zum Erhalt von Arbeitslosengeld ab oder von Vorteilen der sozialen Sicherheit bei einer Einschreibung (z.B. Anwartschaftszeiten zur Rentenversicherung). In Schweden wird monatlich ebenfalls eine Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis durchgeführt, bei der ähnliche Charakteristiken wie bei der Arbeitskräfteerhebung der EG abgefragt werden. Insofern ist auch für Schweden eine Vergleichbarkeit mit den anderen drei Ländern gegeben.

Tabelle 4: Arbeitslosenquoten für Einheimische und Ausländer nach Alter in Frankreich, Deutschland, den Niederlanden und Schweden 1983–1991 – in Prozent

Land	Frankreich				Deutschland				Niederlande				Schweden			
	Einheimische		Ausländer		Einheimische		Ausländer		Einheimische		Ausländer		Einheimische		Ausländer	
Jahr	gesamt	<25	gesamt	<25	gesamt	<25	gesamt	<25	gesamt	<25	gesamt	<25	gesamt	<25	gesamt	<25
1983	7,4	19,1	14,5	30,0	6,0	10,1	11,3	18,2	11,3	20,5	23,7	33,7				
1984	9,0	23,8	16,6	34,3	6,3	9,8	11,3	17,1								
1985	9,6	24,8	18,5	39,1	6,4	9,3	12,0	17,4	9,9	16,9	25,6	33,7				
1986	9,7	23,2	18,6	36,8	6,1	7,3	12,0	14,8								
1987	10,2	22,8	19,0	34,0	6,3	6,9	12,5	15,4	9,4	16,4	23,5	32,5	1,8	4,0	4,4	8,1
1988	9,6	21,7	18,5	30,0	5,9	6,4	10,9	12,7	8,8	13,7	24,9	27,3	1,5	3,2	3,8	6,0
1989	9,0	19,0	17,8	27,9	5,4	5,2	9,3	9,9	8,1	12,5	25,8	32,7	1,2	2,8	3,4	5,2
1990	8,8	19,2	17,0	29,0	4,5	4,3	8,6	7,0	7,1	10,5	23,9	28,1	1,4	3,2	4,0	7,3
1991	8,7	19,4	16,7	25,8	3,7	3,2	8,0	7,1	6,6	10,4	24,0	31,7	2,4	5,7	6,6	11,5

Quellen: EUROSTAT: Community Labour Force Survey (für F, NL, D).
SCB: Labour Force Sample Survey, jährliche Durchschnittswerte (für S).
Eigene Berechnungen.

Tabelle 4 zeigt die Entwicklung der Arbeitslosenquote im Zeitablauf von 1983 bis 1991 für die vier Länder. Die Situation der ausländischen Arbeitnehmer hat sich im Laufe der Zeit nicht sehr gebessert. Trotz Beschäftigungsanstiegs seit Mitte der 80er Jahre in allen vier Ländern verharrte die Arbeitslosigkeit der Ausländer weiterhin auf hohem Niveau.

Insbesondere ist die Arbeitslosenquote für die jugendlichen Ausländer – unter 25 Jahren – erschreckend hoch geblieben. Nur in Deutschland ist sie erheblich zurückgegangen. Dies liegt daran, daß aufgrund der demographischen Entwicklung und der verlängerten Bildungsdauer weniger deutsche Jugendliche in den Arbeitsmarkt eintreten. Somit haben ausländische Jugendliche mehr Chancen. Überdies nimmt das deutsche berufliche Ausbildungssystem¹⁶ verstärkt ausländische Jugendliche auf, weil es immer schwieriger wird, deutsche Jugendliche zu gewinnen.

Tabelle 5: Arbeitslosenquoten nach Nationalitäten

Frankreich (1991)	Franzosen	8,7%
	Ausländer	17 %
	Algerier	27 %
	Tunesier	20 %
	Marokkaner	24 %
	Türken	26 %
	Portugiesen	7,8%
Spanier	12,3%	
Deutschland (1991)	Deutsche	6,5%
	Ausländer	10,9%
	Italiener	11,4%
	Türken	10,2%
	Griechen	10,0%
	Spanier	6,7%
	Jugoslawen	6,2%
	Portugiesen	5,2%
	Sonstige	11,6%
Niederlande (1991)	Niederländer	4 %
	Ausländer	14 %
	Türken	28 %
	Marokkaner	22 %
	Surinamesen	19 %
Antillen	16 %	
Schweden (1991)	Schweden	2,4%
	Ausländer	6,6%
	Iraner	15,5%
	Chilenen	10,9%
	Jugoslawen	7,7%
	Türken	7,1%
	Finnen	4,0%

Quellen: Nationale Statistiken

¹⁶ Im deutschen sogenannten „dualen“ Berufsbildungssystem erhält der Jugendliche in einem anerkannten Ausbildungsberuf eine in der Regel dreijährige Ausbildung. Die berufspraktische Ausbildung findet an vier Tagen der Woche im ausbildenden Betrieb statt, die schulische Berufsbildung an einem Tag der Woche in einer staatlichen Berufsschule. Dieses System durchlaufen zwei Drittel der deutschen Jugendlichen. Bei den ausländischen Jugendlichen liegt dieser Anteil bei einem Drittel.

¹⁷ Man unterscheidet zwischen direkter (bewußter) und indirekter Diskriminierung. Im ersteren Fall ist die Benachteiligung wegen der Nationalität oder der ethnischen Herkunft gewollt. Im zweiten Fall ist die Benachteiligung nicht das beabsichtigte Ziel, ergibt sich aber in der Praxis aus dem Auswahlverfahren, den gesetzten Voraussetzungen, oder dem Befolgen von bestimmten Verhaltensweisen usw. Siehe hierzu Roger Zegers de Beijl (1990), a. a. O., S. 3

¹⁸ Maurin, Eric: Les étrangers: Une main-d'oeuvre à part ?, in: *Economie et Statistique*, no. 242, avril 1991, S. 40.

Hinter der Gesamtquote der Arbeitslosigkeit der Ausländer verbergen sich starke Unterschiede nach Nationalitäten. Für bestimmte Gruppen liegt die Arbeitslosigkeit dreis- bis viermal so hoch wie die Quote für Inländer. Tabelle 5 liefert hierzu Beispiele.

Wie lassen sich diese Unterschiede in der Arbeitslosigkeit zwischen Inländern und Ausländern erklären? Folgende Gründe lassen sich aufführen:

Die ausländischen Arbeitskräfte sind stark im verarbeitenden Gewerbe beschäftigt. Die Beschäftigung in diesem Sektor geht generell zurück. Außerdem befindet sich dieser Sektor in einem Umstrukturierungs- und Rationalisierungsprozeß, der für die dort Beschäftigten eine bessere Qualifikation erfordert. Ausländische Arbeitnehmer arbeiten oft in unqualifizierten Tätigkeiten. Derartige Arbeitsplätze fallen im Zuge der Rationalisierung und Umstrukturierung zunehmend weg. Es kommt zu Entlassungen und Arbeitslosigkeit der weniger qualifizierten Arbeitskräfte, darunter vielen Ausländern. Der Zugang zu Fortbildung und Umschulung ist für sie schwieriger, da sie meist keine gute Bildungsbasis besitzen und zudem Sprachdefizite aufweisen. Hinzu kommt oft als zusätzliche Benachteiligung die Unterstellung, ausländische Arbeitnehmer seien von vornherein weniger bildungsfähig.

Die Arbeitsmarktprobleme der ausländischen Arbeitskräfte sind in der Rezession größer: Von Entlassungen sind die weniger Qualifizierten (darunter viele Ausländer) stärker betroffen. Bei Einstellungen können die Unternehmen aus einem größeren Pool von Arbeitsuchenden auswählen. Dieser größere Pool besteht nicht nur aus arbeitslos gewordenen Arbeitnehmern, sondern auch aus neuen Zugängen auf dem Arbeitsmarkt, wie Jugendlichen nach der Ausbildung oder Frauen, die nach einer Periode beruflicher Inaktivität wieder erwerbstätig werden wollen. Bei größerer Auswahl ziehen die Firmen unter sonst gleichen Voraussetzungen i. d. R. einheimische Arbeitskräfte vor.

Massenhafte Verluste von Industriearbeitsplätzen können Ausländer nur zum Teil durch Beschäftigung im tertiären Sektor kompensieren. Sie stoßen bei anspruchsvolleren oder kundennäheren Tätigkeiten (Beratung, Verkauf) auf die Konkurrenz der einheimischen Arbeitnehmer, die zum Beispiel sprachlich im Vorteil sind. Zur selbständigen Existenzgründung fehlt meist das Kapital.

Auch wenn man versucht, gewisse „Struktureffekte“ zu eliminieren, indem man in ihren Merkmalen gleiche Gruppen von Inländern und Ausländern gegenüberstellt, muß man feststellen, daß die Arbeitslosigkeit der Ausländer größer ist als die der Vergleichsgruppe der Einheimischen. Es bleibt ein aus den Merkmalen (außer Nationalität) nicht erklärbarer „Rest“ an Arbeitslosigkeit übrig. Dieser statistisch nicht erklärbare Rest läßt sich nur dem Merkmal Nationalität zuordnen, muß aber nicht unbedingt direkt mit der Nationalität etwas zu tun haben. Es kann sich z. B. um Benachteiligungen aufgrund von Vorurteilen wegen der ethnischen Herkunft handeln. Dies bedeutet Diskriminierung der ausländischen Arbeitnehmer¹⁷.

Welche Größenordnung ein derartiger „Resteffekt“ annehmen kann, wird aus einer Untersuchung des Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) deutlich¹⁸. Danach hat ein ausländischer Arbeitnehmer eine um 40% höhere Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden als ein vergleichbarer französischer Arbeitnehmer der gleichen Altersgruppe, der gleichen Ausbildung, der gleichen Qualifikation und aus demselben Wirtschaftssektor.

Nach Herkunft ergeben sich erhebliche Unterschiede. So liegt zum Beispiel für einen Maghrebener das Risiko arbeitslos zu werden 80% höher als für einen vergleichbaren französischen Arbeitnehmer.

Eine kürzlich für die Bundesrepublik Deutschland durchgeführte Untersuchung findet ebenfalls erhebliche Unterschiede im Arbeitslosigkeitsrisiko nach Nationalität¹⁹. Die niedrigsten Arbeitslosenquoten haben Portugiesen (übrigens auch in Frankreich), die höchsten Quoten haben Italiener und Türken. In einer multivariaten Analyse wurde versucht, die unterschiedlichen Quoten durch die Merkmale Geschlecht, Qualifikation, Region, Alter, Beruf zu erklären. Diese haben durchaus einen Erklärungswert für die Höhe der Arbeitslosenquote, sie erklären jedoch nur zu einem geringen Teil die Unterschiede nach der Nationalität. So haben z. B. die Italiener bei sonst gleichen Merkmalen ein im Vergleich zu Portugiesen (als der Referenzgruppe) 2,8-fach höheres Arbeitslosigkeitsrisiko. Bei den Türken liegt dieser Faktor bei 2,2 und bei den Spaniern bei 1,4.

Zu ebenfalls großen Unterschieden in der Arbeitslosigkeit nach Herkunft der Erwerbslosen kommen auch niederländische Studien²⁰, und zwar sowohl aufgrund ökonomischer Analysen als auch aus Befragungen. Die statistisch-methodischen Analysen ergaben, daß sich aus „objektivierbaren Faktoren“ wie Ausbildungsniveau, Beruf, Geschlecht, Alter und regionaler Arbeitsmarktsituation die Unterschiede in der Arbeitslosigkeit zwischen den verschiedenen Minoritätengruppen und den niederländischen Arbeitnehmern nur zu einem Teil erklären lassen²¹.

Anhand von Untersuchungen zur Personalpolitik von Betrieben wurde versucht herauszufinden, wie das größere Arbeitslosigkeitsrisiko für ausländische Arbeitskräfte bei sonst gleichen Merkmalen der Beschäftigten zu erklären sei. Über Befragungen bei niederländischen Beschäftigten wurde versucht, den Rekrutierungsprozeß nachzuvollziehen und transparent zu machen. Sowohl durch den ausländischen Arbeitsuchenden (z.B. durch informelle Kanäle der Stellensuche und sein Auftreten bei der Vorstellung) als auch durch den Personalmanager (z.B. Voreingenommenheit) ergeben sich Benachteiligungen beim Zugang zur Beschäftigung. Während Einheimische eher formale Wege zur Stellensuche wählen, z.B. Bewerbungsschreiben auf Stellenanzeigen, ist für Ausländer ein informelles Netz von Freunden und Bekannten wichtig zur Suche einer Beschäftigung. Etwa 30% der Personalmanager gaben an, daß sie

bei gleicher Qualifikation dem niederländischen Bewerber den Vorzug gegenüber dem Bewerber einer ethnischen Minderheit geben würden²². Die übrigen sind sich nicht sicher, wie sie entscheiden würden. Gefragt, warum sie eine derartige vorurteilsbehaftete Entscheidung treffen würden, antworteten die Personalmanager, daß nicht sie selbst Vorurteile gegenüber Minoritäten hätten, sondern die übrigen Beschäftigten oder die Kunden.

In der Bundesrepublik Deutschland ergab eine Analyse der Personalpolitik bei Industriebetrieben in Berlin, daß etwa die Hälfte der Betriebe Inländer bei Einstellungen bevorzugt²³. Zwei Fünftel dieser Betriebe begründen dies damit, daß die Nationalität als personalwirtschaftlich negatives Signal im Sinne von mangelnden Sprachkenntnissen, nicht ausreichender Qualifikation oder mangelnder Flexibilität fungiert. Die restlichen drei Fünftel der Betriebe begründen die Begrenzung der Beschäftigung von Ausländern in ihrem Unternehmen mit dem Ziel eines „richtigen“ Ausländeranteils. Dennoch gelingt es häufig nicht, deutsche Arbeiter zu rekrutieren, insbesondere wenn es sich um schlechtbezahlte Arbeit mit belastenden Arbeitsbedingungen handelt.

Interessant wäre zu zeigen, welche Arbeitslosenquote sich für Eingebürgerte ergibt. Wenn man unterstellt, daß die Einbürgerungsentscheidung eine bessere Basis zur Integration ist und eine prinzipielle Absicht bekundet, sich in die Gesellschaft des Aufnahmelandes zu integrieren, dann müßte die Arbeitslosenquote für eingebürgerte ehemalige Ausländer niedriger als die der ausländischen Arbeitnehmer sein.

Für zwei Länder ist es möglich, Arbeitslosenquoten für Eingebürgerte und Ausländer darzustellen: Frankreich und Schweden. Tabelle 6 zeigt, daß für eingebürgerte Arbeitnehmer die Arbeitslosenquote über der Quote der einheimischen Arbeitskräfte liegt, aber auch erheblich unter der Arbeitslosenquote der Ausländer. Dies könnte daran liegen, daß die Einbürgerung erst nach einer gewissen Zeit erfolgt und somit in der Regel eine bestimmte Strecke in Richtung Integration zurückgelegt ist. Weiterhin kann man, wie bereits erwähnt, davon ausgehen, daß über die Einbürgerungsentscheidung die prinzipielle Absicht bekundet wird, sich in die Aufnahmegesellschaft zu integrieren.

Tabelle 6: Arbeitslosenquoten von eingebürgerten Arbeitnehmern und von einheimischen Arbeitskräften in Frankreich und Schweden

	Schweden	Frankreich
	1991	1990
Einheimische Arbeitskräfte	2,9%	10,9%
Eingebürgerte Ausländer	5,2%	13,8%
Ausländische Arbeitskräfte	8,1%	18,8%

Quellen: Frankreich: Haut Conseil à l'Intégration, Februar 1991, a. a. O. S. 40
Schweden: Statistisches Amt (SCB); Stichprobenerhebung zweites Halbjahr 1991

4.2.2 Einkommen

Wichtig für die Integration von Migranten ist ihr wirtschaftlicher Erfolg. Die Integration kann nur erfolgreich sein, wenn eine materielle Gleichstellung zwischen Einheimischen und Ausländern (oder ethnischen Gruppen) unter

¹⁹ Bender, Stefan; Karr, Werner: Arbeitslosigkeit von ausländischen Arbeitnehmern. Ein Versuch, nationalitätenspezifische Arbeitslosenquoten zu erklären. In: MittAB 2/1993, S. 192 ff.

²⁰ Justus Veenman: Ethnic minorities, the socially disadvantaged in Holland, unveröffentlichtes Manuskript, Erasmus Universität Rotterdam, S. 16; und Gertjan Oosterhuis, Arie Glebbeek: Price and prejudice in personnel selection, in: The Netherlands' Journal of Social Sciences, Vol. 26, No. 2 1990, S. 133 ff.

²¹ Justus Veenman, Theo Roelandt: Ethnic Minority Youth in the Netherlands, unveröffentlichtes Manuskript, Erasmus Universität Rotterdam 1992, S. 17.

²² Erna Hooghiemstra: Gelijke kansen voor alloctonen op een baan? Wervings- en selectieprocessen op de arbeidsmarkt voor on- en laaggeschoolden, in: Migrantenstudies, nr. 1, 1991. Der Prozentsatz von 30% ist in Wirklichkeit noch höher anzusetzen. Diese Art der Befragung bei Managern zur Diskriminierung von Ausländern im Unternehmen führt zu gesellschaftlich akzeptablen Antworten. Es wird ungern zugegeben, daß Diskriminierung existiert. Siehe hierzu: Bovenkerk, Frank (1992), a.a.O., S. 6.

²³ Gillmeister, Helmut; Kurthen, Hermann; Fijalkowski, Jürgen: Ausländerbeschäftigung in der Krise?, Beiträge zur Sozialökonomik der Arbeit, Bd. 21, Edition Sigma, Berlin 1989, S. 229 ff.

sonst gleichen Bedingungen erreicht wird. Wichtige Voraussetzung dazu ist gleicher Verdienst bei gleicher Arbeit, und gleiche Tätigkeiten bei gleichen Qualifikationen zwischen Inländern und Ausländern. Gleicher Verdienst von In- und Ausländern unter sonst gleichen Voraussetzungen ist ein Indikator der Integration in den Arbeitsmarkt. Um einen aussagefähigen Vergleich zu erreichen, muß man in ihren Merkmalen gleiche Gruppen einheimischer und ausländischer Arbeitskräfte gegenüberstellen. Gruppen mit gleichen Merkmalen wie Geschlecht, Alter und gleicher Qualifikation sind die Mindestvoraussetzungen. Leider ist diese statistische Basis nur selten gegeben. Im übrigen ist das Merkmal Qualifikation nicht so leicht statistisch zu erfassen. Qualifikation setzt sich zusammen aus der schulischen Ausbildung und den im Beruf erlernten Fähigkeiten und Fertigkeiten. In den üblichen Statistiken wird i. d. R. nur das schulische Bildungsniveau erfaßt.

Einkommensvergleiche können auf zwei Größen basieren: dem Arbeitseinkommen aus abhängiger Beschäftigung oder dem Haushaltseinkommen (Familieneinkommen). Das Arbeitseinkommen stellt ein Maß zum Vergleich individueller Einkommen dar, z. B. nach Qualifikationsgruppen. Im Arbeitseinkommen sind nicht enthalten Transferzahlungen wie Kindergeld, Arbeitslosenunterstützung, oder Steuervergünstigungen. Für die Wohlfahrtsentwicklung relevanter ist das Haushaltseinkommen pro Kopf, also das nach Abzug von Steuern und eventuellem Erhalt von sozialen Transferzahlungen zur Verfügung stehende Einkommen. Welche Einkommensart im einzelnen verwendet wird, hängt oft von der statistischen Verfügbarkeit ab.

Für die vier Länder wurden die vorliegenden Untersuchungen zum Einkommen zwischen Einheimischen und Ausländern herangezogen^{23a}. Als Ergebnis ist festzuhalten, daß es in den hier betrachteten vier Ländern gewisse Unterschiede in der Bezahlung zwischen Einheimischen und Ausländern bei sonst gleichen Merkmalen gibt. Die Ausländer stellen allerdings keine homogene Gruppe dar. Zwischen den Arbeitnehmern aus verschiedenen Herkunftsregionen können sich größere Unterschiede im Verdienst ergeben. Die Lohnunterschiede zwischen Einheimischen und Ausländern werden u. a. damit begründet, daß die Qualifikation der ausländischen Arbeitskräfte meist nied-

rig ist, so daß diese sich in unteren Tätigkeitsbereichen oder in Wirtschaftssektoren oder Arbeitsmarktsegmenten (sekundärer Arbeitsmarkt) konzentrieren, in denen unterdurchschnittliche Löhne gezahlt werden. Doch selbst wenn man versucht, derartige Einflußfaktoren zu eliminieren, indem man nach Wirtschaftszweigen und sonstigen Merkmalen gleiche Gruppen von einheimischen und ausländischen Arbeitskräften vergleicht, gibt es noch Unterschiede. Die ethnische Herkunft/Nationalität wirkt oft verdienstmindernd.

Die Unterschiede zwischen gleichen Qualifikationsgruppen erscheinen auf den ersten Blick quantitativ nicht allzu gravierend. Dazu ist folgendes zu sagen: Die Untersuchungen können aufgrund der statistischen Basis oft nur zwischen Kategorien der Einstufung im Betrieb verglichen. Es gibt Anzeichen, daß diese betriebliche Einstufung die bisherige Ausbildung/Qualifikation des ausländischen Arbeitnehmers nicht entsprechend berücksichtigt. Der ausländische Arbeitnehmer wird dann in der betrieblichen Lohnhierarchie nicht entsprechend seiner Ausbildung und Qualifikation eingestuft. Das Gros der ausländischen Arbeitskräfte findet sich i. d. R. im unteren Segment der Lohnskala. In diesem unteren Teil der Lohnskala verbleiben ausländische Arbeitskräfte öfter oder länger im Vergleich zu Einheimischen, da sie aus einer Reihe von Gründen weniger an betrieblichen Aufstiegsprozessen teilhaben. Innerhalb der Lohnkategorien gibt es oft nur geringe Unterschiede zwischen ausländischen und einheimischen Arbeitskräften, vor allem wenn die Lohnstruktur tarifvertraglich festgelegt ist.

4.2.3 Frauenerwerbsquote

Erwerbstätigkeit ist an sich genommen ein Integrationsfaktor. Erwerbstätigkeit ist die Basis zur Bestreitung des Lebensunterhaltes und ermöglicht persönliche Kontakte und soziale Beziehungen. Das Erwerbsverhalten wird annäherungsweise ausgedrückt durch die Erwerbsquote. Das Erwerbsverhalten und damit die Erwerbsquoten differieren zwischen Einheimischen und Ausländern. Sie haben jedoch die Tendenz, sich im Laufe der Zeit einander anzunähern. Deshalb kann man die Erwerbsquote als Indikator der Integration ansehen: Je näher sich die Erwerbsquoten der Inländer und Ausländer angenähert haben, desto ähnlicher ist das Erwerbsverhalten, desto weiter fortgeschritten die Integration. Allerdings wird als Indikator für die Integration nicht die Gesamtquote, sondern die Frauenerwerbsquote vorgeschlagen. Zur Begründung dieser Wahl sind einige generelle Bemerkungen zu zwischenstaatlichen Wanderungsprozessen und zu den Bestimmungsfaktoren der weiblichen Erwerbstätigkeit notwendig.

In den ersten Phasen des in Europa typischen Wanderungsprozesses kamen überwiegend männliche Arbeitskräfte²⁴. Sie suchten Arbeit mit besserem Verdienst im Vergleich zu ihrem Herkunftsland. Die Erwerbsquote der ausländischen Männer war deshalb überdurchschnittlich hoch. Sie wäre ein nicht aussagefähiger Indikator der Integration in den Arbeitsmarkt, da das Motiv ihres Kommens Erwerbstätigkeit war. Bei den weiblichen Ehepartnern ausländischer Arbeitnehmer sieht dies anders aus. Sie wurden von ihren Männern nachgeholt. Eine Erwerbstätigkeit dieser Frauen war ursprünglich nicht das alleinige Motiv. Da jedoch der ausländische Arbeitnehmer i. d. R. in der Arbeitsplatz- und Einkommenshierarchie einen unteren Platz einnimmt, ist er gezwungen, das Familieneinkommen zu erhöhen, um materielle Marginalisierung zu vermeiden und um zu beruf-

^{23a} Insbesondere: Lh eritier, Jean-Louis: Les déterminants du salaire, in: Economie et Statistique, No. 257, Sept. 1992, S. 9 ff.; Pischke, Jörn-Steffen: Assimilation and the Earnings of Guestworkers in Germany, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Discussion Paper No. 92-17, Mannheim 1992; Seifert, Wolfgang: Arbeitsmarktsegmentation - Mobilit atsbarriere für ausländische Arbeitnehmer? Wissenschaftszentrum Berlin, Papers P 93-102, 1993, S. 18 ff.;

Justus Veenman, Theo Roelandt: Ethnic Minority Youth in the Netherlands, Erasmus Universiteit Rotterdam (Institute for Sociological and Economic Research), unver offentlichtes Manuskript; Lennart Delander, Erik Nyberg: On the Outcome of Policies to Integrate Refugees into the Swedish Labour Market, Paper prepared for the EALE Conference in Warwick, Great Britain, 3-6 September 1992; Jan Ekberg: Economic progress of immigrants in Sweden, V axj o University, Manuskript 1991 und Jan Ekberg: Immigrants - Their economic and social mobility, in: Inga Persson (Ed.): Generating Equality in the Welfare State - The Swedish Experience, Norwegian University Press 1990.

²⁴ Die vier Phasen des Wanderungsprozesses werden von W. R. Böhning dargestellt: Zu Beginn eines Zuwanderungsprozesses kommen alleinstehende, jüngere Arbeitskräfte. In der folgenden Stufe folgen immer noch überwiegend Männer, aber diesmal verheiratete Männer. In der dritten Phase werden der Ehepartner und die Kinder nachgeholt. Mit der Präsenz der Familie und mit zunehmender Aufenthaltsdauer im Gastland steigt die Bereitschaft, für immer in diesem Land zu bleiben. Es entstehen multikulturelle Netzwerke: Ausländer öffnen Läden für ihre Landsleute und gründen Firmen, St tten der Religionsausübung werden errichtet usw. (Vgl. Böhning, W. Roger: Studies in International Labour Migration, Macmillan Press Ltd., London 1984, S. 81 ff.)

lich vergleichbaren einheimischen Bevölkerungsschichten aufzuschließen. Die Erwerbstätigkeit des Partners des ausländischen Arbeitnehmers wird deshalb zur Notwendigkeit²⁵.

Um das Erwerbsverhalten der ausländischen Frauen zu verstehen und um daraus Rückschlüsse für deren Integration in den Arbeitsmarkt zu ziehen, sollen die besonderen Faktoren dargestellt werden, die dieses Verhalten bestimmen. Als die drei wichtigsten Faktoren haben sich im Laufe der letzten Jahrzehnte die folgenden erwiesen:

(1) Die Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen hängt ab von der Familiengröße, d.h. der Zahl und dem Alter der Kinder. Da die durchschnittliche Familiengröße der Ausländer über der der Inländer liegt, könnte sich daraus ein Teil der niedrigeren Erwerbsquote erklären. Allerdings ist zu beobachten, daß sich die Zahl der Geburten der ausländischen Frauen im Laufe der Zeit der der einheimischen Frauen angleicht.

(2) Je höher der Bildungsabschluß, desto höher liegt in der Regel auch die Erwerbsbeteiligung der Frauen. Die ausländischen Frauen haben meist keine langen Ausbildungszeiten aufzuweisen. Tendenziell deutet deshalb auch dieser Faktor – Bildung – auf eine niedrigere Erwerbstätigkeit.

Diese Aussage ist insofern abzuschwächen, als der Zusammenhang längere Ausbildung – höhere Erwerbsquote vor allem für die obersten Bildungsabschlüsse gilt, die ausländischen Frauen also kaum betrifft.

²⁵ Vgl. Morokvasic, Mirjana: Migrant Women in Europe: a comparative perspective, in: UNESCO: Women on the Move, Paris 1986, S. 118 und Lundberg Lithman, Eva: Women and Migration in a European Perspective, Report to the Swedish Minister for Equality between Women and Men, Stockholm 1985, S. 27.

²⁶ Siehe hierzu Morokvasic, Mirjana: „In and out“ of the labour market: Immigrant and minority women in Europe, in: New Community, April 1993, S. 10

²⁷ Nicht berücksichtigt ist bei den Arbeitslosenzahlen das Phänomen der sog. „stillen Reserve“ am Arbeitsmarkt. Es handelt sich um Personen, die statistisch nicht als arbeitsuchend und arbeitslos erfaßt werden, sei es, daß sie nicht über das Arbeitsamt eine Beschäftigung suchen und damit nicht als arbeitsuchend registriert sind, sei es, daß sie nur zur Zeit keine Arbeit suchen, weil sie aufgrund der Konjunkturlage glauben, keine zu finden. Bei verbesserter Arbeitsmarktsituation würden sie wieder auf den Arbeitsmarkt eintreten und eine Beschäftigung suchen. In dieser stillen Reserve befinden sich besonders viele Frauen. Dieses Phänomen der stillen Reserve macht sich im Konjunkturaufschwung dadurch bemerkbar, daß der Anstieg der Beschäftigung nicht mit einem gleichen Rückgang der Arbeitslosigkeit verbunden ist. Der Beschäftigungsanstieg wird vielmehr zu einem großen Teil aus der sogenannten stillen Reserve gespeist.

²⁸ So argumentieren z. B. Marchand, Olivier: Autant d'actifs d'étrangers en 1990 qu'en 1980, in: Economie et Statistique, No. 242, avril 1991, S. 36 und Haut Conseil à l'Intégration: La connaissance de l'immigration et de l'intégration, Paris November 1991, S. 41 f.

(3) Die Erwerbsbeteiligung der ausländischen Frauen wird stark bestimmt vom Familieneinkommen. Aus der Arbeitsmarkttheorie und Empirie kennt man die Angebotskurve für Arbeit in Abhängigkeit vom Einkommen: Je niedriger der Verdienst des alleinverdienenden Ehemannes, desto stärker ist der Partner gezwungen, Arbeit zu suchen, also seine Arbeitskraft „anzubieten“.

Für die Beurteilung der Erwerbsquote als Indikator der Integration ist wichtig zu wissen, welcher der genannten Faktoren das Erwerbsverhalten der ausländischen Frauen determiniert. Offensichtlich ist der zuletzt genannte Faktor (3), niedriges Einkommen, maßgeblich. Die Ausländer nehmen meist die unteren und damit niedrig entlohnten Positionen in der Arbeitsplatzhierarchie ein, so daß der Verdienst eines Partners nicht für einen gesellschaftlich akzeptablen Lebensunterhalt im Aufnahmeland ausreicht. Der Ehepartner des ausländischen Arbeitnehmers ist deshalb zur Arbeit gezwungen.

Nun haben es ausländische Frauen schwerer als einheimische Frauen oder ausländische Männer, eine Beschäftigung zu finden²⁶. Ihre Arbeitslosenquote liegt in der Regel über der Gesamtquote für Ausländer und erheblich über der Arbeitslosenquote der einheimischen Frauen (Tabelle 7)²⁷.

Während der männliche Arbeitnehmer in der Regel über sein Arbeitsumfeld Kontakte geknüpft hat und Sozialisierungsprozesse im Aufnahmeland möglich werden, ist dies bei den ausländischen Frauen schwierig. Ihr Zugang zum Arbeitsmarkt ist dadurch nicht erleichtert. Er wird weiter erschwert wegen mangelnder Sprachkenntnisse, fehlender Qualifikation und kultureller Distanz zur Arbeitswelt. Diese Faktoren stellen ein Integrationshemmnis dar. Einmal im Arbeitsmarkt sind die ausländischen Frauen – noch stärker als die ausländischen Männer – in den weniger attraktiven, schlecht bezahlten Tätigkeiten zu finden, die zudem noch instabil sind (konjunkturabhängig, befristet, jederzeit kündbar usw.). Beschäftigungs- und Nichtbeschäftigungsperioden wechseln.

Die speziellen Beschäftigungsprobleme ausländischer Frauen schlagen sich in unterschiedlichen Erwerbsquoten im Vergleich zu den einheimischen Frauen nieder. Im Laufe der Zeit sollten sich die Erwerbsquoten zwischen ausländischen und einheimischen Frauen annähern, was ein Schritt in Richtung Integration bedeuten würde²⁸. Die Differenz zwischen beiden Erwerbsquoten kann deshalb als ein Indikator der Integration bzw. Nicht-Integration in den Arbeitsmarkt angesehen werden.

Tabelle 7: Arbeitslosenquote für einheimische und ausländische Frauen in Frankreich, Deutschland, den Niederlanden und Schweden 1983–1991 – in Prozent

Land	Frankreich		Deutschland		Niederlande		Schweden	
	Einheimische	Ausländer	Einheimische	Ausländer	Einheimische	Ausländer	Einheimische	Ausländer
1983	10,0	19,1	7,0	14,2	13,3	29,5		
1984	11,7	19,8	7,8	13,7				
1985	12,1	23,8	8,0	14,3	12,0	28,6		
1986	11,7	23,1	7,7	15,6				
1987	13,0	23,6	7,4	15,2	13,5	36,6	1,8	3,8
1988	12,2	24,8	7,5	14,5	12,3	27,0	1,5	3,7
1989	12,0	24,7	7,0	13,6	11,4	27,8	1,8	3,4
1990	11,7	22,7	5,8	10,2	10,4	29,5	1,4	3,6
1991	11,2	21,1	4,5	8,6	9,5	25,3	2,2	5,8

Quellen: EUROSTAT: Community Labour Force Survey (für F, D, NL).
SCB: Labour Force Sample Survey, jährliche Durchschnittswerte (für S) und eigene Berechnungen.

Tabelle 8: Erwerbsquoten einheimischer und ausländischer Frauen nach Altersgruppen 1991 (1983) – in Prozent

Altersgruppe	Einheimische	Ausländerinnen		
		Gesamt	EG-Bürger	Nicht-EG-Bürger
Frankreich				
14–24	36 (46)	29 (34)	39 (33)	23 (34)
25–49	79 (70)	51 (46)	69 (50)	40 (46)
50–64	38 (39)	32 (33)	39 (30)	21 (34)
Deutschland (alte Bundesländer)				
14–24	52 (48)	36 (37)	43 (46)	34 (34)
25–49	70 (58)	55 (57)	63 (62)	52 (55)
50–64	40 (33)	44 (50)	47 (50)	43 (49)
Niederlande				
14–24	56 (45)	37 (30)	57 (36)	33 (27)
25–49	65 (46)	42 (39)	63 (52)	34 (34)
50–64	25 (18)			
Schweden				
14–24	65 (64)	56 (52)		
25–54	92 (89)	73 (77)		
55–64	68 (63)	46 (45)		

Quelle: EUROSTAT (Community Labour Force Survey)
SCB: Labour Force Survey, jährliche Durchschnittswerte (Schweden) und eigene Berechnungen.

In Tabelle 8 sind die Erwerbsquoten der ausländischen und einheimischen Frauen für die hier betrachteten 4 Länder dargestellt. Da die Erwerbstätigkeit der Frauen nach Alter variiert, werden zur Differenzierung altersspezifische Erwerbsquoten verglichen. Tabelle 8 zeigt, daß die Erwerbsquoten der ausländischen Frauen 1991 durchweg erheblich unter denen der einheimischen Frauen liegen. Verglichen mit 1983 hat sich keine große Annäherung ergeben. Diese Abweichungen zwischen den Erwerbsquoten deuten auf mangelnde Integration der ausländischen Frauen hin. Vergleicht man mit Frauen aus EG-Ländern, dann liegt deren Erwerbsquote oft nahe der der einheimischen Frauen. Dies kann damit zusammenhängen, daß im Durchschnitt Frauen aus EG-Ländern sich länger im jeweiligen Land aufhalten als Frauen aus Drittstaaten. Damit ist der Integrationsprozeß fortgeschrittener. Weiterhin werden EG-Ausländer wegen der Freizügigkeitsregelung bei wirtschaftlichen oder sonstigen Schwierigkeiten – z.B. Integrationsproblemen – eher in ihr Heimatland zurückkehren. Dies bedeutet für sie ja keine irreversible Entscheidung wie für Angehörige aus Drittstaaten der EG, die, in ihr Herkunftsland zurückgekehrt, in der Regel nicht wieder ins frühere Aufnahmeland kommen können.

Abschließend zur Erwerbsquote der ausländischen Frauen als Maßstab der Integration in den Arbeitsmarkt muß darauf hingewiesen werden, daß die hier verwendete globale Erwerbsquote nur ein sehr grober Indikator sein kann. Es ist durchaus denkbar, daß auch multikulturelle Aspekte Unterschiede im Erwerbsverhalten begründen. Es wäre deshalb nötig, die Erwerbsquote tiefer zu untergliedern und speziellere Erwerbsquoten zu berechnen, zum Beispiel

nach Nationalität oder nach Kinderzahl und anschließend zu vergleichen, welche Unterschiede sich zwischen einheimischen und ausländischen Frauen ergeben.

Bei aller Problematik der Erwerbsquoten als Indikator der Integration bleibt im Ergebnis frappierend, daß die hier vorgestellten globalen Quoten der ausländischen Frauen nahezu durchweg unter denen der einheimischen Frauen liegen. Zugleich liegt die Arbeitslosigkeit der ausländischen Frauen weit über der Arbeitslosenquote der einheimischen Frauen. Dies ist ein weiteres Indiz für die speziellen Arbeitsmarktprobleme ausländischer Frauen. Längere oder häufigere erfolglose Arbeitsuche – die sich in der hohen Arbeitslosenquote ausdrückt – hat auch Einfluß auf das Erwerbsverhalten und damit auf die Erwerbsquote, womit sich auch ein gewisser Aussagewert als Integrationsmaß begründen läßt.

4.2.4 Sonstige Indikatoren

Wie bereits bei der Diskussion zu den Indikatoren der Integration in den Arbeitsmarkt erwähnt, gibt es keinen Indikator der allein den Grad oder die Geschwindigkeit der Integration in den Arbeitsmarkt sicher wiedergibt. Nur in der Zusammenschau mehrerer Indikatoren ergibt sich ein Gesamtbild. Jeder der bisher genannten Indikatoren beschreibt einen bestimmten Teilzustand auf dem Arbeitsmarkt. Neben den bisher genannten Indikatoren zur Integration in den Arbeitsmarkt kann man sich weitere vorstellen (ohne daß diese hier empirisch belegt werden):

(1) Der *Beschäftigungsgrad von Einheimischen und Ausländern in atypischen Beschäftigungsformen* kann gegenübergestellt werden. Beispiele für derartiger Formen sind befristete Arbeitsverhältnisse sowie Teilzeitarbeit und Leiharbeitsverhältnisse.

Atypische Beschäftigungsformen sind meist dem sogenannten sekundären Arbeitsmarkt zuzuordnen, geben also eine prekäre Situation für Beschäftigte auf dem Arbeitsmarkt wieder. Falls ausländische Arbeitnehmer überproportional in derartigen Beschäftigungsverhältnissen zu finden wären, würde dies ein Indiz für mangelnde Integration in den Arbeitsmarkt darstellen. Es gibt Hinweise, daß sich die Ausländer überproportional in sogenannten prekären Beschäftigungsverhältnissen befinden²⁹.

(2) Ein weiterer Anhaltspunkt zur Integration der Ausländer/ethnischen Minderheiten in den Arbeitsmarkt kann der *Anteil der ausländischen Selbständigen an der Ausländerbeschäftigung* sein. Die Entscheidung zu einer beruflichen Selbständigkeit kann in der Regel nur nach einer gewissen Kenntnis des lokalen Marktes getroffen werden, was eine bestimmte Vertrautheit mit der Umgebung voraussetzt. Eine selbständige Existenz deutet auch auf ein Verbleiben auf Dauer im Aufnahmeland hin. Die Möglichkeit einer Betriebsgründung durch einen Ausländer läßt eine gewisse Offenheit des Zugangs zu diesem Teil des Arbeitsmarktes des Aufnahmelandes erkennen. Offener Zugang zum Arbeitsmarkt wirkt prinzipiell integrationsfördernd.

Der Anteil der ausländischen Selbständigen kann mit einer gewissen Berechtigung als Indikator der Integration in den Arbeitsmarkt betrachtet werden. Allerdings ist auch Vorsicht geboten: Die Umstände der Entstehung der selbständigen Tätigkeit und die Art der Unternehmen sind zu berücksichtigen. Sind z.B. die Ausländer wegen der schlechten Arbeitsmarktlage in die Selbständigkeit „gezwungen“ worden³⁰? Welches Einkommen kann daraus

²⁹ Für Frankreich z. B. Maurin, Eric (1991), a. a. O., S. 39 ff.

³⁰ Cross, Malcolm und Entzinger, Han stellten fest, daß Diskriminierung und verschlechterte Arbeitsmarktsituation viele ausländische Arbeitnehmer in die Selbständigkeit gezwungen haben. Siehe „Caribbean minorities in Britain and the Netherlands: comparative questions“, in: Malcolm Cross and Han Entzinger (eds.): *Last illusions: Caribbean minorities in Britain and the Netherlands*, London 1988, S. 1-33.

erzielt werden und wie überlebensfähig sind die Betriebe? Zur Beantwortung dieser Fragen ist noch mehr Forschung nötig.

Nach der Arbeitskräfteerhebung des Statistischen Amtes der EG (EUROSTAT) betrug 1991 der Anteil selbständiger Existenzen an der Zahl der ausländischen Erwerbstätigen – bei steigender Tendenz – für Frankreich 9,0%, für Deutschland 6,4%, bei den Niederlanden 8,1% und aus einer vergleichbaren Erhebung für Schweden 7,2%. Aus der Volkszählung 1990 für Frankreich ist noch der Hinweis interessant, daß der Selbständigenanteil bei den naturalisierten Franzosen (*francais par acquisition*) um ein Drittel höher liegt als bei den Ausländern. Die Rolle der Staatsbürgerschaft bei Betriebsgründungen wäre bei internationalen Vergleichen zu berücksichtigen.

(3) Die *Ausbildung* stellt einen entscheidenden Faktor zur beruflichen Integration auf dem Arbeitsmarkt dar. Bildung fördert in der Regel den Zugang zur Beschäftigung und ermöglicht Chancengleichheit hinsichtlich Einkommen und Berufswahl. Schulerfolg oder -mißerfolg bestimmen nicht nur die späteren Chancen auf dem Arbeitsmarkt, sondern ziehen auch gesellschaftliches Verhalten nach sich, das den Lebensweg positiv oder negativ (Marginalisierung, Kriminalität) beeinflussen kann. Die Anteile der zweiten und dritten Ausländergeneration, die die verschiedenen Ebenen des Bildungssystems durchlaufen, sind ein wichtiger Indikator für die Integration in das Bildungswesen und die Gesellschaft des jeweiligen Staates. In Betracht kommen die Prozentsätze nach Altersgruppen ausländischer Schüler auf den verschiedenen Ebenen des Bildungswesens, deren Abbrecherquoten, Durchfallquoten und Erfolgsquoten im Vergleich mit den einheimischen Schülern. Diese Anteile geben Hinweise zur späteren Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt. Im Rahmen dieses Berichtes ist es aber nicht möglich, diese Kennzahlen auch empirisch für die vier Länder zu belegen.

Ein gutes Instrument, mit dessen Hilfe Hinweise zur Integration in den Bildungs- und Beschäftigungsbereich erhalten werden, könnte die Bildungsgesamtrechnung (BGR) darstellen. Ziel der BGR ist die Analyse von Beständen und Bewegungen innerhalb und zwischen den verschiedenen Bildungsstufen und Beschäftigungsbereichen³¹. Falls eine Aufteilung der Zahlen in einheimische und ausländische Personengruppen möglich wird, würde dies Zeitpunktvorgleiche zwischen den Personengruppen und über die Zeit hinweg erlauben.

5 Integrationspolitik

Die Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt hängt von der Ausländer- und Integrationspolitik des betreffenden Landes ab. Zur Beurteilung des Integrationsstandes ist deshalb die Kenntnis der Integrationsmaßnahmen und der zugrundeliegenden „Integrationsphilosophie“ notwendig. In dem vorliegenden Beitrag kann hier nur eine zusammenfassende Übersicht gegeben werden.

Bei der Integrationspolitik kann zwischen direkten (speziellen) und indirekten (allgemeinen) Maßnahmen unter-

schieden werden. Erstere gehen von besonderen Bedürfnissen der Zuwanderer aus, die spezielle (direkte) Maßnahmen erfordern, um deren Lage und Integration zu verbessern. Eng verknüpft mit der direkten Integrationspolitik ist der Begriff Minderheiten(Minoritäten)politik. Diese stellt auf besondere Regelungen und Maßnahmen für die jeweiligen ethnischen Minderheiten ab. Die indirekte Integrationspolitik ist zu sehen im Rahmen der allgemeinen Sozialpolitik des Aufnahmelandes, die die Migranten weitgehend als gleichberechtigt einbezieht. Je umfassender die Politiken in den Bereichen Wohnung, Bildung und soziale Sicherheit sind und je stärker Gleichheit ein tragendes Prinzip dieser Politiken ist, desto stärker kann man davon ausgehen, daß dieses System auch zur Integration der Ausländer/ethnischen Minderheiten beiträgt.

Eine erfolgreiche Integration ist nur möglich, wenn es auch gelingt, die Zuwanderung zu steuern. Ein unkontrolliertes, massives Hereinlassen wird Integrationsbemühungen erschweren, Konkurrenzbeziehungen zwischen Einheimischen und Ausländern am Arbeits- und Wohnungsmarkt werden entstehen. Die Überforderung des Bildungswesens und des sozialen Systems und die daraus resultierenden hohen Kosten werden von der einheimischen Bevölkerung nicht akzeptiert.

Schweden, das von den hier betrachteten Ländern die konzeptionell ausgereifteste und beständigste Immigrations- und Integrationspolitik verfolgt, regulierte immer stark die Zuwanderung. Das System zur Aufnahme, Unterbringung, Schulung und der Eingliederung in den Arbeitsmarkt kann sonst den speziellen Bedürfnissen der Migranten, vor allem in den Anfangsjahren, nicht Rechnung tragen. Je länger die Migranten ohne Arbeit bzw. in stark unterwertiger Beschäftigung verbleiben, desto stärker erfolgt die Entwertung ihres Humankapitals, d.h. ihrer Fähigkeiten und Fertigkeiten.

Gleiche Behandlung der Ausländer/ethnischen Minderheiten in der Sozialpolitik und im Zugang zum Arbeitsmarkt ist eine tragende Voraussetzung zur erfolgreichen Integration. Trotzdem gibt es auch Beispiele, wo eine mechanistische Durchsetzung dieses Gleichheitsgrundsatzes entgegengesetzte Effekte hervorbringen kann. Das Beispiel Frankreich zeigt, daß eine Zuweisung von Sozialwohnungen nach gleichen Kriterien den Auszug der Einheimischen nach sich ziehen kann, wenn sich unter den Zielgruppen viele Ausländer befinden. Dies hat die weitere Vernachlässigung derartiger Viertel zur Folge und führt zu Segregation/Marginalisierung der ethnischen Minoritäten, was gerade vermieden werden sollte. Die Segregation führt zu gettoartigen Verhältnissen mit negativen Effekten auf die Qualität der dortigen Schulausbildung und der daraus folgenden Minderung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Das Beispiel Niederlande zeigt, daß ein großzügiges Sozialsystem negative Arbeitsmarkteffekte bewirken kann. Die soziale Absicherung der ethnischen Minoritäten wurde lange Zeit als akzeptable Alternative zur Erwerbstätigkeit angesehen. Eine derartige Haltung kann zu Marginalisierungstendenzen führen, wenn fehlende Berufstätigkeit einen Rückzug in die eigene ethnische Gruppe nach sich zieht. Dies hat zur Folge, nicht genügend mit der Gesellschaft vertraut zu werden, in der man lebt.

In diesem Zusammenhang soll noch der Begriff multikulturelle Gesellschaft (*multiculturalism*) erwähnt werden: Er bedeutet, daß sich aus der Zuwanderung ethnische Gemeinschaften entwickeln, die sich von der Mehrheitsbevölkerung durch eine eigene Sprache, Kultur, soziales Ver-

³¹ Vergleiche zur Bildungsgesamtrechnung: Fischer, G., Hensel, R., Reinberg, A., Reuschel, H.-D., Tessaring, M.: Bestand und Bewegung im Bildungs- und Beschäftigungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 170, Nürnberg 1993.

halten und eigene Vereinigungen unterscheiden. Diese Unterschiede können u. U. über mehrere Generationen erhalten bleiben. Den Migranten werden prinzipiell die gleichen Rechte wie den Einheimischen eingeräumt, ohne daß a priori von ihnen erwartet wird, ihr Anderssein aufzugeben. Allerdings wird Konformität mit bestimmten Kernwerten der Aufnahmegesellschaft erwartet. Multikulturalismus setzt die Bereitschaft der Mehrheitsbevölkerung voraus, kulturelle Unterschiede zu akzeptieren, u.U. sogar zu begrüßen. Dies wiederum erfordert die Bereitschaft, soziales Verhalten und institutionelle Strukturen zu ändern. Eine Politik der multikulturellen Gesellschaft gibt es in den klassischen Einwanderungsländern wie z.B. Australien und Kanada. In Europa kommen Schweden und die Niederlande diesem Modell nahe³².

Eng verknüpft mit dem Begriff multikulturelle Gesellschaft und direkte Integrationspolitik ist die Minoritäten- oder Minderheitenpolitik. Diese stellt auf besondere Regelungen und Maßnahmen für die jeweiligen Minderheiten ab. In der Entwicklung der Integrationspolitiken der hier betrachteten vier Länder läßt sich eine konvergierende Tendenz erkennen. Länder, die eine multikulturelle Integrationspolitik betrieben haben, wie die Niederlande und teilweise Schweden, nähern sich in ihrer Politik monokultural ausgerichteten Ländern wie Frankreich an. Demgegenüber fand in der Bundesrepublik Deutschland – mit einer monokulturalen Politik – in den letzten Jahren eine intensive Diskussion über die multikulturelle Gesellschaft statt. Der massive Zufluß von Asylbewerbern hat inzwischen leider zu häßlichen Vorfällen geführt und diese Diskussion unterbrochen.

Die Durchsicht der Integrationsmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt läßt generell ein Zurücknehmen von speziellen Maßnahmen für ausländische Arbeitnehmer/ethnische Minderheiten erkennen, was die oben angesprochenen Konvergenztendenzen bestätigt. Die Zielgruppen (Arbeitslose, Geringqualifizierte) der Arbeitsmarktpolitik beinhalten einheimische und ausländische Arbeitskräfte gleichermaßen. Aufgrund der größeren Arbeitmarktschwierigkeiten finden sich in den Zielgruppen oft überproportional viele Ausländer. In den konkreten Maßnahmen sind i. d. R. die ausländischen Teilnehmer unterproportional vertreten, d. h. prozentual weniger als es ihrem Anteil an der jeweiligen Zielgruppe (z.B. Jugendarbeitslosigkeit) entspricht. Oder sie finden sich in den weniger anspruchsvollen Qualifikationsmaßnahmen, die oft nur eine „Parkfunktion“ haben und letztendlich zu keiner dauerhaften Beschäftigung führen.

Diese mangelnde Beteiligung der Ausländer/ethnischen Minderheiten an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hat eine Reihe von Ursachen. In den Qualifikationsmaßnahmen – der wichtigsten Maßnahmengruppe – spielen die Sprachkenntnisse und die vorhandene Bildungsbasis eine wesentliche Rolle. Wenn die zuständigen Entscheidungsträger (sog. gate-keepers) glauben, die ausländischen Arbeitslosen seien weniger bildungsfähig und haben die sprachlichen und qualifikatorischen Voraussetzungen nicht, dann werden diese in bestimmte Maßnahmen nicht einbezogen.

Gerade bei ausländischen Arbeitslosen genügt eine schematische Zuweisung in eine normierte Qualifikationsmaßnahme nicht, sondern erfordert eine individuelle Berücksichtigung ihrer Defizite. Der hierfür erforderliche Aufwand gerät bei finanziellen und personellen Engpässen in Konkurrenz mit Aufwendungen für vergleichbare einheimische Gruppen von Erwerbslosen. Auf jeden Fall sollten die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für die speziellen Erfordernisse der Ausländer flexibel handhabbar und auf lokale Verhältnisse adaptierbar sein. Der Einbezug lokaler Akteure (Kommunen, Sozialpartner, Verbände, Wohlfahrtseinrichtungen, Bildungsinstitutionen) ist vorteilhaft. Den Bedürfnissen vor Ort kann damit stärker Rechnung getragen werden. Die Wiedereingliederungschancen in den Arbeitsmarkt erhöhen sich.

Staatliche Integrationsprogramme stoßen schließlich auch an Grenzen: Es kann schwierig sein, ausländische Arbeitslose überhaupt anzusprechen – z.B. wenn sie sich nicht oder nicht alle bei der Arbeitsverwaltung melden (Beispiel Jugendliche in Frankreich) – und zu gewinnen, z.B. für Qualifikationsmaßnahmen. Insofern ist auch eine Anstrengung von Seiten der Migranten zu fordern, die angebotenen Integrationsmaßnahmen anzunehmen.

Eine weitere Beschränkung der Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitslosigkeitssituation der Migranten liegt im Wirtschaftssystem. In der Marktwirtschaft kann der Arbeitgeber prinzipiell einstellen, wen er will. Zieht er es bei sonst gleichen Voraussetzungen vor, aus dem Pool der Arbeitssuchenden einheimische Arbeitskräfte auszuwählen, kann er nicht zu einem anderen Einstellungsverhalten gezwungen werden. Es können bestenfalls gewisse Rahmenbedingungen (z. B. finanzielle Erleichterungen bei der Einstellung) oder die individuellen Voraussetzungen (z. B. durch Qualifizierung) geändert werden.

6 Zusammenfassung

Integration in den Arbeitsmarkt wird in dieser Untersuchung verstanden als ein Prozeß in Richtung gleicher Erwerbsstrukturen zwischen ausländischen Erwerbstätigen und einheimischen Beschäftigten. Ähnliche Erwerbsstrukturen signalisieren erfolgreiche Integration. Da Integration einen Prozeß in Richtung eines Zustandes bedeutet, könnte der Stand der Integration gemessen werden an der Abweichung oder der Ähnlichkeit der Erwerbsstrukturen zwischen den ausländischen und den einheimischen Arbeitskräften. Zu diesem Zweck wurden Arbeitsmarktdikatoren ausgewählt und zwischen den vier Ländern verglichen. Ausgewählt und dargestellt wurden Arbeitslosigkeit, Verdienst, Frauenerwerbsquote.

Zur *Arbeitslosigkeit* der ausländischen/ethnischen Gruppen ist zu bemerken, daß deren Arbeitslosenquote in allen der hier betrachteten Länder erheblich über der der einheimischen Erwerbsbevölkerung liegt. Sie beträgt etwa das Doppelte in Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, Schweden und das Dreifache in den Niederlanden. Diese Situation hat sich seit Anfang der 80er Jahre für die ausländischen Arbeitskräfte nicht gebessert.

Die *Verdienstunterschiede* zwischen einheimischen und ausländischen Arbeitnehmern in gleichen Qualifikationskategorien erscheinen auf den ersten Blick nicht allzu gravierend. Das Problem liegt jedoch eher in der Bewertung der ausländischen Qualifikationen. Es gibt Anzeichen, daß die betriebliche Einstufung die Ausbildung des ausländischen Arbeitnehmers nicht entsprechend berücksichtigt.

³² Castles, Stephen: The Process of Integration of Migrant Communities, Paper presented at the International Conference on Population and Development, Santa Cruz, Bolivia 18 – 22 January 1993, Seite 5, Organized by the Population Division of the United Nations Secretariat.

In den *Erwerbsquoten* der ausländischen Frauen schlagen sich Erwerbswunsch, Erwerbsnotwendigkeit und die speziellen Beschäftigungsprobleme der ausländischen Frauen nieder. Die Erwerbsquoten der ausländischen Frauen liegen durchweg erheblich unter denen der einheimischen Frauen. Dies deutet auf mangelnde berufliche Integration der ausländischen Frauen hin. In die gleiche Richtung weist auch deren überdurchschnittliche Arbeitslosenquote.

Abschließend ist festzustellen, daß eine generelle Angleichung der Arbeitsmarktverhältnisse zwischen Ausländern/ethnischen Gruppen und einheimischen Arbeitskräften in naher Zukunft nicht erwartet werden kann. Dafür sind die Voraussetzungen nicht zu sehen. Dies gilt sowohl für die Zuwanderer als auch für die absehbaren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den untersuchten Ländern. Weiterhin ist darauf hinzuweisen, daß trotz vielfältiger, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität betriebenen Integrationsbemühungen, die Ergebnisse in den vier Ländern tendenziell ähnlich sind: Die Arbeitslosigkeit der ausländischen Arbeitskräfte liegt erheblich über dem Durchschnitt,

teilweise mit steigender Tendenz. Die ländervergleichenden Darstellungen offenbarten auch erhebliche Unterschiede in der Arbeitsmarktsituation der Ausländer/ethnischen Minderheiten zwischen den jeweiligen Staaten als auch zwischen den zugewanderten Nationalitäten innerhalb eines Landes.

Die ausländischen Arbeitnehmer übernehmen in der Regel Tätigkeiten im unteren Lohnsegment. Aus diesem Segment des Arbeitsmarktes ist eine Aufwärtsmobilität generell nicht leicht und für die Ausländer im besonderen und in Konkurrenz mit den Einheimischen aus einer Reihe von Gründen schwerer (mangelnde Sprachkenntnisse und Qualifikation, Benachteiligung im Rekrutierungsprozeß etc.). Verbesserungen der beruflichen Situation sind deshalb in erster Linie von Generation zu Generation zu erwarten. Diese Entwicklung braucht Zeit. Sie ist aber auch in hohem Maße von der Integrationspolitik abhängig, die Segregationen innerhalb der gesellschaftlich wichtigen Bereiche Wohnungsmarkt, Bildungssystem, Arbeitsmarkt nicht zulassen darf bzw. bestehende Ausgrenzungen auflösen muß.