



DIE ARBEITSMARKTINTEGRATION VON ZUWANDERERN IN DEUTSCHLAND

Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland



ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Die OECD ist ein in seiner Art einzigartiges Forum, in dem die Regierungen von 30 demokratischen Staaten gemeinsam daran arbeiten, den globalisierungsbedingten Herausforderungen im Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbereich zu begegnen. Die OECD steht auch in vorderster Linie bei den Bemühungen um ein besseres Verständnis der neuen Entwicklungen und der dadurch ausgelösten Befürchtungen. Sie hilft den Regierungen dabei, diesen neuen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, indem sie Untersuchungen zu Themen wie Corporate Governance, Informationswirtschaft oder Probleme der Bevölkerungsalterung durchführt. Die Organisation bietet den Regierungen einen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Politikerfahrungen auszutauschen, nach Lösungsansätzen für gemeinsame Probleme zu suchen, empfehlenswerte Praktiken aufzuzeigen und auf eine Koordinierung nationaler und internationaler Politiken hinzuwirken.

Die OECD-Mitgliedstaaten sind: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Korea, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, die Slowakische Republik, Spanien, die Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften nimmt an den Arbeiten der OECD teil.

Über die OECD-Veröffentlichungen finden die Arbeiten der Organisation weite Verbreitung. Letztere erstrecken sich insbesondere auf Erstellung und Analyse statistischer Daten und Untersuchungen über wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Themen sowie die von den Mitgliedstaaten vereinbarten Übereinkommen, Leitlinien und Standards.

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der Organisation oder der Regierungen ihrer Mitgliedstaaten wider.

Titel der Originalfassung:

The Labour Market Integration of Immigrants in Germany

Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD

©OECD (2005)

Nachdruck, Kopie, Übertragung oder Übersetzung dieser Veröffentlichung nur mit schriftlicher Genehmigung. Diesbezügliche Anträge sind zu richten an: OECD Publishing: rights@oecd.org oder per Fax (+33-1) 45 24 13 91. Die Genehmigung zur Kopie von Teilen dieses Werks ist einzuholen beim Centre Français d'exploitation du droit de Copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, Frankreich (contact@cfcopies.com).

VORWORT

Die OECD führt zur Zeit auf Wunsch mehrerer Mitgliedstaaten eine Reihe von Länderstudien zur Arbeitsmarktintegration von Migranten und ihrer Kinder durch. Nach einem Bericht im Jahr 2004 über die Situation in Schweden ist Deutschland das zweite untersuchte Land. Weitere Studien über Australien und Frankreich werden zur Zeit durchgeführt. In 2006 und 2007 sind Länderberichte über Dänemark, die Niederlande, Norwegen, das Vereinigte Königreich und eventuell die Schweiz vorgesehen. Zu diesem Themenbereich veranstaltete die OECD zudem vor kurzem gemeinsam mit der Europäischen Kommission ein Seminar „Migrantinnen und der Arbeitsmarkt: Diversität und Herausforderungen“ (26.-27. September 2005 in Brüssel).

Hintergrund dieses Projekts ist, dass Zuwanderung in vielen Ländern in Verbindung mit anderen Maßnahmen als ein Weg angesehen wird, die negativen Konsequenzen des demographischen Wandels zu mindern. Damit dies in der Zukunft eine praktikable Politikoption sein kann, ist es erforderlich, dass die gegenwärtigen Immigranten – von denen viele erst vor kurzem zugewandert sind –, ihre Kinder und zukünftige Zuwanderer in die Gesellschaften der OECD-Länder auf irgendeine Weise „integriert“ werden. Da ein erheblicher Teil der Bevölkerung Immigranten sind (in Deutschland mehr als 12 Prozent), ist deren Integration und die Integration ihrer Kinder auch ein entscheidender Faktor für den sozialen Zusammenhalt.

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf ein zentrales Element der Integration: die Arbeitsmarktintegration. Damit ist gemeint, dass Zuwanderer im Laufe der Zeit – da sie zunehmend die Sprache des Empfangslandes erlernen und Arbeitserfahrung erlangen – ähnliche Arbeitsmarktergebnisse erzielen wie die übrige Bevölkerung. Da die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Immigranten ein zentrales Politik-anliegen ist, wird ihre Erwerbstätigkeit als wichtigster Integrationsindikator angesehen.

Die Themen, die in diesem Bericht behandelt werden, wurden in verschiedenen Missionen in Deutschland im Juli und Oktober 2004 identifiziert. Im Rahmen dieser Missionen traf die OECD-Delegation mit einigen zentralen Akteuren und Institutionen im Bereich der Integration auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zusammen. Der Bericht beginnt mit einer Erläuterung des Studiendesigns und des deutschen Ansatzes im Hinblick auf die Integration. Dieser einführende Teil umfasst auch eine Beschreibung des institutionellen Rahmens sowie die Identifikation der wichtigsten Zuwanderergruppen. Anschließend erfolgt eine Analyse der zentralen Problemfelder, welche die Arbeitsmarktergebnisse von Personen mit Migrationshintergrund – inklusive der Kinder von Migranten – beeinflussen. Der Bericht endet mit einer Zusammenfassung und einer Reihe von Empfehlungen.

Kontakt: Thomas Liebig (Tel. +33-1-45-24-9068, Email: Thomas.Liebig@oecd.org)

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	7
Einführung	9
Die Integration der Zuwanderer – Definition und Methoden	10
Was bedeutet Integration?	10
Methodik – Zielpopulation und Arbeitsmarktmerkmale	11
Die wichtigsten Zuwanderergruppen in Deutschland	14
Die „Gastarbeiter“ und ihre Familien	14
Aussiedler und Spätaussiedler aus Osteuropa	16
Humanitäre Migranten	18
Entwicklung der Arbeitsmarktsituation von Personen mit Migrationshintergrund	20
Rahmenbedingungen der Integrationspolitik	25
Der gesetzliche Rahmen	25
Die Rolle der nachgeordneten Regierungsebenen und der nichtstaatlichen Akteure	29
Die wichtigsten Handlungsfelder der Integrationsförderung	31
Kernprobleme bei der Integration von Zuwanderern der ersten und zweiten Generation in den Arbeitsmarkt	35
Situation der Neuzuwanderer	35
Qualifikationsstruktur der in Deutschland geborenen und der zugewanderten Bevölkerung	38
Zusammenfassung und Empfehlungen	55
Literaturverzeichnis	62

Kästen

Kasten 1	Definition des Begriffs „Migrant“	12
Kasten 2	Das neue deutsche Integrationsprogramm	28
Kasten 3	Die Rolle der freien Wohlfahrtspflege	30
Kasten 4	Intergenerative Konsequenzen der Zuwanderung gering qualifizierter Kräfte	45
Kasten 5	Die beruflichen Qualifizierungsnetzwerke (BQN)	50

ZUSAMMENFASSUNG

Die derzeitige Lage in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer in Deutschland muss vor dem Hintergrund der Migrationsgeschichte des Landes betrachtet werden. Während der wirtschaftlichen Boomphase der Nachkriegszeit und noch bis 1973 stand in Deutschland die Anwerbung gering qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte im Vordergrund. Viele dieser „Gastarbeiter“ ließen sich dauerhaft im Land nieder und holten ihre ausländischen Ehegatten nach, so dass es zur Entstehung einer zweiten Generation mit Migrationshintergrund kam. Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre strömten Zuwanderer deutscher Abstammung in großer Zahl aus Osteuropa nach Deutschland. Kurz nachdem die Zuwanderung dieser so genannten Aussiedler ihren Höhepunkt erreicht hatte, kamen zahlreiche humanitäre Migranten nach Deutschland. In den deutschen Statistiken wird nur nach Staatsangehörigkeit unterschieden. Dies behindert die Beurteilung der Situation, weil die Aussiedler – die die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen und die größte Zuwanderergruppe stellen – nicht erfasst werden, obwohl sie mit ähnlichen Problemen konfrontiert sind wie andere Zuwanderergruppen. Eine auf die Staatsangehörigkeit gestützte Lagebeurteilung ist auch deshalb problematisch, weil Zuwanderer ausländischer Abstammung in zunehmendem Maße und in selektiver Weise die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen haben. Somit besteht eindeutig Bedarf an Statistiken, aus denen das Geburtsland hervorgeht.

Auf allen Ebenen, von der EU über die Bundes- und Länderebene bis hin zu den Kommunen, sind zahlreiche staatliche und nichtstaatliche Akteure tätig. In Deutschland findet derzeit eine umfassende Neuorientierung des komplexen Integrationsrahmens statt. Das neue Zuwanderungsgesetz, das am 1. Januar 2005 in Kraft trat, sieht ein einheitliches Integrationsprogramm für sämtliche auf Dauer in Deutschland lebende Zuwanderer vor. Wie in der Vergangenheit geht es bei den angebotenen Diensten zur Förderung der Integration hauptsächlich um den Erwerb von Sprachkenntnissen. Die Wirksamkeit dieser Art von Kursen, die im Allgemeinen auch nicht auf die Arbeitsmarktanforderungen abgestimmt sind, wird kaum evaluiert. Die wenigen vorliegenden Informationen lassen in der Tat vermuten, dass die Sprachkurse in Deutschland als Instrument der Arbeitsmarktintegration möglicherweise nicht sehr wirkungsvoll sind. Zusätzlich zu den regulären Integrationsdiensten wird eine Vielzahl innovativer Projekte angeboten. Diese beschränken sich allerdings häufig auf einzelne Kommunen und sind zeitlich begrenzt, zudem sind sie nur selten so gestaltet, dass eine korrekte Evaluierung möglich wäre.

Was die Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten anbelangt, ist die Arbeitsmarktintegration der männlichen Zuwanderer im internationalen Vergleich relativ gut, vor allem in Anbetracht ihres zumeist eher geringen Bildungsstands und der derzeitigen Wirtschaftslage. Die Beschäftigungsquoten der weiblichen Zuwanderer, insbesondere der Türkinnen, sind jedoch sehr niedrig. Dies ist zum Teil das Resultat einer Politik, die den Arbeitsmarktzugang der Ehepartner von Zuwanderern begrenzte. Die meisten dieser gesetzlichen Hindernisse wurden mit dem neuen Zuwanderungsgesetz ausgeräumt.

Die Situation der so genannten „zweiten Generation“ gibt Anlass zur Besorgnis, weil ihre Bildungsergebnisse sehr niedrig sind. Dadurch sinken ihre Chancen, eine Berufsausbildung beginnen zu können, was ihre Beschäftigungsaussichten offensichtlich noch stärker beeinträchtigt als im Fall der Jugendlichen ohne Migrationshintergrund. Das geringe Bildungsniveau der zweiten Generation scheint zumindest teilweise auf strukturelle Merkmale des deutschen Bildungssystems zurückzuführen zu sein, wie die frühzeitige Aufteilung der Kinder auf verschiedene Bildungszweige, bei der die Migrantenkinder zumeist in die weniger anspruchsvollen Bildungszweige gelangen. Besonders problematisch sind der vergleichsweise späte Beginn der Kindergartenerziehung sowie die in Kindergarten und Schule vorherrschende Halbtags-erziehung, die den Kontakt der Kinder mit der deutschen Sprache in einem entscheidenden Alter begrenzt. Die Möglich-

keiten der Migranten zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit werden durch gesetzliche Barrieren, mangelnde Informationen sowie daran anschließend einen unzureichenden Zugang zu Krediten beschränkt. Trotz der positiven Erfahrungen, die in anderen OECD-Ländern mit der Zeitarbeit als einem Instrument der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern gemacht wurden, gehören die Migranten nicht zu den Zielgruppen des auf Bundesebene eingerichteten Programms zur Förderung der Zeitarbeit.

DIE ARBEITSMARKTINTEGRATION VON ZUWANDERERN IN DEUTSCHLAND

Einführung

Mehrere Entwicklungen der letzten Jahre haben dazu beigetragen, dass die internationale Migration mit an die Spitze der politischen Agenda vieler Länder und insbesondere in Deutschland gerückt ist. Die erste war der Fall des Eisernen Vorhangs im Jahr 1989, mit dem sich neue Möglichkeiten für die Ost-West-Migration eröffneten. Diese Entwicklung war nicht nur mit einem großen Zustrom von Personen mit berechtigtem Asylanspruch verbunden, sondern auch mit der Nutzung dieser Kanäle durch andere potenzielle Migrantengruppen, die auf diese Weise die Einreise in OECD-Länder zu erlangen suchten. In Deutschland waren die Konsequenzen des Falls des Eisernen Vorhangs wesentlich stärker ausgeprägt, da dieser einen drastischen Anstieg der Zahl der Aussiedler aus Osteuropa zur Folge hatte¹. Bei der zweiten Entwicklung handelt es sich um den bevorstehenden Renteneintritt der ersten geburtenstarken Jahrgänge und die zahlenmäßige Abnahme der Kohorten junger Arbeitsmarktneuzugänge. In diesem Kontext wird die Zuwanderung zu einem Faktor, der dem Anstieg des Altenquotienten entgegenwirken kann, die Finanzierung der Rentensysteme erleichtert und einen Beitrag zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs leistet. Die dritte Entwicklung ist die Internationalisierung der Arbeitsmärkte, die als eine weitere Facette der „Globalisierung“ angesehen wird, weil sie mit der Intensivierung der wirtschaftlichen Integration und der Handelsströme zusammenhängt.

Damit die Zuwanderung in Bezug auf diese Herausforderungen die von ihr erwartete Funktion erfüllen kann und von der übrigen Bevölkerung als ein Faktor wahrgenommen wird, der einen positiven Beitrag zur Wirtschaft und Entwicklung ihres Landes leistet, müssen der derzeitige Migrantenbestand ebenso wie künftige Neuzuwanderer in die Arbeitsmärkte und die Gesellschaft der Aufnahmeländer integriert werden. Die Integration der Zuwanderer ist kein neues Thema. Migrant mussten sich immer schon und überall an das jeweilige Empfangsland anpassen und umgekehrt. Der Integrationsprozess ist von Land zu Land und von Epoche zu Epoche jeweils anders abgelaufen, je nach der Migrationsgeschichte des Empfangslandes, den Merkmalen der Zuwanderer, den bestehenden Programmen zur Unterstützung der Neuankömmlinge sowie der allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Lage des Landes. Heute erscheint die Integration als dringliches Problem, weil in den letzten fünfzehn Jahren große Zahlen von Zuwanderern in die OECD-Länder geströmt sind, die Integration in einigen Ländern in jüngster Zeit offenbar nicht mehr so erfolgreich war wie in der Vergangenheit und weil zudem viele Länder damit rechnen, in näherer Zukunft auf Migranten zurückgreifen zu müssen. Am neuen deutschen Zuwanderungsgesetz wird deutlich, dass man sich dieser Tatsachen bewusst ist.

Dieser Bericht befasst sich mit der Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer in Deutschland, dem Land, das nach den Vereinigten Staaten in den vergangenen fünfzehn Jahren den größten Zustrom an Migranten im OECD-Raum verzeichnet hat. Er beginnt mit einer allgemeinen Beschreibung der Methoden, die bei den Länderprüfungen eingesetzt werden, einschließlich der Definition des Begriffs „Integration“, der Zielpopulation und der untersuchten Arbeitsmarktmerkmale. Im Anschluss daran werden die wichtigsten Migrantengruppen, ihre Geschichte in Deutschland und die Entwicklung der Arbeitsmarktsituation der Zuwanderer erörtert, um die zentralen Themenbereiche zu identifizieren. Im nächsten Abschnitt wird der institutionelle Rahmen für die Integration erläutert, der sich durch das 2005 in Kraft getretene neue

1. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Grundgesetz diesen Personen unter bestimmten Bedingungen das Recht einräumt, als Deutsche nach Deutschland einzureisen.

Zuwanderungsgesetz deutlich verändert hat. Anschließend werden einige der Hauptprobleme erörtert, die sich auf die Arbeitsergebnisse der zugewanderten Bevölkerung auswirken. Besonderes Augenmerk gilt zwei Gruppen: den Aussiedlern – der größten Zuwanderergruppe in Deutschland – und der so genannten „zweiten Generation“, die in zunehmender Zahl auf dem Arbeitsmarkt präsent ist². Der Bericht endet mit einer zusammenfassenden Beurteilung und einer Reihe von Empfehlungen.

Die Integration der Zuwanderer – Definitionen und Methoden

Was bedeutet Integration?

Das Konzept der „Integration“ der Migranten hat mehrere Bedeutungen. Am einen Ende des Spektrums steht die *wirtschaftliche und soziale Konvergenz* zwischen der zugewanderten und der in Deutschland geborenen Bevölkerung in Bezug auf eine Reihe statistischer Messgrößen, wie Arbeitslosenquote, Beschäftigungsquote, Durchschnittsverdienst, Schulabschluss, Wohneigentum, Geburtenrate, Wahlverhalten, Teilnahme an Bürgerorganisationen usw., wobei diese Konvergenz nicht zwangsläufig eine Aufgabe der kulturellen oder religiösen Werte des Ursprungslandes impliziert. Am anderen Ende des Spektrums steht das wesentlich breiter gefasste Konzept der *Assimilation*, d.h. der Übernahme der Werte und Überzeugungen des Empfangslandes, einschließlich der daraus resultierenden Verhaltensweisen, das auch den sozialen und wirtschaftlichen Gleichstand umfasst. Diese Untersuchung beschränkt sich auf einen einzigen, sehr wichtigen Aspekt des Konvergenzkonzepts der Integration, nämlich die Integration in den Arbeitsmarkt, womit gemeint ist, dass die Zuwanderer im Laufe der Zeit ähnliche Arbeitsergebnisse erzielen wie die übrige Bevölkerung. Für Migrantenkinder, d.h. die „zweite Generation“, wäre dabei zu erwarten, dass sie zumindest identische Arbeitsergebnisse erzielen wie die Nachkommen von in Deutschland Geborenen mit dem gleichen sozioökonomischen Hintergrund.

Aus der alleinigen Betrachtung der Arbeitsergebnisse (sowie der Bildungsergebnisse im Fall der zweiten Generation) soll jedoch nicht geschlossen werden, dass dies der einzige Aspekt ist, auf den es ankommt – was eindeutig nicht der Fall ist. Diese Wahl musste vielmehr getroffen werden, um den Umfang der Untersuchung auf ein überschaubares Maß zu reduzieren. Außerdem ist die Arbeitsmarktintegration, wenn sie auch keine Garantie für die soziale Integration darstellt, gewiss ein wichtiger Schritt im Hinblick auf die Fähigkeit der Zuwanderer, ein eigenständiges Leben als Bürger des Aufnahmelandes zu führen, ebenso wie auf die Akzeptanz der Zuwanderung in der Bevölkerung des Aufnahmelandes und die Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der Zuwanderungspolitik. Die Arbeitsmarktintegration ist zweifellos das wichtigste Instrument zur Förderung der Integration der Migranten, ganz gleich, wie dieser Begriff definiert wird.

Bei dieser Sichtweise der Integration wird allerdings in Bezug auf die Migranten in der Regel die Absicht unterstellt, sich dauerhaft im Empfangsland niederzulassen. In manchen Fällen ist der Zuzug in das Land durch das Angebot eines Arbeitsplatzes bedingt, so dass sich der Migrant unmittelbar nach der Einreise bereits in einem Anstellungsverhältnis befindet, und häufig in einer Stellung, die seinen/ihren Qualifikationen gerecht wird. Manchmal bleibt die Familie im Ursprungsland zurück, und es kann in der Tat sein, dass kaum die Absicht einer definitiven Ansiedlung im Empfangsland besteht. In einer solchen Situa-

2. Der Begriff „zweite Generation“ ist etwas unglücklich, weil mit ihm der Eindruck erweckt wird, dass die im Land geborenen Migrantenkinder ebenfalls Zuwanderer und so gewissermaßen „Outsider“ sind. Im Allgemeinen sind Personen der zweiten Generation nicht nur im Land geboren, sondern sie haben dort auch ihre Ausbildung erhalten und besitzen vielfach sogar die Staatsangehörigkeit dieses Landes. In vielerlei Hinsicht lassen sie sich nicht von denjenigen im Land geborenen Kindern unterscheiden, deren Eltern keine Migranten waren. In diesem Bericht wird der Begriff „zweite Generation“ als Kurzbezeichnung verwendet, die nicht besagen soll, dass die Nachkommen von Migranten eine separate Gruppe innerhalb des Landes bilden, in der die sozialen und kulturellen Merkmale der zugewanderten Elterngeneration erhalten geblieben sind.

tion ist davon auszugehen, dass die Arbeitsmarktintegration weitgehend automatisch erfolgt. Für viele der „Gastarbeiter“, die bis Anfang der siebziger Jahre nach Deutschland kamen, dürfte dies der Fall gewesen sein. Allerdings sind viele Migranten letztlich in Deutschland geblieben und haben ihre Familie nachkommen lassen; außerdem wurde ihre Situation durch das wirtschaftliche Umfeld beeinträchtigt, das sich seitdem geändert hat.

In anderen Fällen kann es sich um eine Zuwanderung aus humanitären Gründen handeln, bei der der Migrant aus seinem Ursprungsland wegen Krieg, Verfolgung oder Gefahren für Leib und Leben geflohen ist. In diesem Fall kann das Aufnahmeland als ein vorübergehender Zufluchtsort in der Hoffnung einer späteren Rückkehr ins Heimatland betrachtet werden. Zudem waren solche Migranten häufig einer starken psychologischen Belastung ausgesetzt gewesen und mussten ihre Bildungs- oder Berufslaufbahn unterbrechen. Daher ist es möglich, dass die Integration für sie nicht als notwendiges oder unmittelbares Ziel angesehen wird, außer insoweit sie nötig ist, um das Leben im (vorübergehenden) Aufnahmeland mehr oder minder gut bewältigen zu können. Dennoch kann es sein, dass diese Migranten viele Jahre im Aufnahmeland bleiben, und in vielen Fällen ist eine Rückkehr auch in fernerer Zukunft nicht abzusehen.

Wie Migranten die Wahrscheinlichkeit einer definitiven Niederlassung im Empfangsland einschätzen, hängt von der Einstellung des Empfangslandes zur Zuwanderung ab. In einigen Ländern, insbesondere solchen, die von Einwanderern besiedelt wurden, wird das Recht auf dauerhaften Aufenthalt bei der Einreise gewährt und die Integration in die neue Heimat als Teil des nationalen Erbes betrachtet; wie viel Zeit sie in Anspruch nehmen wird, hängt dann vom einzelnen Migrant ab, im Allgemeinen wird sie allerdings, wenn auch nicht als automatisch, so doch als durchaus erreichbar angesehen. Deutschland, das sich selbst bislang nicht als Einwanderungsland verstand und die Immigration ursprünglich als etwas Vorübergehendes betrachtete, war sich der Notwendigkeit einer Integration bis vor kurzem weniger bewusst. Dennoch gab es in Deutschland, wie im Folgenden zu sehen ist, Maßnahmen zur Förderung der Integration von Zuwanderern bereits seit den siebziger Jahren.

Methodik – Zielpopulation und Arbeitsmarktmerkmale

Die Untersuchungspopulation dieser Studie ist, wo immer möglich, die im Ausland geborene Bevölkerung (im Folgenden synonym verwandt mit den Bezeichnungen Immigranten, Einwanderern und Zuwanderern) sowie die in Deutschland geborenen Kinder im Ausland geborener Eltern (die so genannte „zweite Generation“). Obwohl sich die zweite Generation selbst nicht aus Zuwanderern zusammensetzt, wird sie in diesem Bericht ebenfalls behandelt, weil die Integrationsergebnisse dieser Gruppe in Deutschland als problematisch gelten – aus Gründen, die aller Wahrscheinlichkeit nach mit dem Immigrationsprozess verbunden sind³.

Die meisten deutschen Daten stützen sich auf das Kriterium der *Staatsangehörigkeit*, d.h. sie unterscheiden zwischen deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, statt zwischen Immigranten und Personen, die im Inland geboren sind. Wegen des Mangels an geeigneterem Datenmaterial muss in diesem Bericht gelegentlich auf diese Daten zurückgegriffen werden. Für Ländervergleiche ist die Verwendung des Kriteriums der Staatsangehörigkeit problematisch, weil sich darin eher das länderspezifische Staatsbürgerschaftsrecht als die tatsächlichen Zuwanderungsmuster widerspiegeln (Kasten 1).

3. Da einige Beobachtungen darauf hindeuten, dass sogar die dritte und vierte Generation mit Problemen konfrontiert sind, wäre es interessant, auch die Integrationsergebnisse dieser Gruppen zu untersuchen. Allerdings ist es im Allgemeinen nicht möglich, sie in den Daten genau zu identifizieren. Um diesem Problem zu begegnen und sicherzustellen, dass Nachkommen von Migrantenkindern nötigenfalls die erforderliche Unterstützung erhalten, wird die Bundesagentur für Arbeit in Zukunft Daten zu den Sprachkenntnissen der Nutzer ihrer Dienste und zur in deren Elternhaus gesprochenen Sprache erheben. Dies kann zwar eine wirkungsvolle Methode zur Identifizierung von Personen mit Sprachproblemen sein, wird jedoch zu Verzerrungen in den Statistiken über die Zielpopulation insgesamt führen, weil nur die potenziellen „Problemfälle“ identifiziert werden.

Kasten 1 Definition des Begriffs „Migrant“

Der Begriff „Migrant“ bezieht sich auf sehr unterschiedliche Konzepte, je nachdem, in welchem OECD-Land er gebraucht wird. Während dieser Begriff in den traditionellen Einwanderungsländern (Australien, Kanada, Neuseeland und Vereinigte Staaten) zur Bezeichnung der *im Ausland geborenen Bevölkerung* dient – d.h. der Menschen, die tatsächlich immigriert sind –, ist in Deutschland sowie den meisten anderen europäischen Ländern die *Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit* gemeint, wenn von Migranten und deren Arbeitsergebnissen gesprochen wird.

Deutschland liefert ein gutes Beispiel für die zunehmenden Schwierigkeiten, die sich aus der Verwendung des Kriteriums der Staatsangehörigkeit zur definitorischen Abgrenzung der Migranten ergeben. Bis Ende der achtziger Jahre bestanden große Überschneidungen zwischen der im Ausland geborenen Bevölkerung und der Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Bis dahin besaßen die meisten Kinder von Migranten zwar nicht die deutsche Staatsbürgerschaft, es befanden sich aber auch nur wenige von ihnen bereits im erwerbsfähigen Alter. Damals kam es generell nur sehr selten zur Einbürgerung ausländischer Staatsangehöriger. Die Zahl der Türken, die pro Jahr naturalisiert wurden, überstieg beispielsweise erst im Jahr 1990 zum ersten Mal 2 000, und dies obwohl fast zwei Millionen Türken im Land lebten, einige davon schon seit über zwanzig Jahren. Außerdem waren damals fast alle Zuwanderer Ausländer. In den neunziger Jahren änderte sich die Situation drastisch. Erstens wuchs eine Migrantengruppe, die bislang nur in geringer Zahl eingereist war – die Aussiedler aus Mittel- und Osteuropa –, plötzlich rapide an. Diese Gruppe kann in den Statistiken nicht identifiziert werden, weil Aussiedler die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen und in den deutschen Statistiken nach Nationalitäten unterschieden wird. Aussiedler sehen sich jedoch mit ähnlichen migrationsbedingten Problemen bei der Arbeitsmarktintegration konfrontiert wie die anderen Zuwanderergruppen. Zweitens hat seit den Reformen des Staatsbürgerschaftsrechts 1991 und 2000 eine große Zahl im Ausland geborener Ausländer die deutsche Staatsbürgerschaft erlangt.

Die Verwendung des Kriteriums der Staatsangehörigkeit ist ein Hindernis für internationale Vergleiche, weil das Staatsbürgerschaftsrecht und die Einbürgerung in den OECD-Ländern sehr unterschiedlich geregelt sind (OECD, 2005). Während es in Australien bereits nach zwei Jahren Aufenthalt im Land möglich ist, die australische Staatsbürgerschaft zu erlangen, war das Staatsbürgerschaftsrecht in Deutschland traditionell relativ streng und sah insbesondere keine automatische Einbürgerung der in Deutschland geborenen Kinder von Migranten vor. Im Jahr 2000 wurde das deutsche Staatsbürgerschaftsrecht deutlich gelockert, was zu einem Anstieg der Einbürgerungsraten führte, insbesondere bei Personen aus Nicht-EU-Ländern. Seitdem haben Ausländer im Allgemeinen nach acht Jahren Aufenthalt im Land (statt zuvor 15 Jahren) Anspruch auf die deutsche Staatsangehörigkeit. Dadurch wurden die Grenzen zwischen „Deutschen“ und „Ausländern“, was die in dieser Untersuchung behandelten Fragen anbelangt, noch stärker verwischt. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die Annahme der Staatsbürgerschaft offenbar selektiv ist: Personen, welche die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten, sind in der Regel besser ausgebildet, sprechen besser Deutsch und verdienen mehr. Das kann zu einer Situation führen, in der sich die Integrationsindikatoren der „Ausländer“ verschlechtern, selbst wenn die tatsächlichen Integrationsergebnisse der Migrantengruppe unverändert bleiben oder sogar besser werden.

In Deutschland wird man sich der Probleme, die sich aus der Verwendung des Kriteriums der Staatsbürgerschaft ergeben, inzwischen zunehmend bewusst. Im neuen Zuwanderungsgesetz wurde die Unterscheidung zwischen Aussiedlern und Ausländern in Bezug auf die meisten Aspekte der Integrationshilfe aufgegeben. Auch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge spricht sich in einer neueren Studie (2004) für einen Ausbau der Statistiken über die im Ausland geborene Bevölkerung aus. Unterstützungsmaßnahmen sind zunehmend auf „Personen mit Migrationshintergrund“ ausgerichtet, was sowohl alle Zuwanderergruppen als auch deren Nachkommen umfasst.

Im Falle Deutschlands ist die Verwendung des Kriteriums der Staatsbürgerschaft wegen der großen Zahl an Aussiedlern aus Ost- und Mitteleuropa besonders problematisch. Diese Aussiedler bilden sowohl gemessen am derzeitigen Migrantengruppe als auch am Gesamtzuzug von Migranten der letzten Jahre die größte Zuwanderergruppe in Deutschland. Auf Grund des großen Umfangs des Aussiedlerzuzugs (sowie in geringerem Maße der Einbürgerung) ist die Gruppe der im Ausland geborenen Deutschen im Erwerbsalter inzwischen fast genauso groß wie die Gruppe der im Ausland geborenen Ausländer. Wie weiter unten

erläutert, befinden sich die Aussiedler hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktergebnisse in einer ähnlichen Situation wie andere Zuwanderergruppen. Unter den wichtigsten vorliegenden Datensammlungen ermöglicht jedoch nur das Sozio-oekonomische Panel eine Identifizierung der Aussiedler und näherungsweise der zweiten Generation. Was die Daten zur Erwerbsbeteiligung anbelangt, insbesondere für Untergruppen, lässt sich das Sozio-oekonomische Panel auf Grund seiner Struktur und der Stichprobengröße jedoch nur begrenzt einsetzen⁴. Entsprechende Daten müssen daher hauptsächlich der Europäischen Arbeitskräfteerhebung entnommen werden.

Die darin enthaltenen Daten über Deutschland liefern nur Informationen zur Staatsangehörigkeit sowie darüber, ob die Befragten in Deutschland geboren sind oder nicht, und letzteres auch nur für das Jahr 1992 sowie für den Zeitraum ab 1999. Die Auswahl an Vergleichsjahren ist daher begrenzt, und es muss eine approximative Definition der zweiten Generation verwendet werden, nämlich in Deutschland geborene ausländische Staatsangehörige. Nur in wenigen OECD-Ländern sind solche „Ausländer der zweiten Generation“ stark vertreten. In der Gruppe der europäischen OECD-Länder übersteigt die Zahl der „Zuwanderer der zweiten Generation“ im Erwerbsalter, die nicht die Staatsangehörigkeit ihres Geburtslandes besitzen, nur in vier Ländern 1% der Erwerbsbevölkerung: in Belgien, Deutschland, Luxemburg und der Schweiz. Allerdings ist es schwierig, die Arbeitsmarktergebnisse der zweiten Generation auf internationaler Ebene gestützt auf die Europäische Arbeitskräfteerhebung zu vergleichen. In Tabelle 1a ist die Verteilung der vier einschlägigen Gruppen innerhalb der Erwerbsbevölkerung (15-64 Jahre) im Jahr 2004 zusammengefasst:

Tabelle 1a Ausländische und im Ausland geborene Erwerbspersonen in Deutschland, 2004

Staatsangehörigkeit	Geburtsort in Deutschland	Geburtsort im Ausland	Insgesamt
Deutsche	In Deutschland geborene Deutsche (83,3%)	Aussiedler + eingebürgerte Zuwanderer + Kinder im Ausland lebender Deutscher (6,6%)	89,9%
Nicht-Deutsche	Zweite Generation (2,0%)	Zuwanderer mit ausländischer Staatsangehörigkeit (8,1%)	10,1%
Insgesamt	85,3%	14,7%	100%

Quelle: Europäische Arbeitskräfteerhebung.

Zum Vergleich: 1992 waren die Überschneidungen zwischen den Konzepten „im Ausland geboren“ und „Ausländer“ etwas größer, wie aus Tabelle 1b ersichtlich ist.

Tabelle 1b Ausländische und im Ausland geborene Erwerbspersonen in Deutschland, 1992

Staatsangehörigkeit	Geburtsort in Deutschland	Geburtsort im Ausland	Insgesamt
Deutsche	In Deutschland geborene Deutsche (85,8%)	Aussiedler + eingebürgerte Zuwanderer + Kinder im Ausland lebender Deutscher (4,6%)	90,4%
Nicht-Deutsche	Zweite Generation (1,4%)	Zuwanderer mit ausländischer Staatsangehörigkeit (8,2%)	9,6%
Insgesamt	87,2%	12,8%	100%

Quelle: Europäische Arbeitskräfteerhebung.

4. Beispielsweise enthält die Datensammlung, obwohl die Migrantenhaushalte in den Stichproben überrepräsentiert sind, nur 430 Zuwanderer der zweiten Generation. Jedoch erhält auch das Sozio-oekonomische Panel keine Informationen über das Geburtsland der Eltern (sofern die fragliche Person nicht mehr im Haushalt ihrer Eltern lebt). Deshalb bezieht sich der Begriff „zweite Generation“ bei denjenigen nachfolgenden Analysen, die auf diesem Datensatz beruhen, auf in Deutschland geborene Personen, die zum Zeitpunkt ihrer Geburt nicht die deutsche Staatsangehörigkeit hatten. Insgesamt umfasst die aktuelle Querschnittsstichprobe rund 23 000 Personen.

Die Beurteilung der Arbeitsmarktintegration stützt sich in dieser Untersuchung hauptsächlich auf die Unterschiede beim Erwerbsstatus zwischen der im Inland und der im Ausland geborenen Bevölkerung, wobei die Kinder im Ausland geborener Eltern („Zuwanderer der zweiten Generation“) ebenfalls beachtet werden. Ob sich die Betroffenen in einer Beschäftigung befinden oder nicht, wird hier als der entscheidende Integrationsindikator angesehen, weil die Selbstversorgungsfähigkeit der Zuwanderer durch bezahlte Arbeit im Allgemeinen wohl das oberste Ziel der Arbeitsmarktintegration ist.

Da der deutsche Arbeitsmarkt erhebliches Gewicht auf formelle Qualifikationen – insbesondere beruflicher Art – legt, wird auch der Bildungsstatus analysiert, denn dieser wirkt sich aller Wahrscheinlichkeit nach auf die aktuellen und künftigen Beschäftigungsaussichten aus. Unterschiede zwischen verschiedenen Sektoren und Berufsgruppen werden lediglich insofern betrachtet, als sie sich auf die Beschäftigung bzw. die Beschäftigungsstabilität auswirken. Dies insbesondere, da die Verteilung der Beschäftigung nach Sektoren und Berufsgruppen unter den Zuwanderern nicht nur von der deutschen Nachfrage sowie möglichen Effekten einer Arbeitsmarktsegmentierung abhängt, sondern auch von der im Ursprungsland erworbenen Bildung und Berufserfahrung der Zuwanderer. Es ist nicht zu erwarten, dass die Verteilung der Beschäftigung auf die verschiedenen Sektoren und Berufsgruppen im Herkunftsland oder innerhalb der kleineren Gruppe der aus diesem Land stammenden Migranten der Verteilung der Beschäftigung im Aufnahmeland entspricht. Es erscheint somit problematisch, Unterschiede bei der Verteilung der Beschäftigung nach Sektoren und Berufsgruppen als Belege für eine unzureichende Integration zu werten. Daher werden sie in diesem Bericht im Allgemeinen nicht berücksichtigt. Eine erwähnenswerte Ausnahme diesbezüglich ist die selbstständige Beschäftigung, die für die Zuwanderer häufig ein Ausweg aus der Arbeitslosigkeit ist.

Die wichtigsten Zuwanderergruppen in Deutschland

Gemessen an der Zahl der Zuwanderer ist Deutschland innerhalb der OECD das zweitwichtigste „Einwanderungsland“ nach den Vereinigten Staaten. Da nahezu 13% der Bevölkerung im Ausland geboren sind, ist der Anteil der im Ausland Geborenen effektiv sogar etwas höher als in den Vereinigten Staaten (OECD, 2005). Dennoch sah sich Deutschland selbst bis vor kurzem nicht als Einwanderungsland. Dieser unklare Kurs spiegelte sich in dem Ansatz wider, der bei der Integration der Zuwanderer verfolgt wurde.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs haben drei große Zuwanderergruppen die deutsche Immigrationslandschaft geprägt: „Gastarbeiter“, Aussiedler und humanitäre Migranten (Tabelle 2). Jede dieser Gruppen wird im Folgenden zunächst kurz beschrieben.

Die „Gastarbeiter“ und ihre Familien

Der Begriff „Gastarbeiter“ bezieht sich im Allgemeinen auf die Arbeitsmigranten, die zwischen 1955 und 1973 nach Deutschland kamen. Schon allein an der Wahl des Begriffs wird deutlich, dass diese Immigration als vorübergehend betrachtet wurde, womit implizit auch die Meinung verbunden war, dass eine Integration nicht für notwendig erachtet wurde. In dieser Zeit warb Deutschland ausländische Arbeitskräfte an, um die steigende Arbeitskräftenachfrage der florierenden deutschen Nachkriegswirtschaft zu decken. 1970 war die Mehrzahl dieser Arbeitskräfte in der Metallindustrie (über 40%), im Baugewerbe (rd. 12%) und in der Textilindustrie (rd. 11%) tätig. Weniger als 15% arbeiteten im Dienstleistungssektor, gegenüber damals über 40% der deutschen Bevölkerung. Die Beschäftigung der Arbeitsmigranten war daher überproportional stark auf das Verarbeitende Gewerbe konzentriert, das in der Folge zu schrumpfen begann.

Im Gegensatz zu anderen europäischen Volkswirtschaften wie Belgien, Frankreich, die Niederlande und das Vereinigte Königreich hatte Deutschland keine ehemaligen Kolonien, aus denen es ausländische Arbeitskräfte hätte rekrutieren können. Daher wurde eine Reihe von Anwerbeabkommen mit Auswanderungsländern ausgehandelt. Ziel dieser Abkommen war nicht die Förderung der Zuwanderung, sondern die

Tabelle 2 Die wichtigsten Zuwanderergruppen in Deutschland, 1993 und 2003

Zuwanderergruppe	Bestand 1993	Bestand 2003
A) Zuwanderer¹ mit ausländischer Staatsangehörigkeit		
– Zuwanderer mit türkischer Staatsangehörigkeit (zweite Generation)	n.v. ²	1 223 000 (654 853)
– Zuwanderer mit der Staatsangehörigkeit eines der Nachfolge- staaten des ehemaligen Jugoslawien (zweite Generation)	n.v. ²	846 305 (208 400)
– Zuwanderer mit italienischer Staatsangehörigkeit (zweite Generation)	n.v. ²	428 074 (173 184)
– Zuwanderer mit griechischer Staatsangehörigkeit (zweite Generation)	n.v. ²	259 886 (94 744)
<i>Zuwanderer mit ausländischer Staatsangehörigkeit insgesamt (zweite Generation)</i>	n.v. ²	5 834 766 (1 499 999)
B) Aussiedler³		
– Aus Polen	663 351	672 350
– Aus der ehemaligen Sowjetunion	859 140	2 145 856
– Sonstige	247 069	270 409
<i>Zwischensumme</i>	<i>1 769 560</i>	<i>3 088 615</i>
C) „Humanitäre“ Migranten		
– Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien	350 000	20 000 ⁴
– De-facto-Flüchtlinge ⁵ (davon: geduldete Flüchtlinge) ⁶	755 000	416 000 (226 000)
– Anerkannte Flüchtlinge und deren Familien	266 000	346 500
– Asylbewerber	530 000	132 547
– Jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion	25 000	188 000
<i>Humanitäre Migranten insgesamt</i>	<i>1 900 000</i>	<i>1 088 000</i>

1. Der Begriff „Zuwanderer“ bezieht sich auf die im Ausland geborene Bevölkerung.

2. Für das Jahr 1993 liegen Informationen zur ausländischen Staatsangehörigkeit, aber nicht zum Geburtsland vor.

3. Die Bestandsdaten nach 1985 wurden anhand der kumulierten Neuzugänge approximiert.

4. Die Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien werden inzwischen z.T. unter anderen Kategorien dieses Abschnitts erfasst. Beispielsweise stammen rund 90 000 geduldete Flüchtlinge aus dieser Region.

5. De-facto-Flüchtlinge sind Personen, denen formell kein Asyl gewährt wurde, die aber auch nicht abgeschoben werden können.

6. Geduldete Personen besitzen keinen Aufenthaltstitel.

Quelle: Ausländerzentralregister, Statistisches Bundesamt; Europäische Arbeitskräfteerhebung; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; Bundesministerium des Innern; Berechnungen des OECD-Sekretariats.

Bekämpfung des Arbeitskräftemangels. Das erste Abkommen wurde 1955 mit Italien unterzeichnet. Anschließend folgten Abkommen mit Griechenland und Spanien (1960), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968).

Die Anwerbephase dauerte bis zur Ölkrise Anfang der siebziger Jahre. Als Reaktion auf diesen wirtschaftlichen Schock wurde die Zuwanderung aus Nicht-EG-Ländern ab November 1973 untersagt. Dieses Verbot gilt der Form nach immer noch, nur für hoch qualifizierte Kräfte besteht seit 2005 die Möglichkeit der Rekrutierung und damit verbundener Zuwanderung. Als die Anwerbephase endete, belief sich die Zahl der Ausländer in Deutschland auf rd. 3,6 Millionen, von denen 3,1 Millionen die Staatsangehörigkeit eines der ehemaligen Anwerbeländer besaßen. Seitdem war die deutsche Politik im Bereich der Arbeitsmigration durch Anstrengungen zur Begrenzung der Einwanderung aus Nicht-EG-Ländern sowie – insbesondere seit den achtziger Jahren – zur Förderung der freiwilligen Rückkehr der bereits in Deutschland lebenden Migranten geprägt. Diese Politik hatte nur begrenzten Erfolg, in erster Linie weil eine Rückkehr nach Deutschland so gut wie unmöglich war, wenn der „Gastarbeiter“ das Land erst einmal verlassen hatte. So wurden die „Gastarbeiter“ entgegen den ursprünglichen Vorstellungen zu dauerhaft in Deutschland lebenden Migranten, und viele von ihnen ließen in den Folgejahren Familienangehörige nachkommen. Daher stellen die Angehörigen der Herkunftsländer der „Gastarbeiter-Migration“ immer noch fast 60% der ausländischen Bevölkerung in Deutschland.

Die größte Zuwanderergruppe ausländischer Nationalität bilden die Türken: Sie machen 1,2 Millionen der rd. 5,8 Millionen Zuwanderer mit ausländischer Staatsangehörigkeit aus, die in Deutschland leben. An zweiter Stelle folgen die Zuwanderer aus dem ehemaligen Jugoslawien (rd. 850 000) und aus Italien (rd. 430 000)⁵. Ein großer Teil des Zuzugs von Neuzuwanderern geht immer noch auf die verschiedenen Formen des Familiennachzugs zurück. In der türkischen Gemeinde ist dies besonders deutlich: Trotz des Anwerbstopps sind fast 20% aller türkischen Staatsangehörigen im Erwerbsalter in den letzten zehn Jahren nach Deutschland gekommen. Bedingt ist dies hauptsächlich durch den Familiennachzug (rund ein Drittel aller erteilten Visa für Zwecke des Familiennachzugs entfällt auf Türken, 2003 waren dies 22 000) sowie durch die Asylverfahren, bei denen die Migranten aus der Türkei (hauptsächlich Kurden) zu den am stärksten vertretenen Staatsangehörigkeiten zählten.

Die dauerhafte Niederlassung der „Gastarbeiter“ und das traditionell eher strikte Staatsbürgerschaftsrecht – das keine doppelte Staatsbürgerschaft zulässt (siehe unten) – führten zur Entstehung einer zweiten Generation von Ausländern. Innerhalb der Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit sind anderthalb Millionen Menschen (d.h. mehr als 20%) in Deutschland geboren. Unter den türkischen Staatsangehörigen ist dieses Phänomen am deutlichsten ausgeprägt: Rund 35% von ihnen sind in Deutschland geboren. Im Gegensatz dazu beläuft sich der Anteil der „Ausländer der zweiten Generation“ aus Ländern, bei denen es sich nicht um ehemalige Anwerbeländer handelt (in Tabelle 2 nicht gesondert dargestellt), nur etwa auf 10%.

Aussiedler und Spätaussiedler aus Osteuropa

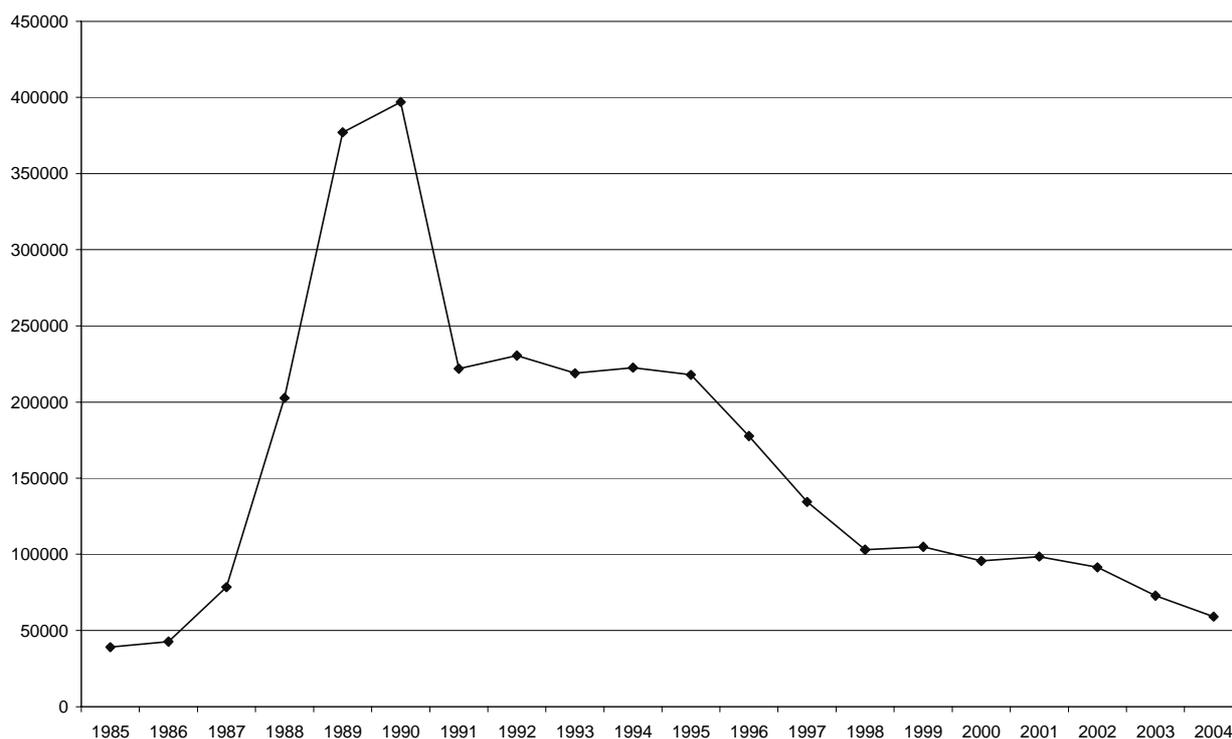
Eine Besonderheit der Zuwanderung nach Deutschland in der Nachkriegszeit ist die Tatsache, dass jeder zweite Zuwanderer deutscher Abstammung war. Menschen aus Osteuropa mit deutschen Vorfahren konnten auf Grund des deutschen Konzepts der nationalen Identität, das sich auf das Abstammungsprinzip stützt (*ius sanguinis*), im Allgemeinen nach Deutschland zurückkehren. Nach dem Zweiten Weltkrieg kam die erste Welle von Zuwanderern deutscher Abstammung aus dem Ostteil des Landes sowie aus Gebieten mit großem deutschsprachigen Bevölkerungsanteil nach (West-)Deutschland. Seit 1950 sind insgesamt 4,4 Millionen amtlich als „Aussiedler“ bezeichnete Personen aus Osteuropa und Zentralasien nach Deutschland eingereist. Zwischen 1950 und 1986 lag die Zahl der jährlichen Neuzugänge im Allgemeinen zwischen 20 000 und 60 000. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs nahm ihre Zahl jedoch massiv zu, und im Jahr 1990 strömten fast 400 000 Aussiedler nach Deutschland.

5. Nicht alle diese Personen können der Gruppe der „Gastarbeiter“, ihrer Familien und Nachkommen zugeordnet werden. Zu den Zuwanderern aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien zählen auch einige anerkannte und De-facto-Flüchtlinge, und bei einigen der türkischen Staatsangehörigen handelt es sich um türkische Kurden, denen Asyl gewährt wurde. Es gilt auch darauf hinzuweisen, dass in den Zahlen sowohl die eigentlichen Zuwanderer als auch die Angehörigen der zweiten Generation erfasst sind.

Nach Erreichen dieses Höchststands wurden mehrere Maßnahmen eingeleitet, um die Zuwanderung der Aussiedler unter Kontrolle zu halten und zu begrenzen. Die wichtigste davon war das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz von 1993, mit dem die Zuwanderung der Aussiedler praktisch auf Personen beschränkt wurde, die aus der ehemaligen Sowjetunion stammten, und auch für sie wurden zahlenmäßige Beschränkungen eingeführt⁶. Seit 1996 müssen sich Deutschstämmige, die den (Spät-)Aussiedlerstatus erlangen möchten, auch einem Sprachtest unterziehen.

Diese und andere Maßnahmen resultierten in einem stetigen Rückgang der Aussiedlerzahlen seit Mitte der neunziger Jahre (Abb. 1a). 2004 kamen weniger als 60 000 Personen als Spätaussiedler nach Deutschland. Von diesen hatten allerdings nur 20% den offiziellen Spätaussiedlerstatus bereits vor der Einreise nach Deutschland erlangt. Die meisten Neuzugänge kommen als „miteinreisende Familienangehörige“ nach Deutschland und erhalten die deutsche Staatsbürgerschaft erst nach der Einreise. Diese Zahl steht im Gegensatz zur Situation Anfang der neunziger Jahre, als noch über 70% aller Zuwanderer dieser Gruppe als offiziell anerkannte Aussiedler einreisten. Damals konnte im Allgemeinen die ganze Familie die deutsche Volkszugehörigkeit nachweisen, zumeist durch Grundkenntnisse der deutschen Sprache. Am Rückgang des Anteils der Spätaussiedler mit nachgewiesenen Sprachkenntnissen innerhalb dieser Zuwandererströme werden die wachsenden Defizite bei den Deutschkenntnissen deutlich, welche die Integration dieser Gruppe offenbar zunehmend behindern.

Abbildung 1a **Jährliche Aussiedlerneuzugänge seit 1985**



Quelle: Statistisches Bundesamt.

6. Deutschstämmige aus anderen Ländern können heute nur dann nach Deutschland einwandern, wenn sie nachweisen können, dass sie in ihrem Ursprungsland auf Grund ihrer deutschen Abstammung Nachteile erleiden. Deutschstämmige, die vor 1993 eingereist sind, werden offiziell als „Aussiedler“ bezeichnet, wohingegen diejenigen, die unter den 1993 geänderten Bedingungen nach diesem Zeitpunkt nach Deutschland kamen, als Spätaussiedler bezeichnet werden (über 1,3 Millionen). Sofern nicht ausschließlich auf die vor 1993 eingereisten Personen Bezug genommen wird, umfasst der Begriff „Aussiedler“ im Folgenden auch die Spätaussiedler.

Um die Beherrschung der deutschen Sprache bei den Familienangehörigen der Spätaussiedler zu fördern, wurden mehrere Anreize geschaffen. Beispielsweise wurde das Anerkennungsverfahren des Hauptantragstellers beschleunigt, wenn sich die Familienmitglieder ebenfalls einem (in ihrem Fall freiwilligen) Sprachtest unterziehen. Allerdings haben nur wenige Familien diese Möglichkeit genutzt. Mit dem neuen Zuwanderungsgesetz wurden die Kriterien für die Anerkennung als Spätaussiedler verschärft. Insbesondere wird nun auch von den Familienangehörigen verlangt, dass sie Grundkenntnisse der deutschen Sprache nachweisen können, wenn sie zusammen mit dem Hauptantragsteller einwandern wollen.

Da sie Deutsche sind, haben Aussiedler einen besseren Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt als andere Zuwanderergruppen. Aussiedler aus der Sowjetunion können unter gewissen Voraussetzungen zudem eine pauschale Beihilfeleistung („Eingliederungsgeld“) in Höhe von rd. 2 000 bzw. 3 000 Euro, je nach Alter, beziehen. Die Aussiedler sind diejenige Zuwanderergruppe, welche die umfassendste Integrationshilfe erhält, gefolgt von den anerkannten Asylbewerbern und Flüchtlingen. Für andere Zuwanderergruppen, insbesondere nachreisende Familienangehörige, wird Unterstützung nur auf Ermessensbasis gewährt.

Weil in den deutschen Verwaltungsdaten nur nach Staatsangehörigkeit unterschieden wird, liegen wenige Informationen zur Arbeitsmarktintegration der Aussiedler vor, insbesondere im Zeitverlauf⁷. Die begrenzten Informationen, die das Deutsche Sozio-oekonomische Panel über sie liefert, lassen jedoch darauf schließen, dass ihre Arbeitsmarktergebnisse in Bezug auf Schlüsselindikatoren wie Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote und Höhe des Markteinkommens weitgehend denen anderer Zuwanderergruppen ähneln⁸. Bei diesen Indikatoren stehen sie zwischen den Zuwanderern aus den EU-Ländern (deren Arbeitsmarktergebnisse günstiger sind) zum einen und den Zuwanderern aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien zum anderen (Frick, 2004).

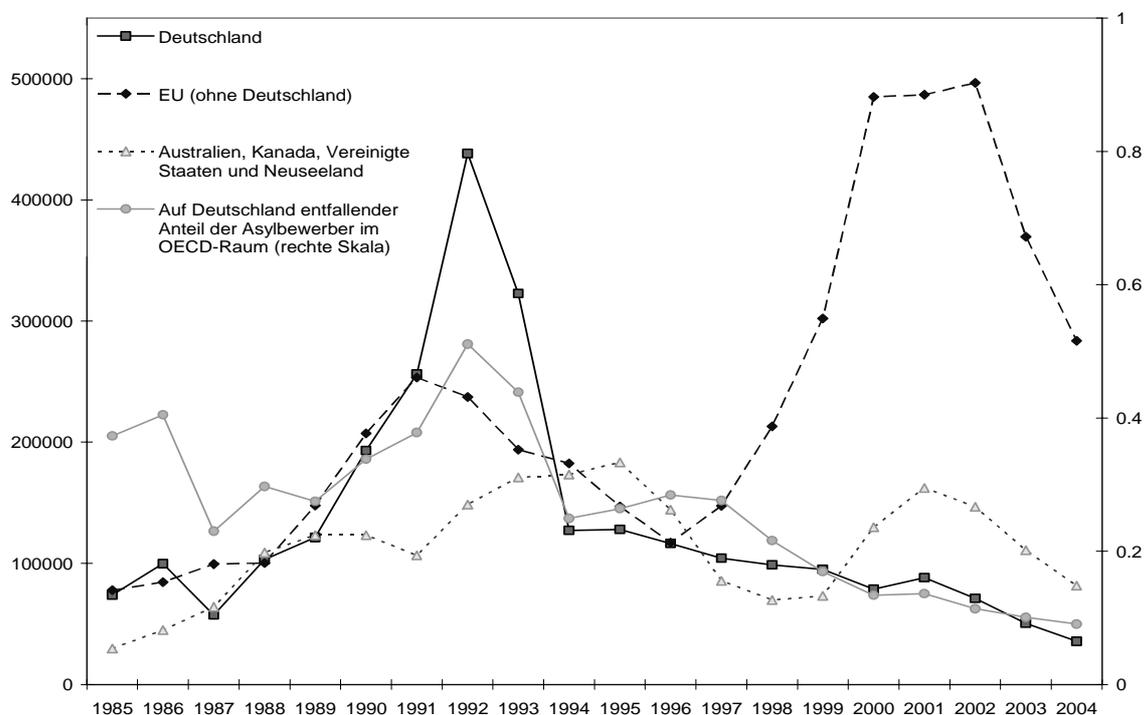
Humanitäre Migranten

Die dritte große Gruppe bilden die *humanitären Migranten*, deren Zahl derzeit 1,1 Millionen beträgt (vgl. Tabelle 2). Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahr 1949 verpflichtete die zuständigen Stellen, jeden Asylantrag zu prüfen. Bis Ende der siebziger Jahre überstieg die Zahl der Asylbewerber pro Jahr allerdings niemals 20 000. Seitdem stieg die Zahl der eingereichten Asylanträge, und diese Tendenz beschleunigte sich Ende der achtziger Jahre. Die Zahl der Asylanträge wuchs von weniger als 60 000 im Jahr 1987 auf einen Höchstwert von 440 000 im Jahr 1992 – mehr als in demselben Jahr im übrigen OECD-Raum zusammengenommen gezählt wurden (vgl. Abb. 1b). Diese Welle an Asylbewerbern erreichte Deutschland kurz nachdem die Zahl der Aussiedler-Neuzugänge ihren Höhepunkt erreicht hatte. Nur ein geringer Teil der Asylbewerber konnte nachweisen, wirklich Opfer politischer Verfolgungen gewesen zu sein, und die Anerkennungsquoten (d.h. die Prozentsätze der Antragsteller, denen tatsächlich Asyl gewährt wurde) waren relativ gering. Parallel zu dieser Entwicklung wurde das Land zwischen 1991 und 1993 durch eine Reihe von ausländerfeindlichen Anschlägen auf Wohnungen von Ausländern – insbesondere von Asylbewerbern und Flüchtlingen – erschüttert. Dies führte dazu, dass die Ausländerpolitik Anfang der neunziger Jahre die öffentliche Debatte beherrschte, wobei es allerdings beinahe ausschließlich um die Zunahme der Zahl der Asylbewerber ging. In der Folge wurde der Asylanspruch 1993 durch eine Änderung des Grundgesetzes eingeschränkt und Deutschland trat dem neugegründeten Schengen- und Dublin-System bei, mit dem die Asylpolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordiniert werden soll. Danach nahm die Zahl der Antragsteller erheblich ab; 2004 wurden nur noch 50 000 Anträge gezählt.

7. Einer wachsenden Zahl der Familienangehörigen von Spätaussiedlern wird bei der Einreise nicht mehr automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit zuerkannt. Die fraglichen Personen werden in den Statistiken als Angehörige der Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion erfasst.

8. Der Begriff Beschäftigungsquote wird als Synonym für die Zahl der Beschäftigten im Verhältnis zur Einwohnerzahl im arbeitsfähigen Alter (15-64 Jahre) verwendet. Sie entspricht nicht der Zahl der Beschäftigten im Verhältnis zur Zahl der Erwerbspersonen.

Abbildung 1b Asylbewerberneuzugänge in Deutschland, der Europäischen Union und den traditionellen Einwanderungsländern seit 1985



Quelle: UNHCR.

Deutschland spielte auch eine wichtige Rolle als Zufluchtsort für Kriegsflüchtlinge. 1996 gewährte Deutschland beispielsweise rd. 345 000 Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina vorübergehenden Schutz. Ein großer Teil dieser Flüchtlinge verließ das Land jedoch in den Folgejahren wieder. Die größte Gruppe humanitärer Migranten in Deutschland bilden derzeit die so genannten De-facto-Flüchtlinge (2003 waren es 416 000). Der Begriff De-facto-Flüchtling bezeichnet Personen, denen weder nach dem Grundgesetz noch nach der Genfer Flüchtlingskonvention der Flüchtlingsstatus zuerkannt wurde, die aber auch nicht ausgewiesen werden können – auf Grund des Fortdauerns der Konflikte in ihrem Heimatland, weil sie keine Ausweispapiere besitzen oder andere Hindernisse bestehen. Etwa die Hälfte der De-facto-Flüchtlinge sind „geduldet“, dies bedeutet, dass sie keinen Aufenthaltstitel haben. Rund 150 000 dieser geduldeten De-facto-Flüchtlinge – die Mehrzahl von ihnen aus dem ehemaligen Jugoslawien – leben seit mehr als vier Jahren in Deutschland.

Seit 1991 gibt es in Deutschland auch ein Aufnahmeprogramm für jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion, mit dem die jüdischen Gemeinden in Deutschland belebt werden sollen. Über 200 000 Juden haben diese Möglichkeit bis heute genutzt. Obwohl die jüdischen Zuwanderer keinerlei Beziehung zu Deutschland nachweisen müssen, entspricht ihr Status in Bezug auf die Integrationshilfe im Wesentlichen dem der Aussiedler, d.h. sie erhalten mehr Unterstützung als andere Zuwanderergruppen. Sie haben ebenfalls uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang. Uneingeschränkter Arbeitsmarktzugang wird auch Personen gewährt, denen formell das Asylrecht gemäß der Genfer Konvention zuerkannt wurde. Andere Zuwanderergruppen haben nur beschränkten Arbeitsmarktzugang. Zusätzlich zu einer Arbeitsmarktpflichtprüfung sind Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge von einer einjährigen Wartezeit betroffen.

Zusammenfassend wird somit deutlich, dass Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg ein Land mit Zuwanderung ist. Dieser Trend beschleunigte sich Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre, als Deutschland starke Zuwandererströme verzeichnete, deren Umfang wesentlich größer war als in sämtlichen anderen OECD-Ländern mit Ausnahme der Vereinigten Staaten. Diese Zuwanderung bestand hauptsächlich aus Aussiedlern und humanitären Migranten, d.h. Gruppen, deren Zuzug nicht von der Arbeitsmarktlage abhängig war. Die Entwicklung der Arbeitsmarktsituation der im Ausland geborenen Bevölkerung muss vor diesem besonderen Hintergrund betrachtet werden.

Entwicklung der Arbeitsmarktsituation von Personen mit Migrationshintergrund

Im Vorfeld der Einführung des neuen Zuwanderungsgesetzes wurde der Arbeitsmarktintegration von Migranten in den letzten Jahren wachsende Aufmerksamkeit geschenkt. Bis Anfang der neunziger Jahre war die Arbeitsmarktsituation der im Ausland geborenen Bevölkerung relativ günstig und entsprach in etwa derjenigen der in Deutschland Geborenen⁹. Eine beachtenswerte Ausnahme sind Migrantinnen, deren Beschäftigungsquoten schon immer sehr niedrig waren. Innerhalb dieser Gruppe stechen die türkischen Frauen hervor, deren Beschäftigungsquoten mit weit unter 40% besonders niedrig sind.

In den letzten zehn Jahren fielen die Integrationsergebnisse der Immigranten indessen weniger günstig aus. Dies ist mit der wirtschaftlichen Stagnation verbunden, die Deutschland seither – außer in den Jahren zwischen 1998 und 2000 – erlebt hat. Diese wirtschaftliche Stagnation setzte zu einem Zeitpunkt ein, als ein besonders starker Migrantenzustrom verzeichnet wurde. Die Ausländer – und insbesondere die Türken – waren vom Rückgang der Beschäftigungsniveaus zwischen 1992 und 1997, d.h. während und nach der Rezession in Deutschland Anfang der neunziger Jahre, am stärksten betroffen: Während die Beschäftigungsquote der Deutschen um 3 Prozentpunkte zurückging, sank diejenige der ausländischen Bevölkerung um rund 10 Prozentpunkte (Abb. 2a und 2b). Zwischen 1997 und 2001 – d.h. während des Konjunkturaufschwungs – verringerte sich die Differenz zwischen Deutschen und Ausländern wieder. Allerdings ist seit 2001 parallel zur Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage wieder eine starke Abnahme der Beschäftigungsquoten der ausländischen Bevölkerung zu verzeichnen, und die Differenz zwischen den Beschäftigungsquoten der beiden Gruppen ist derzeit fast genauso groß wie 1997. Die stärkere Reaktion der Beschäftigungsquoten der Zuwanderer auf konjunkturelle Veränderungen im Vergleich zu der im Land geborenen Bevölkerung ist ein Phänomen, das in vielen OECD-Ländern zu beobachten ist (OECD, 2005, S. 60ff.; Chiswick, Cohen und Zach, 1997)¹⁰.

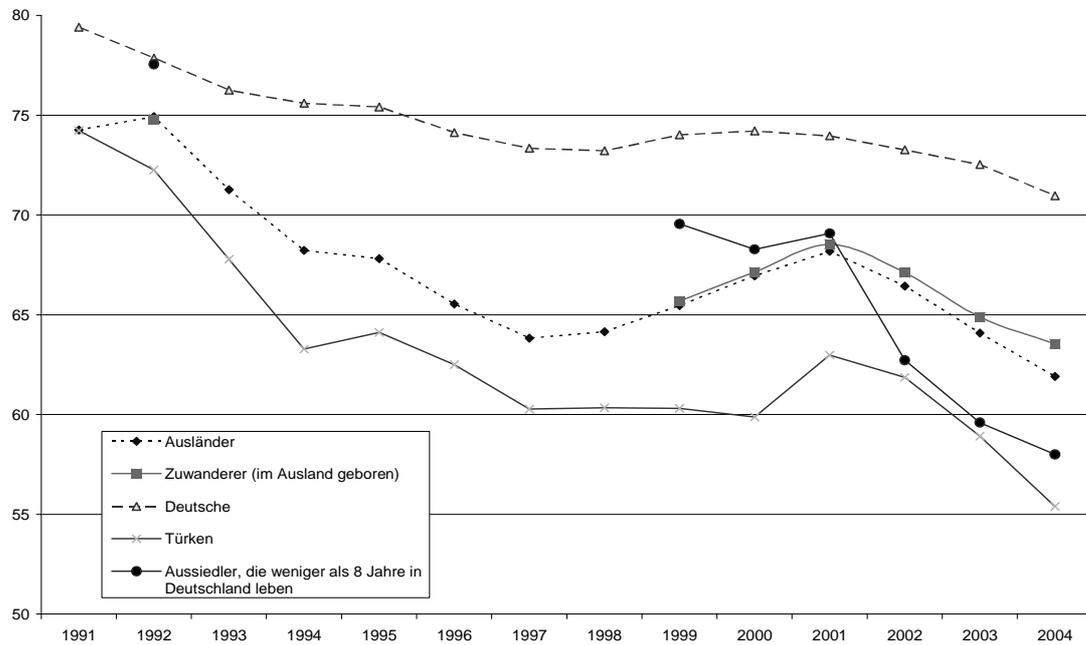
Besonders auffallend ist der starke Rückgang der Beschäftigungsquoten der neu eingereisten Aussiedler seit 1992¹¹. In jenem Jahr entsprachen die Beschäftigungsquoten der Aussiedler ungefähr denen der in Deutschland geborenen Personen. Seitdem sind ihre Beschäftigungsquoten jedoch gesunken und liegen derzeit bei 13% (Männer) bzw. 19% (Frauen) unter den entsprechenden Quoten der in Deutschland geborenen Bevölkerung. Besonders stark fiel der Rückgang in jüngster Zeit aus, d.h. im Zeitraum 2001-2004, was

9. Die meisten Zuwanderer leben in den alten Bundesländern. In dieser Analyse wird nicht zwischen dem Ost- und dem Westteil Deutschlands unterschieden. Auf Grund der ungünstigeren wirtschaftlichen Bedingungen in den neuen Bundesländern ist die Lage der vergleichsweise wenigen Zuwanderer in Ostdeutschland weit schlechter als jener im Westen. In relativer Hinsicht (Zuwanderer im Osten im Verhältnis zur übrigen Bevölkerung in den neuen Bundesländern) entsprechen ihre Arbeitsmarktergebnisse jedoch weitgehend denen der Zuwanderer in den alten Bundesländern. Jedenfalls sind die relativen Unterschiede zu gering, um in einer nennenswerten Differenz auf Bundesebene zu resultieren.

10. Bei den Neuzuwanderern in Schweden war dieses Phänomen besonders stark ausgeprägt (OECD, 2004b).

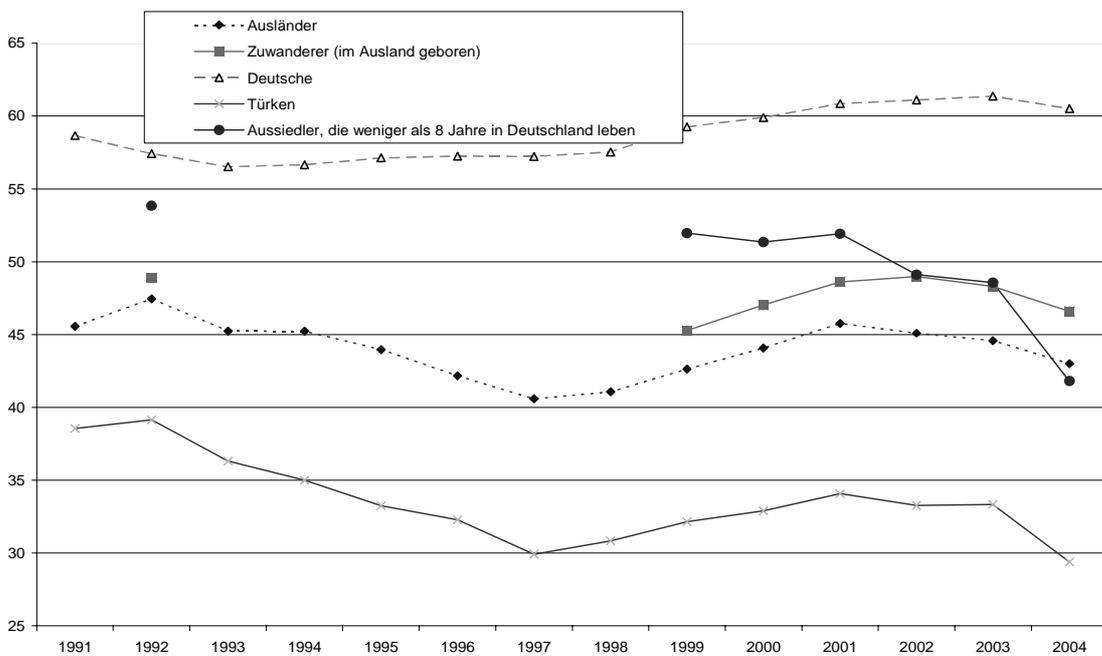
11. Diese sind in Abbildung 2a und 2b dargestellt als im Ausland geborene Staatsangehörige, die weniger als acht Jahre in Deutschland leben. Da die deutsche Staatsbürgerschaft erst nach mindestens acht Jahren festem Aufenthalt im Land zuerkannt wird, handelt es sich bei den im Ausland geborenen deutschen Staatsangehörigen, die seit weniger als acht Jahren in Deutschland leben, fast ausschließlich um Aussiedler.

Abbildung 2a Beschäftigungsquoten von Deutschen, Aussiedlern, Türken, Ausländern insgesamt und allen im Ausland Geborenen – Männer



Quelle: Europäische Arbeitskräfteerhebung.

Abbildung 2b Beschäftigungsquoten von Deutschen, Aussiedlern, Türken, Ausländern insgesamt und allen im Ausland Geborenen – Frauen



Quelle: Europäische Arbeitskräfteerhebung.

darauf schließen lässt, dass die zuletzt eingereisten Spätaussiedler noch stärker von der schwachen Konjunktur betroffen sind als diejenigen, die schon seit längerer Zeit im Land leben. Auffallend ist auch, dass die Beschäftigung sowohl der türkischen Frauen als auch der türkischen Männer zwischen 2003 und 2004 deutlich zurückgegangen ist. Die Abbildungen 2a und 2b zeigen auch, dass obwohl die Beschäftigungsquoten der Ausländer und der im Ausland Geborenen bei den Männern nach wie vor sehr nahe beieinander liegen (bei den Frauen hingegen weniger), der Abstand seit 2001 zugenommen hat. Die beiden letzteren Beobachtungen könnten auf die selektive Einbürgerungspraxis bei Migranten mit ausländischer Staatsangehörigkeit zurückzuführen sein, insbesondere bei Personen türkischer Abstammung (vgl. Kasten 1).

Die relativ günstige Situation Anfang der neunziger Jahre und der anschließende Rückgang lassen sich auch im internationalen Vergleich beobachten, wie aus Tabelle 3 ersichtlich ist. 1992 waren die relativen Beschäftigungsquoten der Zuwanderer im Vergleich zur im Empfangsland geborenen Bevölkerung nur in Österreich und Kanada höher als in Deutschland. Derzeit sind diese Quoten in Deutschland niedriger als in sämtlichen anderen in Tabelle 3 aufgeführten Ländern, mit Ausnahme von Dänemark und den Niederlanden.

Tabelle 3 Entwicklung der Beschäftigungsquoten (zugewanderte/im Land geborene Bevölkerung) in ausgewählten OECD-Ländern, nach Geschlecht

		Deutschland	Schweden	Österreich	Australien	Dänemark	Niederlande	Ver. Königreich	Frankreich	Kanada
2004 ¹	Frauen	0.77	0.82	0.87	0.85	0.76	0.73	0.82	0.83	0.87
	Männer	0.90	0.85	0.96	0.94	0.78	0.83	0.93	0.97	0.98
1999	Frauen	0.76	0.77	0.92	0.84	0.73	0.76	0.83	0.70	0.92
	Männer	0.89	0.79	1.01	0.91	0.75	0.80	0.89	0.92	1.00
1992 ²	Frauen	0.85	0.70	0.97	0.86	0.80	0.75	0.86	0.80	0.97
	Männer	0.96	0.72	1.01	0.93	0.80	0.75	0.91	1.00	0.98

1. Die Daten beziehen sich für Australien auf 2003 und für Kanada auf 2002.

2. Die Daten beziehen sich für Schweden und Österreich auf 1995 und für Kanada auf 1993.

Quelle: Europäische Arbeitskräfteerhebung, außer für Australien (Labour Force Survey) und Kanada (Survey of Labour and Income Dynamics).

Ein ähnliches Bild ergibt sich beim internationalen Vergleich der Erwerbsquoten (Tabelle 4). Die relativ niedrigen Erwerbsquoten der Zuwanderer in Deutschland sind durch die sehr niedrigen Erwerbsquoten der Migrantenfrauen bedingt, unter denen die türkischen Frauen mit einer Erwerbsquote von derzeit unter 40% – nur etwas mehr als die Hälfte der Erwerbsquote der türkischen Männer – besonders hervorstechen.

Angesichts der insgesamt hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland überrascht es nicht, dass die Arbeitslosenquoten der im Ausland geborenen Bevölkerung absolut betrachtet im internationalen Vergleich hoch sind. Tabelle 4 zeigt aber, dass die relativen Arbeitslosenquoten der im Ausland Geborenen bezogen auf die im Inland geborene Bevölkerung niedriger sind als in anderen OECD-Ländern, die ebenfalls keine Selektion der Zuwanderer entsprechend ihren Qualifikationen vornehmen.

Tabelle 4 **Arbeitsmarktindikatoren der im Inland und der im Ausland geborenen Bevölkerung, in ausgewählten OECD-Ländern, 2004**

	Erwerbsquote		Arbeitslosenquote		<i>Verhältnis</i>
	Im Inland geboren	Im Ausland geboren	Im Inland geboren	Im Ausland geboren	
Männer					
Österreich	76.7	79.1	4.3	11.2	2.6
Australien	83.7	79.3	6.0	6.5	1.1
Kanada	83.2	83.2	5.5	6.6	1.2
Frankreich	75.1	77.6	8.0	13.6	1.7
Deutschland	79.1	78.8	10.3	18.3	1.8
Dänemark	85.1	74.1	4.4	14.4	3.3
Niederlande	85.0	76.2	3.6	10.3	2.9
Schweden	80.7	74.6	6.2	13.9	2.3
Ver. Königreich	82.0	78.5	4.7	7.3	1.5
Frauen					
Österreich	64.1	60.1	4.3	10.7	2.5
Australien	70.0	59.7	6.1	6.5	1.1
Kanada	72.4	68.9	4.9	6.8	1.4
Dänemark	77.4	61.9	5.2	10.3	2.0
Frankreich	64.5	58.2	9.9	17.2	1.7
Deutschland	66.9	54.9	9.6	15.2	1.6
Niederlande	71.2	56.0	4.3	10.6	2.5
Schweden	76.9	68.4	5.2	12.2	2.3
Ver. Königreich	69.6	59.3	3.9	7.3	1.9

Anmerkung und Quelle: Vgl. Tabelle 3. Die Beschäftigungsquote setzt die tatsächlich erwerbstätige Bevölkerung in Relation zur gesamten Bevölkerung in der Altersgruppe 15-64 Jahre. Die Erwerbsquote bezeichnet hingegen die Relation zwischen den Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Arbeitslose) zur gesamten Bevölkerung in diesem Alter.

Auf Grund der vorstehend erwähnten Datenprobleme liegen repräsentative Daten zur Arbeitsmarktintegration der zweiten Generation nur für Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit (d.h. im Land geborene Ausländer) vor, und internationale Vergleiche können nur mit einer begrenzten Zahl von Ländern durchgeführt werden (Tabelle 5a).

An diesen Zahlen wird deutlich, dass die Beschäftigungsquoten der zweiten Ausländergeneration in Deutschland in der Altersgruppe 25-34 Jahre (d.h. in einem Alter, in dem die formelle Ausbildung meistens abgeschlossen ist¹²) nicht nur aus absoluter Sicht, sondern auch im Vergleich zu denjenigen der Deutschen der gleichen Altersgruppe niedrig sind. Unter der begrenzten Anzahl von Ländern, für die entsprechende Vergleiche angestellt werden können, sind die Zahlen nur in Österreich niedriger.

12. Der Einfluss des Bildungsstands der Zuwanderer auf deren Arbeitsmarktintegration und das spätere Bildungsniveau der zweiten Generation wird weiter unten eingehender untersucht.

Tabelle 5a **Beschäftigungsquoten der im Land geborenen Inländer und der im Land geborenen Ausländer, 25-34 Jahre, 2004**

	Im Land geborene Inländer (1)	Im Land geborene Ausländer (2)	Verhältnis [(2) : (1)]
Österreich	0.85	0.64	0.75
Belgien	0.84	0.76	0.90
Frankreich	0.79	0.71	0.89
Deutschland	0.78	0.66	0.84
Niederlande	(0.89)	(0.75)	(0.84)
Schweden	0.83	0.88	1.06
Schweiz	0.87	0.85	0.98

Anmerkung und Quelle: Vgl. Tabelle 3.

Da die Zahl der Ausländer der zweiten Generation in Deutschland wesentlich höher ist als in allen anderen in Tabelle 5a aufgeführten Ländern, ist es möglich, die Daten nach Geschlecht aufzuschlüsseln und – für die weniger weit zurückliegenden Jahre – auch die Arbeitslosenquoten zu zeigen. In Tabelle 5b ist die Entwicklung der wesentlichen Arbeitsmarktmerkmale der zweiten Generation und der im Inland geborenen Deutschen seit 1992 dargestellt.

Tabelle 5b **Entwicklung der Arbeitsmarktindikatoren der im Land geborenen Ausländer im Vergleich zu den im Land geborenen Deutschen in der Altersgruppe 25-34 Jahre, nach Geschlecht**

		1992	1999	2004
Verhältnis der Beschäftigungsquoten	Frauen	0.84	0.85	0.76
	Männer	0.94	0.92	0.88
Verhältnis der Erwerbsquoten	Frauen	0.84	0.82	0.80
	Männer	0.94	0.98	0.99
Verhältnis der Arbeitslosenquoten	Frauen	1.5
	Männer	...	1.9	2.0
Prozentsatz der im Land geborenen Ausländer in der Altersgruppe 25-34 Jahre		0.9	2.6	4.1

Quelle: Europäische Arbeitskräfteerhebung.

Bei den Ausländern der zweiten Generation verlief die Entwicklung der Arbeitsmarktindikatoren tendenziell ähnlich wie bei den Zuwanderern. Seit 1992 hat sich ihre Beschäftigungsquote im Vergleich zu derjenigen der Kinder von Deutschen merklich verschlechtert. Besonders besorgniserregend ist die Situation bei den Frauen der zweiten Generation, deren Beschäftigungsquote derzeit weniger als 80% der Quote der Frauen derselben Altersgruppe mit in Deutschland geborenen Eltern beträgt. Zu erwähnen ist auch, dass sich der Anteil der Ausländer der zweiten Generation innerhalb dieser Altersgruppe seit 1992 fast verfünffacht hat. In Verbindung mit den obigen Beobachtungen wird daran die zunehmende Bedeutung und Intensität des Problems der Arbeitsmarktintegration der zweiten Generation deutlich.

Rahmenbedingungen der Integrationspolitik

Der gesetzliche Rahmen

Der gesetzliche und institutionelle Rahmen für die Integration von Zuwanderern in Deutschland war traditionell durch einen reaktiven, auf dem Subsidiaritätsprinzip beruhenden Ansatz gekennzeichnet. Es wurde nur selektiv auf die dringendsten Integrationsbedürfnisse reagiert und zudem erst dann, als diese unmittelbar deutlich wurden. Die entsprechenden Maßnahmen wurden jedoch nicht in einen konsistenten, auf die Integration sämtlicher dauerhaft im Land lebender Zuwanderer ausgerichteten Ansatz eingebunden.

Nach dem ersten Ölschock 1973 und dem anschließenden Anwerbestopp wurde zunehmend klar, dass das Konzept des vorübergehend in Deutschland lebenden „Gastarbeiters“ nicht mehr der Realität der meisten Migranten entsprach. Als erster Schritt wurden 1974 Sprachkurse für „ausländische Arbeitnehmer“ eingeführt. 1978 wurde die Notwendigkeit einer Integration der Ausländer erstmals offiziell von der Bundesregierung anerkannt, indem das Amt eines „Beauftragten der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“ geschaffen wurde¹³.

Dennoch verneinte die offizielle Politik noch bis vor kurzem, dass Deutschland zu einem Einwanderungsland geworden war¹⁴, weshalb die Notwendigkeit der Integration weitgehend vernachlässigt wurde. Am deutlichsten wurde dies bei den Anstrengungen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr Anfang der achtziger Jahre, als Nicht-EU-Ausländer durch finanzielle Anreize zur Rückkehr in das Ursprungsland bewegt werden sollten. Diese finanziellen Anreize wurden inzwischen abgeschafft.

Der vor Inkrafttreten des neuen Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 geltende gesetzliche Rahmen enthielt eine Vielzahl von Maßnahmen, mit denen Ausländer vom Arbeitsmarkt ferngehalten wurden. Bis 1990, als eine novellierte Fassung des Ausländergesetzes in Kraft trat, wurde das Aufenthaltsrecht der Ausländer – einschließlich der Verlängerung der Aufenthaltstitel – weitgehend durch Ermessensentscheidungen der örtlichen Behörden geregelt. Das Ausländergesetz von 1990 erhöhte die Rechtssicherheit der Zuwanderer, das daraus resultierende System der Aufenthaltstitel war jedoch sehr komplex. Bis 2005 gab es sechs verschiedene Aufenthaltskategorien mit entsprechenden Aufenthaltstiteln¹⁵. Abgesehen von der Rechtsunsicherheit, die durch diese Situation entstand, führte dies auch dazu, dass verschiedenen Ausländergruppen ein unterschiedlicher Grad an Arbeitsmarktzugang gewährt wurde. Nur EU-Bürger und Ausländer mit einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung – die im Allgemeinen erst nach fünf Jahren Aufenthalt im Land oder nach der Anerkennung als Flüchtling erteilt wurde – benötigten keine gesonderte Arbeitsgenehmigung. Bei allen anderen, d.h. rund einem Drittel der ausländischen Bevölkerung, musste eine Arbeitsmarktprüfung durchgeführt werden¹⁶. Dies bedeutete, dass sie nur eine Arbeitsgenehmigung für einen bestimmten Arbeitsplatz erhalten konnten, der nicht mit einem Deutschen oder einem bevorrechtigten Ausländer besetzt werden konnte, und dies auch nur, wenn keine „negativen Auswirkungen“ auf den regionalen Arbeitsmarkt zu befürchten waren. Bis Dezember 2000 galt dies auch bei Arbeitsvertrags-

13. Bei den Aussiedlern war die Situation sehr ähnlich. Als 1988 erstmals jährlich mehr als 200 000 neue Aussiedler nach Deutschland einreisten, wurde das Amt eines Beauftragten für Aussiedlerfragen eingerichtet.

14. In einer Antwort auf eine Anfrage im Deutschen Bundestag zur „Situation der Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland“ im Jahr 1996 bestritt die damalige Bundesregierung explizit, dass sich Deutschland zu einem Einwanderungsland entwickelt hatte (Bundesregierung, 1996).

15. Der strukturelle Rahmen der Arbeitsmigration war somit charakterisiert durch die Verhängung eines Anwerbstopps und die anschließende Einführung einer Vielzahl von Ausnahmen, die durch Verordnungen geregelt wurden (Liebig, 2004).

16. Abgesehen vom Aufenthaltserfordernis musste noch eine Reihe anderer Bedingungen erfüllt sein, darunter u.a. die Nichtabhängigkeit von Sozialhilfe sowie der Nachweis von Grundkenntnissen der deutschen Sprache. Diese und andere Bedingungen führten zu einer Situation, in der unter Umständen selbst Personen, die bereits mehr als fünf Jahre im Land lebten, keine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung erhalten konnten.

verlängerungen. Zwischen 1997 und 2000 war Asylbewerbern und Quasi-Flüchtlingen die Arbeitsaufnahme in Deutschland verwehrt, ganz gleich wie lange sie sich bereits im Land aufhielten. 2001 wurde diese Regelung abgeschafft und durch eine einjährige Wartezeit sowie eine anschließende Arbeitsmarktprüfung gemäß den oben beschriebenen Regeln ersetzt (vgl. Integrationsbeauftragte, 2002). Die Praxis der einjährigen Wartezeit und der Arbeitsmarktprüfung wurde im Allgemeinen auch im Fall von Ehegatten angewendet, die im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland kamen.

In der ursprünglichen Fassung des Ausländergesetzes von 1990 blieb die Integrationsaufgabe unerwähnt. Erst mit der Novelle von 1997 erhielt das Amt des Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen eine Rechtsgrundlage und wurde im Ausländergesetz verankert. Bei dieser Gelegenheit wurde die Förderung der Ausländerintegration als eine der Kernaufgaben des/der Ausländerbeauftragten besonders hervorgehoben¹⁷. Auf diese Weise wurde die Integration von Ausländern erstmals formell zu einer Aufgabe der Bundesregierung. Dennoch bestand niemals die Absicht, diese Rechtsgrundlage zu einem umfassenden Ansatz auf Bundesebene weiterzuentwickeln. Die Hauptaufgaben des/der Beauftragten bestanden darin, die einschlägigen Entwicklungen innerhalb der Migrantenvölkerung sowie der zweiten Generation zu beobachten, über sie Bericht zu erstatten und die Bundesregierung zu beraten.

Wegen der fehlenden expliziten Rechtsgrundlage für die Förderung der Zuwandererintegration musste die Bundesregierung, wenn sie Maßnahmen in diesem Bereich ergriff, von ihren verfassungsmäßigen Befugnissen in anderen Gebieten Gebrauch machen, wie der Beschäftigungsförderung, der Jugendförderung oder der Finanzierung der Wohlfahrtsverbände. Wo dies nicht als ausreichend betrachtet wurde, mussten subnationale oder nichtstaatliche Akteure einspringen. Letztere werden von allen drei Regierungsebenen finanziell unterstützt. Dies führte zu einer Situation, die durch ein Nebeneinander einer Vielzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure auf allen Ebenen, eine Teilung der Zuständigkeiten sowie einer Fülle von kofinanzierten und projektbasierten Aktivitäten gekennzeichnet war.

Der Integrationsansatz war entsprechend uneinheitlich, und die Zuständigkeiten waren auf verschiedene Ministerien verteilt. Selbst innerhalb der einzelnen Ministerien firmierte die Integrationsförderung unter verschiedenen Haushaltsposten. Dadurch wurden die Strukturen noch komplexer. Es lässt sich daher nicht feststellen, welcher Betrag genau von der Bundesregierung für Integrationsdienste aufgewendet wurde. Berechnungen des damals neu eingerichteten Zuwanderungsrats (2004) ergaben, dass 2004 aus dem Bundeshaushalt 500 Mio. Euro für integrationsbezogene Maßnahmen bereitgestellt wurden, die auf das Innenministerium (rd. 180 Mio.), das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (rd. 165 Mio.), das Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (145 Mio.) sowie das Ministerium für Bildung und Forschung (5 Mio.) verteilt wurden. Der weitaus größte Teil dieser Mittel war jedoch für Sprachkurse bestimmt, die seit 2005 hauptsächlich vom Innenministerium verwaltet werden (siehe Tabelle 6 weiter unten). Dadurch haben sich die migrationsspezifischen Etats des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit sowie des Ministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend deutlich verringert (vgl. Integrationsbeauftragte, 2005).

Obwohl reguläre Sozialhilfeleistungen nicht mit dem Eingliederungsgeld zu verwechseln sind, gilt es doch zu erwähnen, dass Zuwanderer wie alle anderen Bürger gegebenenfalls Anspruch darauf haben. Das Sozialhilfesystem unterscheidet beim Leistungsanspruch nicht nach der Staatsbürgerschaft. Dies kann in bestimmten Fällen dazu führen, dass Zuwanderer Sozialhilfeleistungen beziehen, obwohl sie keinen oder nur begrenzten Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Die einzige Ausnahme in Bezug auf den regulären Sozialhilfeanspruch bilden Asylbewerber, die etwas niedrigere Leistungen beziehen. Diesbezüglich muss darauf hingewiesen werden, dass in wissenschaftlichen Analysen in der Regel keine höhere Sozialhilfeabhängigkeit der Migranten nachgewiesen werden konnte: Obwohl die Wahrscheinlichkeit des Sozialhilfebezugs

17. In den verschiedenen Änderungen des Namens, der Personalausstattung und des Zuständigkeitsbereichs des/der Beauftragten für Ausländerfragen (heute Beauftragte(r) der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration), zu denen es in den 25 Jahren des Bestehens dieses Amtes kam, spiegelt sich de facto die historische Entwicklung der Integrationsdebatte in Deutschland wider (vgl. die Übersicht in Geiss, 2001).

unter den Zuwanderern fünfmal höher ist als bei der in Deutschland geborenen Bevölkerung, so ist diese höhere Abhängigkeit hauptsächlich auf deren ungünstigeren sozioökonomischen Merkmale zurückzuführen (Castronova et al., 2001).

Der graduelle und reaktive Ansatz im Bereich der Zuwandererintegration spiegelt sich auch im traditionell restriktiven Staatsbürgerschaftsrecht wider. Erst mit dem Ausländergesetz von 1990 wurde ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung für junge, langjährige Gebietsansässige begründet. Trotz Erleichterungen des Einbürgerungsverfahrens blieb das traditionelle deutsche Staatsbürgerschaftskonzept, das sich auf das Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) gründet, vorherrschend. Dadurch, dass der zweiten Generation nicht automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft gewährt wurde, zeigte sich indirekt die Auffassung, dass diese letztlich in das Ursprungsland der Eltern zurückkehren würden. Im Jahr 2000 wurde dann ein neues Staatsangehörigkeitsgesetz eingeführt, das die Einbürgerung regelte und in dem sich aus heutiger Sicht ein neuer Ansatz bezüglich Zuwanderung und Integration anzukündigen schien. Mit diesem Gesetz wurde fast allen Angehörigen der zweiten Generation automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft zuerkannt¹⁸. Eine doppelte Staatsbürgerschaft ist allerdings nur bis zum Alter von 18 Jahren möglich. Danach müssen die Betroffenen entscheiden, ob sie die deutsche Staatsbürgerschaft behalten wollen. In diesem Falle sind sie in der Regel verpflichtet, ihre andere Staatsbürgerschaft aufzugeben. Der Besitz einer doppelten Staatsbürgerschaft ist daher für Erwachsene im Allgemeinen nicht zulässig, wenngleich einige Ausnahmen bestehen¹⁹. Obwohl die Einbürgerungszahlen in den letzten Jahren höher ausfielen – sie sind von weit unter 50 000 Mitte der neunziger Jahre auf über 140 000 jährlich im Zeitraum 1999-2003 gestiegen –, besitzen die meisten „Gastarbeiter“ und ihre Familien immer noch nicht die deutsche Staatsangehörigkeit. In der Tat lag die durchschnittliche Einbürgerungsrate der ausländischen Bevölkerung trotz der seit 1990 erfolgten mehrfachen Lockerungen des Staatsbürgerschaftsrechts im Zeitraum 1988-2003 bei 2,8% im Vergleich zu 3,2% im Vereinigten Königreich, 3,6% in Dänemark und 6,5% in Schweden und den Niederlanden²⁰.

Im Jahr 2000, als in der Arbeitskräfteknappheit im IT-Sektor ein Wachstumshindernis gesehen wurde, führte die Bundesregierung die so genannte *Green Card* für ausländische IT-Fachkräfte ein, mit der sie den Weg für ein neues Zuwanderungsgesetz in Deutschland ebnete. Nachdem verschiedene Hindernisse überwunden werden konnten und der Gesetzentwurf mehrmals überarbeitet worden war, wurde das Zuwanderungsgesetz in seiner endgültigen Fassung mit breiter Mehrheit von Bundestag und Bundesrat verabschiedet. Mit dem neuen Gesetz, das am 1. Januar 2005 in Kraft trat, wurde formell anerkannt, dass die Integration eine Regierungsaufgabe ist, womit der Bundesregierung auch eine Reihe zentraler Verantwortlichkeiten in diesem Bereich zugewiesen wurde. Eine der wesentlichen Änderungen ist die Einrichtung so genannter Integrationskurse. Ähnliche Programme wurden in jüngster Zeit auch in mehreren anderen OECD-Ländern eingeführt, beispielsweise in den Niederlanden, Dänemark und Frankreich (vgl. Übersicht in OECD, 2005, S. 106ff.). Kasten 2 liefert einen Überblick über die wichtigsten Änderungen, die das neue Zuwanderungsgesetz in Bezug auf die Integration gebracht hat.

18. Die Staatsbürgerschaft wird im Allgemeinen nur dann automatisch zuerkannt, wenn wenigstens ein Elternteil eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung besitzt.

19. Bilaterale Abkommen mit mehreren EU-Staaten gestatten inzwischen ausdrücklich eine doppelte Staatsbürgerschaft. Solche Abkommen bestehen derzeit mit Italien, Griechenland, Portugal, Irland, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Belgien und den Niederlanden. Die doppelte Staatsbürgerschaft kann auch in persönlichen Härtefällen zugelassen werden (z.B. wenn der Verzicht auf die ausländische Staatsbürgerschaft mit erheblichen Nachteilen in Bezug auf eventuelle Eigentumsrechte verbunden ist).

20. Dabei gilt es zu beachten, dass die Einbürgerungsrate in Deutschland nach oben verzerrt ist, weil sie bis 1999 auch die Aussiedler umfasst. Für Frankreich sind keine Daten verfügbar. Für Australien und Kanada liegen ebenfalls keine vergleichbaren Daten vor, da sich die Einbürgerungsraten in diesen beiden Ländern auf die im Ausland geborene Bevölkerung beziehen.

Kasten 2 Das neue deutsche Integrationsprogramm

Am 1. Januar 2005 ist ein neues Zuwanderungsgesetz in Kraft getreten, mit dem sich die Migrationsstruktur in Deutschland grundlegend ändert. Das neue Gesetz legt besonderes Gewicht auf die Integration und weist der Bundesregierung und vor allem dem Innenministerium in diesem Bereich entscheidende Aufgaben zu. Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit ist allerdings weiterhin für die eigentliche Arbeitsmarktintegration zuständig, die nicht Gegenstand der neu geschaffenen Integrationskurse für Neuzuwanderer ist.

Die Änderung, die sich am unmittelbarsten auf die Integration auswirkt, ist die Einrichtung der Integrationskurse, die von zertifizierten privaten oder halbstaatlichen Anbietern veranstaltet werden. Diese Kurse schaffen erstmals einen einheitlichen Rahmen für den Integrationsprozess, der prinzipiell allen Zuwanderergruppen offen steht. Die Kurse sollen maximal 25 Teilnehmer zählen und werden von der Bundesregierung auf der Basis von 2,05 Euro je Teilnehmer/Stunde finanziert. 2005 werden schätzungsweise rd. 194 000 Zuwanderer an solchen Kursen teilnehmen, darunter 40 000 Aussiedler und 56 000 bereits in Deutschland lebende Ausländer.

Die Kurse umfassen 630 Stunden, wovon 600 Stunden auf Sprachunterricht und 30 Stunden auf einen Orientierungskurs entfallen, der zur Vermittlung von Kenntnissen über die deutsche Geschichte, Kultur und Rechtsordnung dient. Sie treten an die Stelle des früheren Sprachkurssystems, bei dem für die verschiedenen Zuwanderergruppen unterschiedliche Kurse angeboten wurden (vgl. Tabelle 6 weiter unten). Die 600 Stunden verteilen sich auf einen 300-stündigen Basiskurs, der sich aus drei Abschnitten à 100 Stunden zusammensetzt, sowie einen weiteren 300-stündigen Aufbaukurs. Der Kurs endet mit einer Prüfung und der anschließenden Bescheinigung der erworbenen Kenntnisse. Auf Grund des modularen Aufbaus können Migranten, die bereits über Grundkenntnisse der deutschen Sprache verfügen, einzelne Kursabschnitte überspringen.

Neuzuwanderer aus Nicht-EU-Ländern haben einen Anspruch auf Teilnahme an diesen Kursen (vielfach ist die Teilnahme für diesen Personenkreis effektiv verpflichtend), sofern nicht offensichtlich ist, dass kaum Integrationsbedarf besteht. Letzteres wird u.a. im Fall von hoch qualifizierten Ausländern unterstellt, welche die deutsche Sprache bereits einigermaßen beherrschen. Aussiedler sind berechtigt, an denselben Kursen teilzunehmen. Wenn genügend Plätze verfügbar sind, können auch Zuwanderer teilnehmen, die bereits länger in Deutschland leben und bei denen noch Integrationsbedarf besteht. Wenn sie von Sozialleistungen abhängig sind, kann die Teilnahme auch zwingend vorgeschrieben werden. Die derzeit bereitgestellten Mittel für schon in Deutschland ansässige Zuwanderer reichen jedoch nur, um pro Jahr weniger als 1% aller Bestandsausländer die Teilnahme zu ermöglichen, so dass es kaum möglich ist, diese Unterstützung allen Ausländern zu geben, die sie benötigen.

Mit der Teilnahme von Aussiedlern, humanitären Migranten und sonstigen Zuwanderern an den gleichen Kursen wurde die zuvor bestehende Unterteilung der Zuwanderergruppen in Bezug auf die Integrationshilfe weitgehend aufgehoben. Neu eingereiste ebenso wie bereits ansässige Zuwanderer können zur Teilnahme an den Kursen verpflichtet werden, wenn sie nur über begrenzte Deutschkenntnisse verfügen. Wenn ein Zuwanderer unter diese Kategorie fällt, aber nicht an den Kursen teilnimmt, muss er mit Sanktionen rechnen, z.B. einer bis zu 10%igen Kürzung seiner Sozialleistungen. Wenn der Zuwanderer Anspruch auf Unterstützung wegen Langzeitarbeitslosigkeit hat, können sich die Leistungskürzungen auf 30% belaufen. Zuwanderer mit ausländischer Staatsangehörigkeit gehen zudem das Risiko ein, dass ihre Aufenthaltserlaubnis nicht verlängert wird. Bei einem erfolgreichen Abschluss der Kurse verkürzt sich demgegenüber die für den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft erforderliche Aufenthaltsdauer im Land. Der Gesamtansatz wurde daher von den deutschen Behörden als ein Vertrag aus „Rechten und Pflichten“ definiert: Die Bundesregierung engagiert sich aktiver im Bereich der Integration, verlangt aber auch von den Zuwanderern mehr Anstrengungen als in der Vergangenheit.

Mit dem neuen Gesetz erhielt das ehemalige Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge – inzwischen umbenannt in Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – umfassende Befugnisse im Bereich der Integration. Zuvor war das Bundesamt, das der Aufsicht des Innenministeriums untersteht, nur für die Anerkennung von Flüchtlingen zuständig. Seit der Umsetzung des neuen Gesetzes bildet es die zentrale Steuerungsstelle für sämtliche Migrations- und Integrationsangelegenheiten. Zu seinen Aufgaben gehört die Verwaltung der neuen Integrationskurse, d.h. die Zuständigkeit für die Zertifizierung der Anbieter und die Koordinierung der Kurse. Das Amt ist auch mit der Entwicklung und Koordinierung sonstiger Integrationsaktivitäten befasst, darunter insbesondere die neu ausgerichtete Migrationserstberatung. Darüber hinaus finanziert es Projekte zur Förderung der sozialen Integration und informiert über integrationsfördernde Aktivitäten. Das Bundesamt ist jetzt auch für das Ausländerzentralregister zuständig. Schließlich wurde noch ein Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration eingerichtet.

Mit dem neuen Gesetz wurde die Zahl der unterschiedlichen Aufenthaltstitel auf zwei begrenzt: eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis und eine (unbefristete) Niederlassungserlaubnis. Außerdem werden keine gesonderten Arbeitsgenehmigungen mehr ausgestellt. Dies bedeutet aber nicht, dass jeder Inhaber eines Aufenthaltstitels auch Zugang zum Arbeitsmarkt hat. Insbesondere umfasst die befristete Aufenthaltserlaubnis eine Vielzahl von Unterkategorien mit jeweils unterschiedlicher Laufzeit und unterschiedlichem Grad an Arbeitsmarktzugang²¹. Die Situation ist somit nach wie vor relativ komplex, und die Praxis der Arbeitsmarktprüfung vor Erteilung der Arbeitserlaubnis wurde im Prinzip für viele Migrantengruppen beibehalten, die keine unbefristete Niederlassungserlaubnis haben. Das neue Gesetz hat jedoch mehr Transparenz geschaffen, da aus jeder Unterkategorie klar ersichtlich ist, ob die fragliche Person Zugang zum Arbeitsmarkt hat oder nicht. Darüber hinaus gelten in Bezug auf die Arbeitsmarktprüfung zwei wichtige Ausnahmen für Personen, die anfangs keine Niederlassungserlaubnis haben: Im Rahmen des Familiennachzugs eingereiste Familienangehörige erhalten nunmehr sofort nach der Ankunft den gleichen Arbeitsmarktzugang wie das bereits in Deutschland lebende Familienmitglied (d.h. die oben beschriebene Arbeitsmarktprüfung kann bei ihnen entfallen, selbst wenn sie anfänglich nur über eine befristete Aufenthaltserlaubnis verfügen). Das Prinzip der Arbeitsmarktprüfung gilt auch nicht für Personen, denen gemäß den Bestimmungen der Genfer Konvention Asyl gewährt wurde. Das neue Gesetz bringt zudem deutliche Verbesserungen aus analytischer Sicht. Das *One-stop-government*-Prinzip und die Einbeziehung der Bundesagentur für Arbeit in den Prozess der Erteilung des Aufenthaltstitels hat zur Folge, dass aufenthalts- mit beschäftigungsbezogenen Informationen kombiniert werden können. Dadurch könnte sich auch die Datenlage zur Arbeitsmarktintegration von Ausländern und Zuwanderern verbessern. Derzeit ist es z.B. nicht möglich festzustellen, welche Art von Aufenthaltstiteln die beschäftigten oder arbeitslosen Ausländer haben, was die Evaluierung ihrer Arbeitsmarktintegration behindert. Beispielsweise kann nicht beurteilt werden, inwieweit die höheren Arbeitslosenquoten der Ausländer mit dem beschränkten Arbeitsmarktzugang für bestimmte Ausländergruppen zusammenhängen.

Die Rolle der nachgeordneten Regierungsebenen und der nichtstaatlichen Akteure

Auf Ebene des Bundes war die institutionelle Struktur für die Integration von Ausländern in der Vergangenheit relativ komplex. Das neue Zuwanderungsgesetz brachte diesbezüglich deutliche Verbesserungen, jedoch nur auf Bundesebene. Das neue Gesetz bezeichnet eine große Vielzahl subnationaler und nichtstaatlicher Akteure und bezieht diese ausdrücklich in die Weiterentwicklung des Integrationsprogramms ein. Die Integrationshilfe wird zwar in der Regel von den jeweils zuständigen Ministerien (ko-)finanziert, aber nicht von staatlichen Stellen erbracht. Integrationsmaßnahmen werden normalerweise von halböffentlichen Wohlfahrtseinrichtungen, Zentren für die Erwachsenenbildung oder kommunalen Stellen durchgeführt. Diese Akteure erhalten häufig von mehreren Ebenen der Europäischen Union sowie von allen drei Regierungsebenen finanzielle Unterstützung.

In den letzten Jahren kam es zur Entwicklung zahlreicher regionaler, im Allgemeinen projektbasierter Aktivitäten. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die EQUAL-Initiative der Europäischen Union, die darauf abzielt, den Arbeitsmarktzugang benachteiligter Gruppen zu verbessern. Für den Zeitraum 2000-2006 beteiligt sie sich an der Finanzierung von Aktivitäten, die von regionalen Netzwerken entwickelt und koordiniert werden. Bei rund einem Viertel dieser Projekte liegt der Schwerpunkt auf dem Arbeitsmarktzugang von Migranten und insbesondere der zweiten Generation. Der Gesamtbetrag, der im Rahmen von EQUAL für Deutschland bereitgestellt wurde, beläuft sich auf 500 Mio. Euro. Rechnet man die nationale Kofinanzierung hinzu, wird das Programm in Deutschland mit ungefähr 1 Mrd. Euro unterstützt. Aus den von der Europäischen Union zur Verfügung gestellten Daten geht hervor, dass von diesem Gesamtbetrag rund 290 Mio. Euro für Programme aufgewendet wurden, die ausschließlich auf Migranten ausgerichtet sind; weitere 150 Mio. entfielen auf Projekte, bei denen Migranten eine wichtige Zielgruppe bilden.

21. Die verschiedenen Kategorien im neuen System orientieren sich am Zweck des Aufenthalts.

Im deutschen föderalen System spielen die nachgeordneten Regierungsebenen eine entscheidende Rolle in der Integrationspolitik. Zusätzlich zu ihren Zuständigkeiten im Bereich der Ausbildung von Migrantenkindern (siehe unten) sind die Länder auch für die Ausführung der Bundesgesetze verantwortlich und beteiligen sich an der Finanzierung der Integrationsmaßnahmen des Bundes und der Kommunen. Obwohl die wichtigsten Zuständigkeiten für die Integration bei Bund und Ländern liegen, muss die Integration letztlich auf lokaler Ebene erzielt werden. Eine neuere Untersuchung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (2004) ergab, dass der vermutlich größte Teil sowohl der Finanzierung als auch der Durchführung der Integrationsaktivitäten von kommunalen Stellen getragen wird. Die meisten größeren Gemeinden haben Beratungsdienste für Migranten eingerichtet oder verfügen sogar über eigene Integrationsämter, wie dies z.B. in Stuttgart und Frankfurt der Fall ist. Auf lokaler Ebene wurde die implizite Hierarchie der Migrantengruppen in Bezug auf die Integrationshilfe, die bis 2005 auf Bundesebene maßgeblich war – Aussiedler, anerkannte Asylbewerber und Flüchtlinge, sonstige Ausländer – häufig nicht angewandt, so dass die Integrationsdienste allen Zuwanderergruppen offen standen.

Eine besondere Rolle spielen die Wohlfahrtsverbände, die als erste Akteure Migranten Integrationshilfe anboten. Für ihre Beratungsdienste erhalten sie Finanzmittel von den jeweils zuständigen Ministerien. In Kasten 3 wird die besondere Rolle dieser Dienste im integrationspolitischen Rahmen Deutschlands erläutert.

Kasten 3 Die Rolle der freien Wohlfahrtspflege

Ein besonderes Merkmal des deutschen Sozialstaats ist die Rolle, die nichtstaatlichen Akteuren zukommt. Anders als in nordischen Ländern wie z.B. Schweden stützt sich das Wohlfahrtssystem in Deutschland in großem Maße auf halböffentliche und nichtstaatliche Strukturen (vgl. Esping-Andersen, 1990). Dies wird am integrationspolitischen Rahmen besonders deutlich, der dadurch komplexer wird. Zu den in dieser Hinsicht wichtigsten Einrichtungen gehören die Wohlfahrtsverbände, die eng mit den großen gesellschaftlichen Organisationen Deutschlands, d.h. den Gewerkschaften und den Kirchen, verflochten sind. Es handelt sich folglich um nichtstaatliche Akteure, die aber zu großen Teilen aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, weil sie Dienste für breite Bevölkerungsgruppen anbieten. Das neue Zuwanderungsgesetz weist ihnen eine wesentliche Rolle bei der Entwicklung neuer Integrationsdienste zu.

Die freie Wohlfahrtspflege in Deutschland hat sechs Spitzenverbände, von denen aber nur drei in großem Rahmen Migranten betreuen (Arbeiterwohlfahrt, Caritas und Diakonie). Diese Einrichtungen begannen Ende der fünfziger Jahre, Dienste für Ausländer anzubieten. Sie gehörten damit zu den ersten Akteuren der Integrationsförderung in Deutschland. In der Anfangszeit wurden die Dienste für Zuwanderer aus Eigenmitteln der Verbände finanziert und konzentrierten sich hauptsächlich auf Übersetzungsdienste, Rechtsberatung, Unterstützung bei der Wohnungssuche und Beratung für Rückkehrwillige (vgl. Bosswick, Bronnenmeyer und Heckmann, 2001). Die Integrationsförderung stand nicht im Zentrum der Dienste, dies änderte sich erst nach dem Anwerbestopp. Ende der siebziger Jahre wurde die Funktion der Wohlfahrtsverbände im Bereich der Integrationsberatung auf eine formelle gesetzliche Grundlage gestellt und wird seither von der Bundesregierung finanziell unterstützt.

Ursprünglich waren die Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Wohlfahrtsverbänden genau aufgeteilt, je nach dem Herkunftsland der Zuwanderer. Die *Caritas* (der Wohlfahrtsverband der katholischen Kirche) war für Italiener, Portugiesen, Spanier und katholische Jugoslawen zuständig, die *Diakonie* (der Wohlfahrtsverband der evangelischen Kirche) kümmerte sich um die Griechen und die *Arbeiterwohlfahrt* (die der Sozialdemokratischen Partei nahe steht) um alle nichtchristlichen Nationalitäten (z.B. Türken und ein erheblicher Teil der Jugoslawen). Anfang 1999 wurde diese Aufteilung offiziell aufgegeben, so dass die Wohlfahrtsverbände heute Dienste für alle Gruppen anbieten können. Eine De-facto-Unterscheidung nach Nationalitäten blieb jedoch bestehen. Heute liegt das Hauptgewicht der Dienste auf der Sozialberatung, die Arbeitsmarktintegration steht in der Regel nicht im Zentrum. Die Wohlfahrtsverbände zählten in der Vergangenheit zu den Hauptanbietern von Sprachkursen für Zuwanderer. Sie gehören auch zu den wichtigsten Trägern der neuen Integrationskurse.

Darüber hinaus werden auch die Migrantenorganisationen immer aktiver. Halböffentliche Organisationen, die sich um die griechische und italienische Gemeinde kümmerten, wurden seit der Zeit der „Gastarbeiter“-Zuwanderung durch die Regierungen der Heimatländer unterstützt. Im Fall der griechischen Gemeinde handelte es sich dabei um die Bereitstellung von Schulunterricht; die italienische Regierung finanzierte hingegen über Tochterorganisationen der italienischen Gewerkschaften Projekte für die berufliche Bildung von Italienern im Ausland. In letzter Zeit entstanden zahlreiche türkische Zuwandererverbände, insbesondere von Selbstständigen. Dies hat u.a. jüngst zur Einrichtung deutsch-türkischer Wirtschaftszentren in mehreren größeren Städten geführt. In Köln wurde im Oktober 2003 die erste deutsch-türkische Handelskammer eröffnet.

Auf Grund der großen Bedeutung einer *formellen* Zertifizierung der allgemeinen und insbesondere der beruflichen Bildung spielen die Handels- und Handwerkskammern bei der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern eine wichtige Rolle. Eine der zentralen Aufgaben der Kammern besteht darin, Arbeitgeber und Auszubildende in den meisten ausbildungsbezogenen Fragen zu beraten. Ihnen obliegt auch die Zertifizierung der Eignung der Ausbilder bzw. Betriebe zur Ausbildung von Lehrlingen.

Um sich einen Überblick über die komplexen Strukturen der Integrationsförderung zu verschaffen und die Vielzahl verschiedener Aktivitäten besser zu koordinieren, führte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2004) eine umfassende Befragung durch, in die über 12 000 Akteure einbezogen wurden. Eines der zentralen Ergebnisse dieser bundesweiten Erhebung war, dass das statistische Material zur Messung der Integrationsaktivitäten in Deutschland sehr lückenhaft ist. Die verschiedenen Akteure waren beispielsweise in der Regel nicht in der Lage, Informationen zu den Zielgruppen zu liefern. Zudem war es nicht möglich, verlässliche Schätzungen zur Höhe der in Integrationsaktivitäten investierten Beträge zu erhalten. Die Studie zeigte auch, dass weniger als ein Viertel aller Akteure Maßnahmen zur Sicherung und Überprüfung der Nachhaltigkeit der Integrationsaktivitäten eingerichtet hatten. Selbst in den wenigen Fällen, wo dies der Fall war, waren diese Maßnahmen nur selten so ausgestaltet, dass eine Messung der Wirksamkeit der Programme oder Initiativen möglich wäre.

Die wichtigsten Handlungsfelder der Integrationsförderung

Sprachförderung

Die Integrationsförderung stützt sich in Deutschland auf fünf Säulen: Sprachförderung, (vor-)schulische Qualifizierung, berufliche Qualifizierung, soziale Beratung sowie Begleitung und Förderung der sozialen und gesellschaftlichen Integration. Vorrang hat die Sprachförderung. Erstens wird der Großteil der zielgerichteten Mittel auf Bundesebene für Sprachkurse verwendet. Auf den nachgeordneten Regierungsebenen scheint dies ebenfalls der Fall zu sein, insbesondere auf lokaler Ebene, allerdings lassen sich die Aktivitäten auf diesen Ebenen nur schwer quantifizieren. Zweitens bestand nur auf Sprachkurse ein echter Rechtsanspruch, wenn auch nur für bestimmte Gruppen; alle anderen Maßnahmen wurden in der Regel nach Ermessen angeboten. Die Sprachkurse gehörten auch zu den ersten Diensten, die für Migranten eingeführt wurden. Sprachkurse für „ausländische Arbeitnehmer“ wurden seit 1974 angeboten, ursprünglich mit einer klaren Ausrichtung auf die sprachlichen Anforderungen von „Gastarbeitern“. Sprachkurse für bestimmte Gruppen arbeitsloser Migranten wurden 1987 in der Vorgängerfassung des derzeitigen Sozialgesetzbuches vorgesehen.

Vor Inkrafttreten des neuen Zuwanderungsgesetzes war das System der Erstsprachkurse je nach Zuwanderergruppe unterschiedlich gestaltet. Nach 2002 wurde das System dieser Einstiegskurse schrittweise reorganisiert, um es dem neuen Rahmen anzupassen. Tabelle 6 liefert einen Überblick über die Situation vor Beginn dieser Umstellungen und nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes.

Tabelle 6 **Aufbau der Erstsprachkurse im Jahr 2002 und der neuen Integrationskurse**

Situation im Jahr 2002				Situation seit 2005
	Sprachkurse für ausländische Arbeitnehmer	Sprachkurse für bestimmte arbeitslose Zuwanderer	Sprachkurse für bestimmte junge Zuwanderer	Integrationskurse nach den neuen gesetzlichen Bestimmungen
Zielgruppe	„Gastarbeiter“ und deren Familien	Bestimmte Arbeitslosen-kategorien: Aussiedler, Asyl-berechtigte und deren Familien	Bestimmte Personengruppen unter 27 Jahren bei fehlendem An-spruch auf Kurse für Arbeitslose: Aussiedler, Asyl-berechtigte und deren Familien	Alle dauerhaft in Deutschland lebenden Neuzuwanderer mit be-grenzten Deutschkennt-nissen während der ersten 2 Jahre nach der Einreise; Teilnahmeanspruch der länger im Land lebenden Zuwanderer abhängig von der Zahl der ver-fügbaren Plätze
Zuständiges Ministerium	Arbeitsministerium	Arbeitsministerium	Ministerium für Familie und Jugend	Innenministerium (Bundesamt für Migra-tion und Flüchtlinge)
Wöchentliche Stundenzahl	4-20	35	35-40	5-25
Dauer	Bis zu 640 Stunden	900 Stunden (6 Monate)	1200-1400 Stunden (10-12 Monate)	600 Stunden, flexibel geregelt (+ 30 Stunden Orientierungskurs)
Rechtsanspruch	Nein	Ja, wenn der Zuwan-derer arbeitslos war und im Herkunftsland bereits eine Beschäfti-gung hatte	Nein	Ja, außer wenn der Zuwanderer bereits mehrere Jahre in Deutschland ansässig ist oder offensichtlich kein Bedarf besteht (z.B. weil bereits Deutschkenntnisse vorhanden sind). Für manche Gruppen ist die Kursteilnahme sogar verpflichtend.
Veranschlagte Kosten	25 Mio. Euro (2002)	120 Mio. Euro (2002)	23 Mio. Euro (2002)	208 Mio. Euro (2005)

Quelle: FOKUS (2003), Integrationsbeauftragte (2002), Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen.

Im alten System stand die Mehrzahl der Kurse nur Aussiedlern und humanitären Migranten offen, wobei der Teilnahmeanspruch vom Arbeitsmarktstatus abhängig war. Diese wichtigste Gruppe von Kursen wurde vom damaligen Ministerium für Arbeit und Soziales über die örtlichen Arbeitsämter verwaltet. Obwohl das ausdrückliche Ziel dieser Kurse die Arbeitsmarktintegration war, waren die Sprachkurse selbst nicht arbeitsbezogen. Den Kursteilnehmern wurden sämtliche durch die Kursteilnahme entstehenden Kosten erstattet, einschließlich Transport und Kinderbetreuung. Zudem hatten die Teilnehmer während der Dauer der Kurse Anspruch auf Eingliederungsgeld. Die Höhe dieser Beihilfe variierte nach den sozio-demographischen Merkmalen der Migranten und belief sich auf rund 1 000 Euro pro Monat.

Trotz des dreistufigen Aufbaus des Sprachkurssystems wurden wichtige Zuwanderergruppen von der Teilnahme an den Einstiegssprachkursen ausgeschlossen, so z.B. De-facto-Flüchtlinge, nicht unmittelbare Familienangehörige von Aussiedlern sowie Arbeitsmigranten und deren Familien, wenn sie weder aus einem EU-Land noch aus einem Land stammten, mit dem früher ein Anwerbeabkommen bestand. Nach dem neuen Gesetz haben im Prinzip alle Migranten, deren Aufenthalt nicht als vorübergehend betrachtet wird, Anspruch auf Sprachförderung.

Ebenso wichtig wie die Umgestaltung des Systems der Sprachkurse ist die Reform seiner Finanzierungsstruktur. Zuvor orientierte sich die Finanzierung der Anbieter von Sprachkursen hauptsächlich an den Ausgaben, folglich mussten auch keine Standards erfüllt werden, von Evaluierungen des Lernerfolgs ganz zu schweigen. Nach dem neuen Konzept müssen die Anbieter ein Grundniveau an Sprachkenntnissen vermitteln und erhalten pro Teilnehmer und Unterrichtsstunde 2 Euro, die am Monatsende entsprechend der Zahl der Stunden pro Teilnehmer im jeweiligen Monat ausgezahlt werden. Es muss sich noch zeigen, ob die derzeitige Pauschalvergütung von 2 Euro pro Teilnehmer/Stunde ausreichend ist. Da es sich um einen Pauschalsatz handelt, besteht für die Anbieter auch kein Anreiz, ein höheres Niveau an Sprachkenntnissen zu vermitteln, sich auf Gruppen mit besonderen Problemen zu konzentrieren oder den Sprachunterricht auf den Arbeitsmarktbedarf abzustimmen.

Es ist offensichtlich, dass das Niveau an Grundkenntnissen (Niveau B1 des europäischen Referenzrahmens – erste Stufe der selbstständigen Sprachverwendung), das in den Integrationskursen vermittelt werden soll, in den meisten Fällen nicht ausreichen wird, um den Arbeitsmarktanforderungen zu genügen. Inzwischen wurden mehrere neue Strukturen zur Anpassung dieses Grundkompetenzniveaus an die Arbeitsmarktanforderungen geschaffen. Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit hat ein neues System berufsbezogener Sprachkurse für arbeitslose Zuwanderer eingeführt, das mit 50 Mio. Euro veranschlagt ist und vom EU-Sozialfonds mitfinanziert wird. Diese Kurse wenden sich jedoch nur an Personen, die zuvor bereits in Deutschland beschäftigt waren, was bedeutet, dass die große Gruppe der Migranten, die über gewisse Grundkenntnisse der deutschen Sprache verfügen, aber noch nie in Deutschland gearbeitet haben und deren Sprachkenntnisse den Arbeitsmarktanforderungen nicht gerecht werden, von der Teilnahme ausgeschlossen ist. Diese Angebotslücke dürfte sich vor allem für qualifizierte Neuzuwanderer nachteilig auswirken.

Darüber hinaus finanzieren das Ministerium für Bildung und Forschung und das Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Sprachkurse, die jungen, qualifizierten Aussiedlern und Flüchtlingen den Zugang zum Universitätsstudium erleichtern sollen²².

Schulische Bildung der Migrantenkinder

Die zweite Säule ist die Ausbildung der Migrantenkinder. Da die Primar- und Sekundarbildung in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt, sind die gewählten Ansätze unterschiedlich (vgl. die Übersicht in Integrationsbeauftragte, 2005). Die verschiedenen Konzepte sind häufig an die Sprachförderung geknüpft, da die Kenntnis der Landessprache erheblichen Einfluss auf den schulischen Erfolg hat. Das Land Nordrhein-Westfalen hat 27 „regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien“ (RAA) eingerichtet. Diese Arbeitsstellen führen Projekte durch, die auf die Verbesserung des Bildungsstands junger Menschen mit Migrationshintergrund abzielen, indem sie ihnen Sprachförderung und sonstige Qualifizierungsmaßnahmen bieten. Das „Rucksack“-Projekt der RAA Essen

22. Das in den Integrationskursen angestrebte Sprachniveau B1 ist für den Beginn eines Hochschulstudiums nicht ausreichend. Ein solches Studium erfordert Niveau C1, kompetente Sprachverwendung. Wie dies auch bei anderen Programmen der Fall war, konnten an diesen Kursen ursprünglich nur Aussiedler teilnehmen. Seit Ende der neunziger Jahre stehen sie auch Kontingentflüchtlingen offen (d.h. jüdischen Zuwanderern aus der ehemaligen Sowjetunion), und vor kurzem wurden die Asylberechtigten ebenfalls in die Zielgruppe aufgenommen.

verbindet beispielsweise Sprachförderung mit anderen Bildungsaktivitäten in Kindergarten und Grundschule. Innovativ ist bei dieser Förderung die Einbeziehung ausgewählter Migrantenmütter, die darin geschult werden, lokale Gruppen anderer Migrantenmütter anzuleiten und ihnen zu vermitteln, wie sie den Bildungserfolg ihrer Kinder unterstützen können. Dahinter steht der Gedanke, die Qualifikationen sowohl der Mütter als auch der Kinder zu stärken. Jede Gruppe setzt sich aus etwa zehn Müttern zusammen und trifft sich über einen Zeitraum von neun Monaten. Insgesamt haben seit 1999 über 1 200 Mütter an diesem Programm teilgenommen. Dabei ist zu erwähnen, dass dieses Projekt eine der wenigen etablierten Maßnahmen ist, die sich speziell an die Migrantenfrauen richten.

2002 führte das Land Hessen Sprachtests ein, bei denen die Sprachkenntnisse der Kinder ein Jahr vor der Einschulung in die erste Klasse geprüft werden. Wenn sich bei diesen Tests zeigt, dass die Sprachkenntnisse unzureichend sind, wird der Besuch spezieller kostenloser Vorlaufkurse empfohlen, in denen die Deutschkenntnisse der Kinder verbessert werden sollen. Wenn die Kinder zum Zeitpunkt der Einschulung nicht über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen, müssen sie mit dem Beginn der formalen Schulbildung u.U. noch ein Jahr warten (und während dieser Zeit z.B. Vorbereitungskurse besuchen). 2003/2004 nahmen über 5 500 Kinder an Vorlaufkursen teil – 94% aller Kinder, denen der Besuch dieser Kurse angeraten wurde. Von ihnen konnten nur 4% nicht zum geplanten Zeitpunkt eingeschult werden, wohingegen der entsprechende Anteil bei den Kindern, die trotz Empfehlung nicht an den Kursen teilgenommen hatten, bei 21% lag.

Berufliche Qualifizierung

Die einzige Säule der Integrationsförderstruktur, die direkt auf die Arbeitsmarkteinbindung abzielt, ist die Förderung der beruflichen Qualifikationen. Ergänzend zur Teilnahme der Migranten an allgemeinen Maßnahmen unterstützt das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit Aktivitäten, die junge Ausländer auf den Arbeitsmarkt vorbereiten und ihre Arbeitsmarktintegration fördern sollen, sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikationen beschäftigter und arbeitsloser Ausländer. Viele dieser Maßnahmen sind projektbasiert und werden von der EQUAL-Initiative der EU kofinanziert.

Obwohl sich die relative Bedeutung beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen im Vergleich zu den anderen Säulen schwer abschätzen lässt, deutet ein neuerer Bericht des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (2004) darauf hin, dass der Umfang der Aktivitäten im Zusammenhang mit der beruflichen Qualifizierung wesentlich geringer ist als derjenige der Sprachförderungs- und Sozialberatungsaktivitäten. Die Migranten haben aber auch Zugang zu den regulären Arbeitsmarktprogrammen, die von der Bundesagentur für Arbeit angeboten werden – vorausgesetzt, ihnen wurde der Arbeitsmarktzugang gewährt und sie sind arbeitslos gemeldet. Anfänglich bildeten Ausländer sogar eine besondere Zielgruppe der Berufsberatungsdienste der Arbeitsämter. Diese Zielgruppendefinition orientierte sich ausschließlich an der Staatsangehörigkeit und nicht am Migrationshintergrund, vom tatsächlichen Beratungsbedarf ganz zu schweigen. 1998 wurde dieser Ansatz aufgegeben.

In diesem Kontext gilt es zu erwähnen, dass in Deutschland eine Abkehr von gruppenspezifischen Arbeitsmarktprogrammen (z.B. besonderen Programmen für Zuwanderer) zu beobachten ist. An deren Stelle tritt eine bessere Einbeziehung der fraglichen Gruppen in die allgemeinen Programme. Ab dem 1. Januar 2005 wurde die allgemeine Struktur jedoch durch Netzwerke und besondere Beratungsdienste für die berufliche Integration ergänzt. Diese Netzwerke, die ebenfalls von der EQUAL-Initiative mitfinanziert werden, dienen dazu, Informations- und Beratungslücken zu schließen, das Qualifizierungspotenzial der Migranten und ihrer Kinder zu identifizieren sowie deren Qualifikationen weiter zu entwickeln und besser zu nutzen.

Bislang ist es leider nicht möglich, die relative Bedeutung und den Erfolg des breiten Spektrums der in Deutschland angebotenen aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen in Bezug auf Menschen mit Migrations-

hintergrund zu evaluieren. Es ist allerdings geplant, ab Ende 2005 statistische Informationen zur Programmteilnahme und zur Arbeitsmarktintegration der Migranten (die am Arbeitsmarktstatus sechs Monate nach Programmende gemessen wird) in die Daten aufzunehmen.

Sozial-, Bildungs- und Berufsberatung

Nach den Sprachkursen war die *Sozialberatung* traditionell der zweite große Schwerpunkt der Integrationsförderung. Wie vorstehend erwähnt, werden diese Dienste seit den fünfziger Jahren von den Wohlfahrtsverbänden angeboten. Bis zum Inkrafttreten des neuen Zuwanderungsgesetzes wurden die Beratungsdienste von der Bundesregierung und den Ländern kofinanziert. Darüber hinaus waren auf Länderebene verschiedene Ministerien zuständig, und die Unterstützungsleistungen ebenso wie die Verantwortlichkeiten waren je nach Zuwanderergruppe – Aussiedler, Ausländer, junge Migranten – anders geregelt. Wie bei anderen Integrationsmaßnahmen in der Vergangenheit auch, war die Finanzierung für Aussiedler vergleichsweise großzügiger als für Ausländer. Diese differenzierte Struktur wurde mit dem seit 2005 geltenden Rahmen aufgegeben. Sonderregelungen bestehen jetzt nur noch für junge Migranten unter 27 Jahren, für die nach wie vor das Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zuständig ist. Für alle anderen Gruppen wird die neu ausgerichtete Migrationserstberatung vom Innenministerium finanziert.

Die auf ein Fallmanagementkonzept gestützte Migrationserstberatung soll die Integrationskurse ergänzen. Während die Dienste im alten System unabhängig von der Dauer des Aufenthalts angeboten wurden, steht die Migrationserstberatung nur Personen offen, die seit maximal drei Jahren im Land leben. Nach Ablauf dieser Frist werden die Migranten an die regulären Sozialdienste verwiesen, sofern keine Strukturen vorhanden sind, die nicht aus Bundesmitteln finanziert werden. Dadurch soll auch die Klientelwirtschaft vermieden werden, die in der Vergangenheit zu beobachten war, als die Dienste häufig in der Sprache des Ursprungslandes angeboten wurden und nicht von der Dauer des Aufenthalts abhängig waren.

Die Beratung stützt sich auf eine Analyse der Kapazitäten des Einzelnen und kann in der Aufstellung eines individuellen Förderplans münden, der wiederum durch eine formelle Integrationsvereinbarung ergänzt werden kann, um die Motivation der Zuwanderer zu erhöhen. Das Instrument der Integrationsvereinbarung wurde vor Verabschiedung des neuen Gesetzes bei Aussiedlern und bestimmten Gruppen humanitärer Migranten erprobt (namentlich Juden aus der ehemaligen Sowjetunion). Hinter diesem Projekt stand vor allem die Absicht, die für diese Gruppen angebotenen Integrationsdienste zu formalisieren und zu koordinieren sowie individuelle Aktionspläne aufzustellen, um die Abhängigkeit von Sozialleistungen zu verringern. Aus Zahlen für die Stadt Dortmund, wo das größte Modellprojekt für Integrationsvereinbarungen durchgeführt wurde, geht hervor, dass trotz umfangreicher Integrationshilfe vor Einführung der Integrationsvereinbarungen rund 80% aller neu zugewanderten Haushalte zwei Jahre nach der Einreise immer noch Sozialhilfe bezogen. Eine Evaluierung (GIB, 2004) sämtlicher Modellprojekte ergab, dass die Integrationsvereinbarungen in einer Verringerung der Abhängigkeit von Sozialleistungen resultierten (55% bei den Programmteilnehmern gegenüber 68% bei vergleichbaren Nichtteilnehmern zwei Jahre nach Einreise). Diese war mit einem entsprechenden Anstieg der Beschäftigungsquoten verbunden (25% im Vergleich zu 12%).

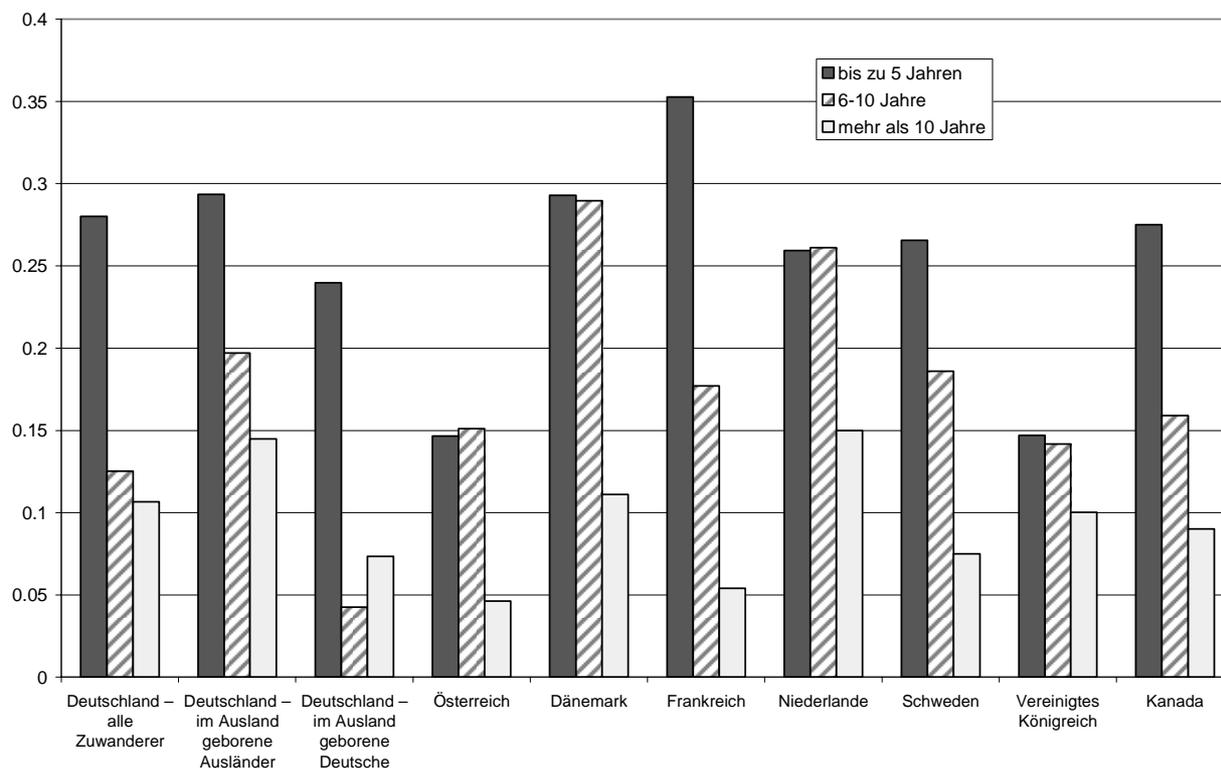
Kernprobleme bei der Integration von Zuwanderern der ersten und zweiten Generation in den Arbeitsmarkt

Situation der Neuzuwanderer

Die nachfolgenden Abbildungen 3a und 3b veranschaulichen die unterschiedlichen Beschäftigungsquoten in Deutschland von Zuwanderern und im Land Geborenen im Vergleich zu ausgewählten anderen OECD-Ländern nach Aufenthaltsjahren im Aufnahmeland jeweils für Frauen und Männer. Zu beachten ist

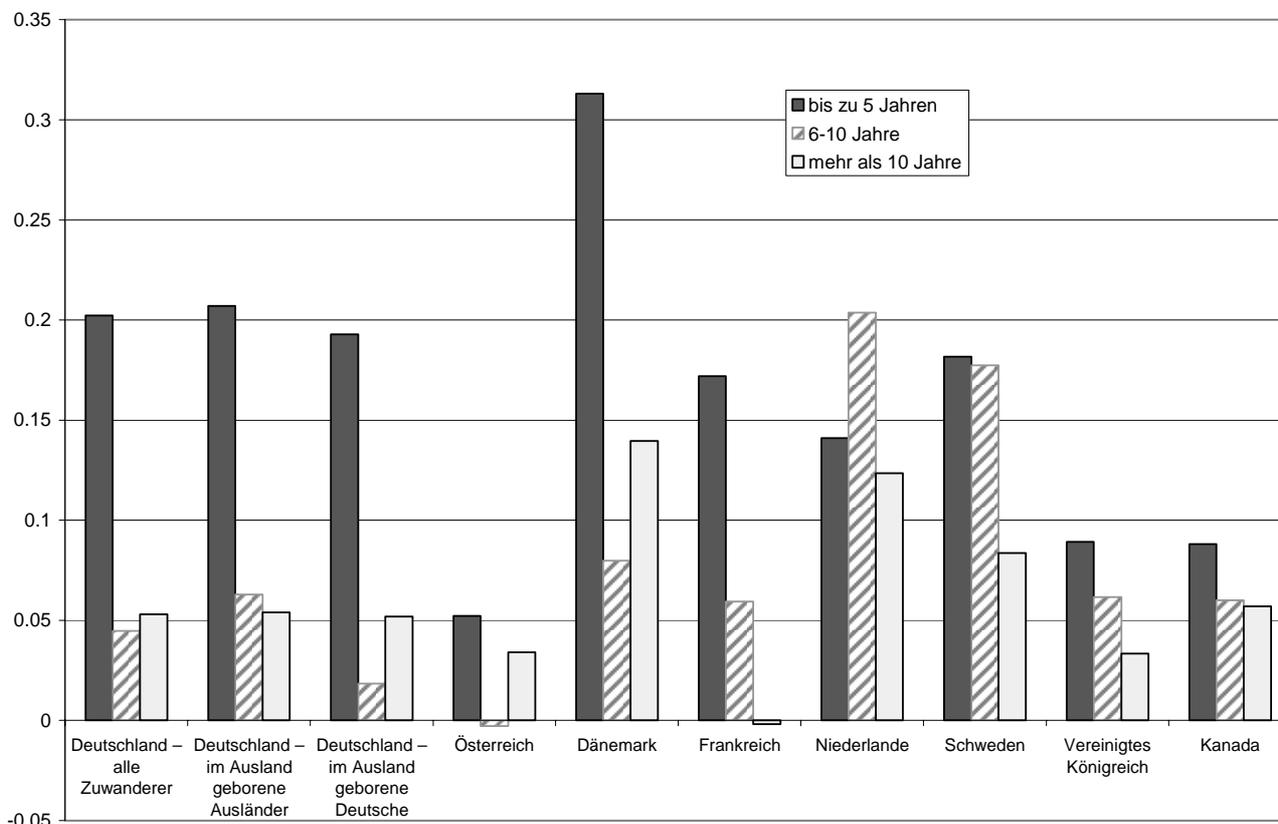
hier, dass diese Ergebnisse nicht auf Zeitreihen beruhen, in denen die Situation der Migranten über einen längeren Zeitraum verfolgt wird, sondern vielmehr auf Querschnittsdaten, die sich an der Aufenthaltsdauer im jeweiligen Aufnahmeland orientieren. Dennoch entspricht das beobachtete Muster in der Hinsicht generell der Erwartung, dass Zuwanderer, die sich bereits länger im Aufnahmeland aufhalten, bessere Ergebnisse verzeichnen. Die Abbildungen 3a und 3b zeigen ferner, dass besonders unter den Frauen der Abstand der Aussiedler – die die überwiegende Mehrzahl der im Ausland geborenen Deutschen ausmachen – zu den in Deutschland Geborenen geringer ist als bei Zuwanderern mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Festzuhalten ist außerdem, dass Aussiedler mit einer Aufenthaltsdauer von 6-10 Jahren im Land höhere Beschäftigungsquoten aufweisen als jene Personen, deren Zuzug mehr als 10 Jahre zurückliegt. Dies ist ein Indikator dafür, dass die nach 1993 zur Begrenzung des Zustroms von Aussiedlern ergriffenen Maßnahmen – beispielsweise die seit 1996 obligatorischen Sprachtests – die Beschäftigungsaussichten der nach diesem Datum eingereisten Aussiedler verbessert haben.

Abbildung 3a Unterschiede (in Prozentpunkten) zwischen den Beschäftigungsquoten der im Land geborenen und der zugewanderten Frauen in der Altersgruppe 15-64 Jahre, nach Aufenthaltsjahren im Aufnahmeland, 2004



Anmerkung und Quelle: Vgl. Tabelle 3.

Abbildung 3b Unterschiede zwischen den Beschäftigungsquoten der im Land geborenen und der zugewanderten Männer in der Altersgruppe 15-64 Jahre, nach Aufenthaltsjahren im Aufnahmeland, 2004

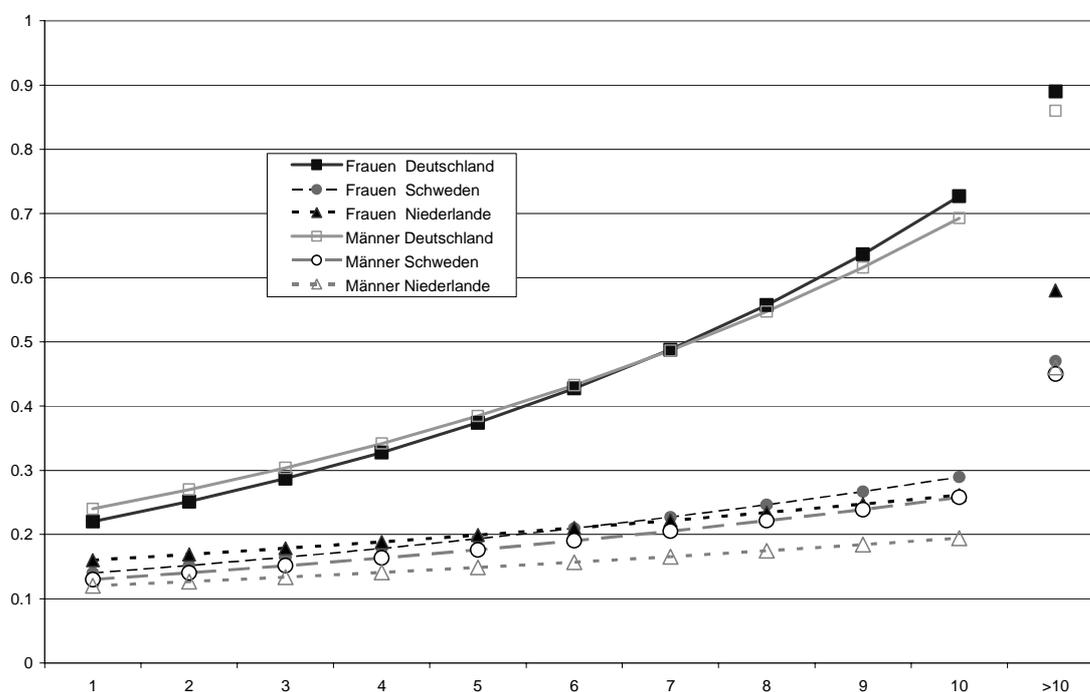


Anmerkung und Quelle: Vgl. Tabelle 3.

Der Unterschied zwischen den Beschäftigungsquoten der Migranten, die sich seit 6-10 Jahren im Land befinden, und jenen, die in den vergangenen 5 Jahren gekommen sind, ist in Deutschland besonders ausgeprägt. Nur Frankreich weist bei den Frauen und nur Dänemark bei den Männern einen stärkeren Anstieg der Beschäftigungsquote auf. Das deutet in Deutschland für beide Geschlechter auf eine verhältnismäßig rasche Konvergenz der Beschäftigungsquoten der Zuwanderer zu der Quote der in Deutschland Geborenen hin. Dieser positive Konvergenzpfad wird auch nach Bereinigung um Faktoren wie Alter, Familienstand und Bildungsabschluss bestätigt. Abbildung 4 zeigt den geschätzten Anstieg der Chancenverhältnisse bezogen auf die Beschäftigungsquoten der Zuwanderer im Vergleich zu den im Land Geborenen in den ersten zehn Jahren des Aufenthalts²³. Vergleichsweise würde es in Deutschland etwa 13 Jahre dauern, bis die Beschäftigungsquote der Zuwanderer zu der Beschäftigungsquote der im Empfangsland Geborenen konvergiert, in Schweden wäre der Zeitraum etwa doppelt so lang.

23. Chancenverhältnisse (*odds ratios*) sind ein Indikator für die Wahrscheinlichkeit, mit der ein Ereignis für eine Gruppe im Verhältnis zu einer anderen Gruppe eintritt.

Abbildung 4 Konvergenz der Beschäftigungsquoten von Zuwanderern zu denen der im Land geborenen Personen, nach Aufenthaltsjahren, 2002



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Entwicklung des Chancenverhältnisses (Zuwanderer/im Empfangsland Geborene) in Bezug auf die Beschäftigung im Zeitverlauf. Die zu Grunde liegenden Schätzungen basieren auf einem „Prozentanstieg pro Jahr“ in den ersten zehn Aufenthaltsjahren, nach Bereinigung um Faktoren wie Alter, Familienstand und Bildungsabschluss. Bei einem Chancenverhältnis von eins sind die Beschäftigungsquoten der im Land geborenen Personen und der Zuwanderer identisch.

Quelle: Logistische Regressionen unter Verwendung von Daten der EU-Arbeitskräfteerhebung.

Qualifikationsstruktur der in Deutschland geborenen und der zugewanderten Bevölkerung

Im internationalen Vergleich ist die Kluft bei den Bildungsabschlüssen zwischen Zuwanderern und den im Land Geborenen in Deutschland ganz besonders groß. Zwar weist die Migrantenbevölkerung in vielen europäischen Ländern einen hohen Anteil an Geringqualifizierten auf, doch ist dieser nur in Frankreich größer als in Deutschland (Tabelle 7a). Einer der Hauptgründe für die hohe Arbeitslosigkeit der Zuwanderer sind ihre geringen Qualifikationen. In der Tat gibt es viele Belege dafür, dass der Strukturwandel, der sich derzeit in den OECD-Ländern vollzieht, un- und angelernte Arbeitskräfte zunehmend benachteiligt (vgl. z.B. Acemoglu, 2002), und Deutschland stellt in dieser Hinsicht keine Ausnahme dar. In der Erwachsenenbevölkerung (25-64 Jahre) haben 47% der Zuwanderer nur einen Abschluss der Sekundarstufe I oder überhaupt keinen Bildungsabschluss. Demgegenüber haben unter den in Deutschland Geborenen in dieser Altersgruppe nur 14% einen derart niedrigen Bildungsabschluss. Überraschend ist, dass es selbst bei einem Vergleich der zweiten Generation mit den Personen ohne Migrationshintergrund im selben Alter (in diesem Fall die Altersgruppe der 25- bis 53-Jährigen) eine große Diskrepanz bei den Bildungsabschlüssen gibt (9% Geringqualifizierte unter Personen ohne Migrationshintergrund gegenüber 30% unter der zweiten Generation). Empirische Studien deuten ferner darauf hin, dass der niedrigere Beschäftigungsstatus der Zuwanderer weitgehend auf ihren geringeren Bildungsabschluss zurückzuführen ist. Noch deutlicher ist dies in der zweiten Generation, wo der niedrigere Bildungsabschluss den im Vergleich zu Personen ohne Migrationshintergrund schlechteren Beschäftigungsstatus fast zu 100% erklärt (vgl. auch Kalter und Granato, 2002).

Tabelle 7a Anteil der Personen mit einem Abschluss unter Sekundarstufe II in der Erwachsenenbevölkerung (25-64 Jahre), ausgewählte OECD-Länder, Durchschnitt von 2002-2003

	Im Land geboren	Im Ausland geboren
Deutschland	14%	47%
Niederlande	32%	44%
Dänemark	28%	31%
Schweden	18%	24%
Frankreich	34%	64%
Österreich	19%	42%
Vereinigtes Königreich	15%	17%

Quelle: Europäische Arbeitskräfteerhebung, vgl. OECD (2005, S. 65) bezüglich der Anmerkungen.

Migranten mit einer Nationalität eines der ehemaligen Anwerbeländer weisen ein sehr viel niedrigeres Bildungsabschlussniveau auf als andere Zuwanderergruppen²⁴. In der Tat lag der Schwerpunkt in der Anwerbephase auf gering qualifizierten Kräften, und Zuwanderer wurden hauptsächlich aus den ländlichen Gebieten eingestellt. Daten einer Ausländererhebung von 1971 zeigen, dass die durchschnittliche Schulbesuchsdauer der „Gastarbeiter“ bei unter 7 Jahren lag. Im Gegensatz dazu besteht in Deutschland seit 1919 eine Schulpflicht von mindestens 8 Jahren, und 30% der Erwerbsbevölkerung von 1971 hatte die Schule bereits 10 Jahre oder länger besucht.

Angesichts des großen Anteils an gering qualifizierten Kräften unter den im Ausland geborenen Bevölkerungsgruppen in Deutschland im Vergleich zu den in Deutschland Geborenen könnte erwartet werden, dass die Inzidenz der Langzeitarbeitslosigkeit (d.h. eine Erwerbslosigkeit von über einem Jahr) unter Zuwanderern sehr viel größer ist als unter der übrigen arbeitslosen Bevölkerung. Das ist jedoch nicht der Fall (Tabelle 7b).

Tabelle 7b Inzidenz der Langzeitarbeitslosigkeit unter im Empfangsland geborenen und zugewanderten Arbeitslosen, ausgewählte OECD-Länder, 2004

	Im Empfangsland Geborene	Zuwanderer
Deutschland	52%	52%
Niederlande	30%	41%
Dänemark	24%	(19%)
Schweden	16%	23%
Frankreich	37%	44%
Österreich	29%	25%
Vereinigtes Königreich	21%	23%

Quelle: Europäische Arbeitskräfteerhebung.

Bei einer getrennten Untersuchung der Beschäftigungssituation der im Land Geborenen und der Zuwanderer mit niedrigem und hohem Bildungsabschluss schneidet Deutschland relativ gut ab. In der Tat weisen, wie auch in Frankreich und Österreich, Zuwanderer mit geringem Bildungsabschluss höhere Beschäftigungsquoten auf als im Land Geborene mit vergleichbarem Bildungsniveau. Das gilt jedoch nicht für die zweite Generation in Deutschland, in der die Beschäftigungsquoten der Geringqualifizierten etwas hinter den Beschäftigungsquoten der vergleichbaren Personen ohne Migrationshintergrund zurückbleiben (Tabelle 8).

24. Statistiken der Europäischen Arbeitskräfteerhebung für das Jahr 1992 – das einzige Jahr, in dem im Ausland geborene Ausländer aus „Gastarbeiterländern“ klar von anderen Zuwanderergruppen unterschieden werden können – zeigen, dass über 62% dieser Personen im erwerbsfähigen Alter einen niedrigeren Bildungsabschluss hatten, gegenüber etwa 22% für andere Zuwanderergruppen und 21% für im Inland geborene Deutsche.

Tabelle 8 Beschäftigungsquoten gering und höher qualifizierter Zuwanderer im Vergleich zu den im Land Geborenen, ausgewählte OECD-Länder, 2004

	Deutschland	Schweden	Ver. Königreich	Niederlande	Dänemark	Frankreich	Österreich	<i>Deutschland – „2. Generation“¹</i>
niedriger Bildungsstand	1.12	0.80	0.80	0.79	0.87	1.12	1.18	0.94
mittlerer und hoher Bildungsstand	0.87	0.86	0.88	0.88	0.73	0.85	0.88	0.89

1. Das Verhältnis wird definiert für die 25- bis 34-jährigen in Deutschland geborenen Ausländer/in Deutschland geborene Deutsche.

Quelle: Europäische Arbeitskräfteerhebung.

Auf Grund ihres niedrigen Bildungsabschlusses sind Zuwanderer in den Berufsgruppen für Geringqualifizierte überrepräsentiert. In diesen Sektoren ist die Beschäftigung seit 1992 rückläufig, wie Tabelle 9 veranschaulicht. Die einzige Ausnahme in dieser Hinsicht sind Dienstleistungsberufe. Bemerkenswert ist ferner, dass die Konzentration der Zuwanderer auf Sektoren, die geringere Qualifikationen voraussetzen und sich im Niedergang befinden, seit 1992 erheblich zugenommen hat. Obwohl auch die zweite Generation in diesen Sektoren generell überrepräsentiert zu sein scheint, so ist das Muster doch sehr viel weniger ausgeprägt. Auf Grund ihres niedrigeren Bildungsabschlusses macht ihr Anteil an den höherrangigen Berufsparten (qualifiziertes Fachpersonal) mit dynamischem Wachstum indessen nur etwa ein Drittel des entsprechenden Anteils der übrigen Bevölkerung aus und ist seit 1992 rückläufig.

Tabelle 9 Relative Präsenz von Zuwanderern und Angehörigen der zweiten Generation im Vergleich zur übrigen Bevölkerung in verschiedenen Berufshauptgruppen, 1992 und 2003

Berufshauptgruppe ¹	Angehörige gesetzgebender Körperschaften, leitende Verwaltungsbedienstete und Führungskräfte in der Privatwirtschaft	Wissenschaftler/qualifiziertes Fachpersonal	Techniker und gleichrangige nichttechnische Berufe	Bürokräfte, kaufmänn. Angestellte	Dienstleistungsberufe, Verkäufer in Geschäften und auf Märkten	Handwerks- und verwandte Berufe	Anlagen- und Maschinenbediener sowie Montierer	Hilfsarbeitskräfte	Durchschnitt aller Berufshauptgruppen
Anteil der Geringqualifizierten	9%	2%	8%	12%	20%	17%	30%	46%	17%
Beschäftigungszunahme in der Berufsgruppe zwischen 1992 und 2003	13%	42%	27%	2%	26%	-15%	-12%	0%	9%
Relative Repräsentation von Ausländern 1992	0.94	0.79	0.68	0.64	0.96	1.17	1.60	1.82	1.00
Relative Repräsentation von Ausländern 2003	0.85	0.64	0.63	0.60	1.15	1.20	1.80	2.26	1.00
Relative Repräsentation der zweiten Generation 1992	0.74	0.41	0.77	0.76	1.77	1.48	0.86	1.05	1.00
Relative Repräsentation der zweiten Generation 2003	0.93	0.37	0.77	0.98	1.58	1.38	1.12	1.32	1.00

1. ISCO-Klassifikation. Es sind nur Hauptgruppen mit über 1 Million Personen aufgeführt.

Quelle: EU-Arbeitskräfteerhebung.

Einer der Gründe für die großen Unterschiede im Bildungsniveau und infolgedessen auch in der beruflichen Position zwischen der in Deutschland geborenen und der zugewanderten Bevölkerung ist die hohe Bedeutung, die formalen Bildungs- und Qualifikationsnachweisen am deutschen Arbeitsmarkt beigemessen wird, wie vor allem im Hinblick auf die berufliche Bildung ganz besonders deutlich wird (siehe weiter unten). In dieser Hinsicht scheint in Deutschland ein breiter Konsens zu bestehen. Die starke Betonung formaler Bildungsnachweise behindert auch den Zugang zum Arbeitsmarkt von Zuwanderern mit einer hohen Qualifikation, wenn diese im Ausland erworben wurde. Das ist namentlich bei Aussiedlern der Fall, die oft über einen verhältnismäßig hohen Bildungsabschluss verfügen, ihr Humankapital aber in einem anderen Bildungs- und Arbeitsumfeld erworben haben. In der Tat sind reichlich Belege dafür vorhanden, dass die Qualifikationen der Aussiedler am deutschen Arbeitsmarkt nicht in Wert gesetzt werden (Kalter und Granato, 2002; Konietzka und Kreyenfeld, 2001). Aussiedler mit höherem Bildungsabschluss erleben die stärkste Verschlechterung ihrer Stellung am Arbeitsmarkt im Vergleich zum Herkunftsland (Bauer und Zimmermann, 1999; vgl. auch Tabelle 12 weiter unten). Ähnliche Resultate ergaben sich für Zuwanderer in Kanada, wo mit den Verschiebungen in der Zusammensetzung der Zuwandererbevolkerung hin zu Personen nicht westeuropäischer Herkunft der in den achtziger Jahren bestehende positive Ertrag im Ausland erworbener Berufserfahrung in den neunziger Jahren auf beinahe null gesunken ist (Green und Worswick, 2002; Ferrer, Green und Riddell, 2004).

Die formale Anerkennung ausländischer Qualifikationen ist in Deutschland auf Grund des dualen Charakters der beruflichen Bildung, d.h. der Kombination aus praktischer Erfahrung und eher theoretischem (Schul-)Wissen, mit Schwierigkeiten verbunden. Anders als die meisten anderen Migranten aus Nicht-EU-Ländern, die nur sehr geringe Möglichkeiten zur Anerkennung ihrer ausländischen Qualifikationen haben, gibt es für die Anerkennung von Berufszertifikaten von Aussiedlern ein vereinfachtes Verfahren. Allerdings führt dieses Verfahren generell nicht zu einer vollen Anerkennung ihrer formalen Qualifikationen. Seit 1998 besteht aber für alle Migranten (und Inländer) die Möglichkeit der Zertifizierung ihres praktischen Wissens.

Darüber hinaus finanzieren das Bundesministerium für Bildung und Forschung auf der einen und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf der anderen Seite Maßnahmen zur Anpassung im Ausland erworbener Qualifikationen an die Bedürfnisse des deutschen Arbeitsmarkts und zur Erleichterung des Zugangs zu Hochschulen. Diese Maßnahmen, die seit 1985 in Kraft sind, umfassen u.a. Sprach- und Brückenkurse für qualifizierte Aussiedler und Flüchtlinge.

Bildungsniveau der Eltern und dessen Auswirkungen auf die Bildungsergebnisse der Kinder

Empirische Daten aus mehreren Studien deuten auf eine Tendenz zur intergenerativen Übertragung von Humankapital hin (vgl. Kasten 4). Auf Grund des großen Bildungsunterschieds zwischen Zuwanderern und in Deutschland geborenen Personen könnte man auch bei den Leistungen der Schüler der zweiten Generation und der Nachkommen in Deutschland Geborener einen Unterschied erwarten. In der Tat ist für die zweite Generation die Wahrscheinlichkeit des Zugangs zu einem der weiterführenden Bildungszweige im deutschen Schulsystem bedeutend geringer als für Schüler ohne Migrationshintergrund (Esser, 2003; Frick und Wagner, 2001). Außerdem zeigen Statistiken über den Bildungsabschluss von Schulabgängern, dass sich die große Lücke beim Bildungsabschluss zwischen Ausländern und Deutschen seit Anfang der neunziger Jahre nur geringfügig geschlossen hat (Tabelle 10)²⁵.

25. Die nationalen Bildungsstatistiken basieren auf dem Staatsangehörigkeitskriterium. Somit wird nicht zwischen im Ausland und im Inland geborenen Ausländern unterschieden und eingebürgerte Nachkommen von Zuwanderern erscheinen als deutsche Staatsbürger. Aus diesem Grund lassen sich die Fortschritte der zweiten Generation (d.h. der im Land geborenen Nachkommen von Zuwanderern) nur schwer identifizieren und untersuchen.

Tabelle 10 **Entwicklung der Schulabschlüsse von Deutschen und Ausländern**

	1991/1992		1994/1995		2003/2004	
	Deutsche	Ausländer	Deutsche	Ausländer	Deutsche	Ausländer
Ohne Abschluss die Schule verlassen	6.7	20.9	7.7	19.7	7.9	19.2
Hauptschulabschluss (untere Sekundarstufe, ISCED 2A)	25.1	44.4	25.7	43.8	24.5	41.5
Realschulabschluss (mittlere Sekundarstufe, ISCED 2A)	41.6	26.3	40.1	26.8	41.6	29.1
(Fach-)Abitur (höhere Sekundarstufe, ISCED 2B) ¹	26.6	8.4	26.5	9.6	26.0	10.2

1. Der typische Schulabschluss einer Person, die das Gymnasium besucht hat, ist das Abitur nach 12 bzw. 13 Jahren (je nach Bundesland). Verlässt die Person das Gymnasium in einem früheren Stadium, erwirbt sie gegebenenfalls einen der niedrigeren Abschlüsse.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Obwohl das deutsche Schulsystem in jedem Bundesland Besonderheiten aufweist, lässt sich das System generell wie folgt beschreiben: Am Ende des vierten Schuljahrs schlägt die Grundschule den Übergang in einen der drei weiterführenden Schulzweige vor: Hauptschule, Realschule und Gymnasium. Mit jeder dieser drei Schulformen sind ein bestimmter Abschluss und eine bestimmte typische Schulbesuchsdauer verbunden, die jeweils 9, 10 und 12 bzw. 13 Jahre beträgt. Der Schulvorschlag hängt hauptsächlich von den Leistungen der Schüler ab, berücksichtigt werden aber noch weitere Faktoren wie beispielsweise das Lernverhalten des Kindes. Generell haben die Eltern bei der Entscheidung, ob sie der Empfehlung folgen wollen oder nicht, verhältnismäßig viel Freiraum, es gibt aber auch Länder, die für das Gymnasium beispielsweise einen bestimmten Notenschnitt voraussetzen. Im Allgemeinen wird Kindern der zweiten Generation sehr viel häufiger der Besuch einer Haupt- oder Realschule empfohlen als Kindern ohne Migrationshintergrund.

In Analysen auf der Basis von Mikrodaten kommt Riphahn (2003, 2005) zu dem Ergebnis, dass die schulischen Leistungen der zweiten Generation hinter der Bildungsexpansion der Nachkommen in Deutschland geborener Personen zurückbleiben, d.h. es gibt möglicherweise eine Divergenzentwicklung zwischen diesen beiden Gruppen. Dieser Trend ist aber offenbar auf Veränderungen in der Zusammensetzung nach Herkunftsländern zurückzuführen, da der Anteil der Türken – die schlechtere Bildungsergebnisse aufweisen als andere Gruppen der zweiten Generation – im Laufe der Zeit zugenommen hat. Innerhalb der jeweiligen Nationalitäten und insbesondere unter den Türken lässt sich eine leichte Konvergenz in Richtung der Leistungen der Personen ohne Migrationshintergrund beobachten.

Bei Verwendung der Schuljahre als Proxyvariable für den Bildungsabschluss ergibt eine Analyse mit Daten des Sozio-oekonomischen Panels, dass die zweite Generation benachteiligt ist. Zuwanderer bilden in der Regel eine freiwillige, hoch motivierte Gruppe. Zudem besteht die allgemeine Tendenz, dass sich die Merkmale der Nachkommen im Vergleich zu denen ihrer Eltern in Richtung Mittelwert entwickeln. Deshalb wäre eigentlich zu erwarten, dass sich das Bildungsniveau der zweiten Generation im Verhältnis zu Personen gleichen Alters ohne Migrationshintergrund gegenüber den bei der Elterngruppe beobachteten Ergebnissen annähert, selbst wenn das Niveau immer noch niedriger ist. Nach Bereinigung um Kriterien wie Alter, Geschlecht und Bildungsniveau der Eltern stellt sich jedoch heraus, dass die Ausbildungsdauer der Zuwanderer der zweiten Generation in Deutschland im Vergleich zu ihren in Deutschland geborenen Altersgenossen um etwa sechs Monate kürzer ist. Untersuchungen für andere Länder, beispielsweise für die Vereinigten Staaten (Card, 2004) und die Schweiz (Bundesamt für Statistik, 2005), zeigen, dass die zweite Generation nach Bereinigung um den sozioökonomischen Hintergrund der Eltern in der Regel ein höheres Bildungsniveau aufweist als ihre Altersgenossen ohne Migrationshintergrund. Dies erklärt sich aus dem Wunsch der Migranteltern und ihrer Kinder, einen besseren Status zu erwerben.

Es scheint, dass die frühe Einteilung nach dem vierten Grundschuljahr in Deutschland die Tendenz verstärkt, dass Schülerinnen und Schüler mit einer weniger guten Startposition in eine der unteren Stufen des mehrgliedrigen Bildungssystems gelangen (vgl. auch Zuwanderungsrat, 2004, S. 267). Diese Stufen umfassen weniger Schuljahre und begrenzen den Zugang zu höheren Bildungsgängen, obgleich aus einer Analyse der Dritten Internationalen Mathematik-Naturwissenschaftsstudie (Schnepf, 2003) hervorgeht, dass etwa 10% der Hauptschüler und ein Drittel der Realschüler bessere Ergebnisse aufweisen als Gymnasiasten im untersten Quartil. Die Durchlässigkeit zwischen den Schulformen ist jedoch relativ gering.

Die Daten der OECD-Schülerstudie PISA eignen sich ganz besonders für einen Leistungsvergleich zwischen Schülerinnen und Schülern der zweiten Generation und Kindern ohne Migrationshintergrund. Die PISA-Daten enthalten reichhaltige Informationen über den Hintergrund der Schülerinnen und Schüler, darunter den Geburtsort der Eltern, deren Bildungsniveau und die zu Hause gesprochene Sprache. Im internationalen Vergleich sind die Benachteiligungen der zweiten Generation hinsichtlich des Bildungsabschlusses in jenen Ländern besonders stark ausgeprägt, in denen die Zuwandererbevolkerung ein relativ geringes Qualifikationsniveau aufweist und die von den Zuwanderern gesprochene Sprache nicht die Landessprache ist. Daher überrascht es auch nicht, dass die Unterschiede bei den PISA-Punktwerten zwischen Schülern ohne Migrationshintergrund und Angehörigen der zweiten Generation in Ländern wie Australien und Kanada sehr viel geringer sind als in Deutschland, wie in Tabelle 11 gezeigt wird. Allerdings ist die Differenz in Deutschland sogar noch größer als in anderen europäischen Ländern wie Frankreich, den Niederlanden und Schweden. Besonders alarmierend ist, dass Unterschiede zwischen den Kindern in Deutschland geborener Eltern und der zweiten Generation in Deutschland auch nach Bereinigung um den sozioökonomischen Hintergrund der Schülerinnen und Schüler bestehen bleiben.

Tabelle 11 Unterschiede bei den PISA-Punktwerten (2003) zwischen den Nachkommen im Inland geborener Personen und der zweiten Generation, Kinder im Alter von 15 Jahren

	Vor Berücksichtigung der Auswirkungen des sozioökonomischen Hintergrunds der Schülerinnen und Schüler		Nach Berücksichtigung der Auswirkungen des sozioökonomischen Hintergrunds der Schülerinnen und Schüler	
	Mathematik	Lesen	Mathematik	Lesen
Australien	o	o	o	o
Österreich	56	73	26	31
Belgien	92	84	47	40
Kanada	o	10	-8	12
Dänemark	70	57	36	o
Frankreich	48	48	14	o
Deutschland	93	96	45	48
Niederlande	59	50	26	22
Neuseeland	32	22	16	o
Schweden	34	20	15	o
Schweiz	59	53	36	32
Vereinigte Staaten	22	22	o	o

Anmerkung: „o“ bedeutet, dass zwischen dem Punktwert der zweiten Generation und dem der Nachkommen von im Land geborenen Personen kein statistisch signifikanter Unterschied besteht. Der sozioökonomische Hintergrund wurde unter Zugrundelegung folgender Variablen modelliert: dem Internationalen sozioökonomischen Index des Berufsstatus (ISEI), dem höchsten Schulabschluss der Eltern des Schülers bzw. der Schülerin (in Schuljahre umgerechnet), dem Index des relativen Wohlstands der Familie, dem Index der Bildungsressourcen im Elternhaus und dem Index des Besitzes von „klassischen Kulturgütern“ im Elternhaus. Für jeden Test wurde die mittlere Punktzahl in allen OECD-Ländern bei 500 Punkten festgelegt, mit einer Standardabweichung von 100 Punkten (vgl. OECD 2004 zu Einzelheiten).

Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats auf der Basis der PISA-Datenbank der OECD.

Die nach Bereinigung um den sozioökonomischen Hintergrund verbleibenden Unterschiede sind jedoch offenbar weitgehend auf die Tatsache zurückzuführen, dass die weniger gut abscheidenden Angehörigen der zweiten Generation zu Hause kein Deutsch sprechen. Das ist überraschend, da der Anteil der Schülerinnen und Schüler der zweiten Generation, die zu Hause nicht die Landessprache sprechen, grundsätzlich nicht höher ist als in anderen OECD-Ländern²⁶. In einer neueren ökonometrischen Studie (Schnepf, 2004) wurden die PISA-Daten der OECD und andere internationale Datensätze der Schülerleistungen (IGLU, TIMSS)²⁷ hinsichtlich der Bestimmungsfaktoren der schulischen Leistungen analysiert. Diese Studie kam zu dem Ergebnis, dass – nach Bereinigung um die zu Hause gesprochene Sprache zusätzlich zum Hintergrund der Schülerinnen und Schüler²⁸ – die Ergebnisse der Schülerinnen und Schüler der zweiten Generation in Deutschland in Mathematik im internationalen Vergleich verhältnismäßig gut sind. Demgegenüber war der negative Einfluss einer zu Hause gesprochenen Fremdsprache in Deutschland und den Vereinigten Staaten am größten. Andere Studien kamen für Deutschland zu ähnlichen Ergebnissen (z.B. Entorf und Minoiu, 2004; Weber, 2003). Sie zeigten einen starken, positiven Effekt der zu Hause gesprochenen deutschen Sprache auf die PISA-Punktwerte der Migrantenkinder. Bleakley und Chin (2004) weisen unter Verwendung von Mikrodaten aus der Volkszählung des Jahres 2000 in den Vereinigten Staaten nach, dass die Sprachkenntnisse der Eltern über 50% der Unterschiede bei den Schulabbrecherquoten zwischen nicht-hispanischen Weißen und in den Vereinigten Staaten geborenen hispanischen Migrantenkindern erklären. Diese Studie zeigt ferner, dass die Englischkenntnisse der Eltern den größten Effekt auf das Englischniveau ihrer Kinder in einem sehr jungem Alter haben.

Angesichts der sehr frühen Einstufung in die ein oder andere Schulform, des starken Einflusses des sozioökonomischen Hintergrunds auf den Bildungsabschluss und der großen Bedeutung des deutschen Sprachgebrauchs zu Hause für die schulischen Leistungen ist der frühe Kontakt zum deutschen Bildungssystem offensichtlich von entscheidender Bedeutung. So können potenzielle Nachteile auf Grund des Migrationshintergrunds gleich zu Beginn vermieden und die Sprachkompetenzen durch einen sehr frühen Kontakt mit Kindern ohne Migrationshintergrund verstärkt werden. Generell konvergiert die Kindergartenbesuchsquote ausländischer Kinder in Deutschland seit einigen Jahren zu derjenigen deutscher Kinder und liegt heute nur geringfügig darunter. Jedoch zeigt die Bildungsdatenbank der OECD, dass die Besuchsquoten der Kinder im Alter von 4-6 Jahren im internationalen Vergleich insgesamt verhältnismäßig niedrig sind. Unter den 6-Jährigen wies Deutschland gegenüber der Vergleichsgruppe (Australien, Dänemark, Frankreich, Niederlande, Österreich, Schweden und Vereinigtes Königreich – für Kanada waren keine Daten verfügbar) im Jahr 2003 die niedrigsten Besuchsquoten auf. Eine Betreuung vor dem Kindergarten (d.h. im Alter von 2 Jahren) ist in Deutschland weniger geläufig als in Ländern wie Frankreich, wo es empirische Belege dafür gibt, dass der Besuch eines Kindergartens im Alter von 2 Jahren einen starken Einfluss auf den Grundschulerfolg von Zuwandererkindern hat (Caille, 2001).

Darüber hinaus sind Kindergarten und Schule in Deutschland generell halbtags. Auf Grund des Halbtagscharakters von Kindergarten und Schule ist die in öffentlichen Einrichtungen – in denen Schülerinnen und Schüler vermutlich mehr Kontakt zur Landessprache hätten – verbrachte Zeit geringer als in anderen Ländern. Beispielsweise liegt die durchschnittliche Unterrichtszeit für Schülerinnen und Schüler im Alter von 7-8 Jahren nahezu 20% unter dem OECD-Durchschnitt (OECD, 2003). Es ist daher nicht sehr überraschend, dass der Einfluss der zu Hause gesprochenen Sprache auf die schulischen Leistungen in Deutschland größer ist als in anderen Ländern, wo die Kinder mehr Zeit außerhalb des Elternhauses verbringen.

26. Laut der PISA-Datenbank sprechen in Deutschland 30% aller Migranten der zweiten Generation zu Hause eine andere Sprache als die Landessprache bzw. einen Dialekt, gegenüber 36% im Vereinigten Königreich, 33% in Dänemark, 50% in Australien, 42% in Schweden und 23% in Kanada und Frankreich.

27. Die PISA-Studie beurteilt die Kompetenzen 15-jähriger Schülerinnen und Schüler in Lesen, Naturwissenschaften und Mathematik. TIMSS steht für die Dritte Internationale Mathematik- und Naturwissenschaftsstudie, an der Siebt- und Achtklässler teilnahmen. Das Programm der Internationalen Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU) misst die Lese- und Verständniskompetenzen von Grundschulern der vierten Klasse.

28. Zu beachten ist, dass die Hintergrundvariablen von denjenigen in Tabelle 10 abweichen. Insbesondere für den Bildungshintergrund der Eltern wurde in der zitierten Studie nur das Bildungsniveau der Mutter berücksichtigt.

Kasten 4 Intergenerative Konsequenzen der Zuwanderung gering qualifizierter Kräfte

Ein Großteil der zweiten Generation in Deutschland hat Eltern, die während der Arbeitskräfteanwerbungsphase in den fünfziger und sechziger Jahren nach Deutschland kamen: In dieser Phase der Anwerbung von „Gastarbeitern“ lag der Schwerpunkt hauptsächlich auf gering qualifizierten Personen.

Jedoch haben Bildung und sozioökonomischer Status der Eltern einen wichtigen Einfluss auf den schulischen Erfolg der Kinder. Wird die Anzahl der Schuljahre als Messgröße für den Bildungsabschluss herangezogen, haben Erwachsene der zweiten Generation in Deutschland im Durchschnitt nahezu ein Jahr weniger Schulbesuchszeit als Personen desselben Geschlechts und derselben Altersgruppe, die keinen Migrationshintergrund haben. Auch nach Berücksichtigung des Bildungsabschlusses der Eltern besteht eine Kluft fort, die aber um die Hälfte reduziert ist. Trotz eines Trends zu höheren Qualifikationen in der zweiten Generation erreicht der fragile Personenkreis nicht dasselbe Niveau wie die Nachkommen von in Deutschland Geborenen mit ähnlichem Hintergrund. Anders scheint die Situation in der Schweiz zu sein, wo die zweite Generation offenbar höhere Bildungsabschlüsse erzielt als die Nachkommen von im Land Geborenen mit vergleichbarem Hintergrund (Bundesamt für Statistik, 2005). Ein ähnliches Ergebnis wurde im Hinblick auf den Schulbesuch in Frankreich beobachtet (Caille, 2005).

Die PISA-Studie der OECD zeigte auf, dass die Auswirkungen des Hintergrunds der Eltern auf die schulischen Leistungen der Kinder in Deutschland tendenziell größer sind als in anderen Ländern. Der sozioökonomische Gradient Deutschlands bei den Lesetests, der den Zusammenhang zwischen der Lesekompetenz einer Person und ihrem sozioökonomischen Hintergrund misst, ist in Deutschland im OECD-Raum mit Abstand am steilsten. Die Gradientensteigung – die den Effekt von Veränderungen des sozioökonomischen Hintergrunds auf die PISA-Punktwerte der Schülerinnen und Schüler misst – lag in der Studie von 2000 um 50% über dem OECD-Durchschnitt. Das deutet darauf hin, dass das deutsche Bildungssystem weniger als andere OECD-Länder in der Lage ist, gleiche Lernchancen zu bieten. In der Studie von 2003 hingegen, in deren Mittelpunkt das Fach Mathematik stand, lag die Gradientensteigung von Deutschland im OECD-Durchschnitt (OECD, 2004a). Die PISA-Studie zeigte ebenfalls, dass zwischen dem Qualifikationsniveau der Zuwanderer und den Bildungsergebnissen der nachfolgenden zweiten Generation im Vergleich zu Resultaten von Personen ohne Migrationshintergrund ein enger Zusammenhang besteht. In denjenigen OECD-Ländern, die Zuwanderer nach Qualifikationen und Arbeitsmarktbedarf auswählen, wie Australien und Kanada, entspricht das durchschnittliche Leistungsniveau der zweiten Generation (vor Bereinigung um den sozioökonomischen Hintergrund) in etwa dem der Nachkommen der im Inland Geborenen oder liegt sogar geringfügig darüber. Am anderen Ende des Spektrums befinden sich mit Belgien, Deutschland und der Schweiz Länder, die in der Vergangenheit sehr stark auf die Anwerbung gering qualifizierter Kräfte zurückgegriffen haben.

Obwohl es eine Tendenz zur Übertragung schulischer Leistungen von einer Generation auf die nächste gibt, können Bildungssysteme in der Lage sein, diesen Effekt zu kompensieren oder abzuschwächen. Niemand würde jedoch erwarten, dass Bildungssysteme den Effekt verstärken. Tritt dies ein, kann es zu einer Fortdauer der Benachteiligung über mehrere Generationen kommen, d.h. es können sogar noch Personen betroffen sein, die weder selbst noch deren Eltern im Ausland geboren wurden. Ein derartiges Phänomen lässt sich empirisch aber nur schwer nachweisen, da keine Daten über Zuwanderer der „dritten Generation“ verfügbar sind, obwohl es punktuelle Belege dafür gibt, dass die „dritte Generation“, d.h. im Inland geborene Personen, deren Großeltern Zuwanderer waren, in Deutschland mit Bildungsschwierigkeiten zu kämpfen haben.

Seit kurzem sind indessen Informationen über den Arbeitsmarktstatus von Aussiedlern und Flüchtlingen sechs Monate nach der Teilnahme an einem der Sprachkurse mit 900 Unterrichtsstunden für ausgewählte Gruppen arbeitsloser Zuwanderer verfügbar. Diese Kurse wurden von der Bundesagentur für Arbeit koordiniert (siehe weiter oben). Unter dem Einfluss der sich verschlechternden Arbeitsmarktlage ging der prozentuale Anteil der Zuwanderer, die sechs Monate nach Abschluss des Sprachkurses einen Arbeitsplatz hatten (die so genannte „Integrationsquote“), seit 2001 deutlich zurück (vgl. Tabelle 12). Interessant ist ferner die Beobachtung, dass Sprachkurse für Aussiedler effektiver sind als für andere anspruchsberechtigte Migrantengruppen. Jedoch standen selbst in dieser Gruppe nur 15% der Teilnehmer sechs Monate nach Kursabschluss

in einem Beschäftigungsverhältnis. Hinzu kommt, dass diese Kurse für die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern mit mittlerem und niedrigem Bildungsabschluss offenbar effektiver sind als für Zuwanderer mit Hochschulabschluss. Erwähnenswert ist ferner, dass die Integrationsquoten für Frauen nur halb so hoch sind wie für Männer, obwohl diese Kurse nur jenen Personen offen stehen, die in ihrem Herkunftsland bereits einen Arbeitsplatz hatten und in Deutschland als arbeitslos gemeldet sind. Im Allgemeinen ist die Integrationsquote verhältnismäßig niedrig, was aber teilweise darauf zurückgeführt werden kann, dass Sprachkurse häufig nur ein erster Schritt vor der Ergreifung weiterer Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt sind. Außerdem sind sechs Monate ein sehr kurzer Zeitraum. Für eine angemessene Evaluierung der langfristigen Wirksamkeit der Maßnahmen wäre eine Langzeitanalyse über einen Zeitraum von 5-10 Jahren notwendig.

Tabelle 12 **Teilnahme an Sprachkursen für arbeitslose Migranten und Beschäftigung sechs Monate nach Kursende**

	Januar 2001 - Juni 2001	Juli 2001 - Juni 2002	Juli 2002 - Juni 2003	Juli 2003 - Juni 2004
Insgesamt	27 295	53 995	55 426	40 606
<i>Davon</i>				
Aussiedler	72%	72%	66%	66%
anerkannte Asylbewerber	2%	2%	2%	1%
Kontingentflüchtlinge	14%	14%	17%	16%
nicht verfügbar	12%	13%	15%	17%
<i>Davon</i>				
ohne anerkanntem Berufsabschluss	58%	57%	55%	59%
berufliche Bildung (Nicht-Hochschule)	20%	21%	19%	17%
Fach- oder Hochschule	6%	6%	6%	6%
nicht verfügbar	8%	7%	6%	6%
<i>Davon</i>				
Männer	49%	49%	49%	49%
Frauen	51%	51%	51%	51%
Anteil der sechs Monate nach Kursende beschäftigten Personen				
Insgesamt	29%	23%	18%	13%
<i>Davon</i>				
Aussiedler	34%	28%	22%	15%
Anerkannte Asylbewerber	18%	18%	17%	12%
Kontingentflüchtlinge	7%	6%	5%	3%
nicht verfügbar	24%	20%	15%	12%
<i>Davon</i>				
ohne anerkanntem Berufsabschluss	31%	24%	18%	13%
berufliche Bildung (Nicht-Hochschule)	29%	25%	19%	14%
Fach- oder Hochschule	16%	14%	12%	8%
nicht verfügbar	15%	9%	14%	6%
<i>Davon</i>				
Männer	38%	30%	23%	17%
Frauen	20%	17%	13%	9%

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des OECD-Sekretariats.

Die wenigen verfügbaren Mikrodaten zeigen darüber hinaus, dass zwischen Sprachkenntnissen (nach Eigenangaben) und Beschäftigung kein starker direkter Zusammenhang zu bestehen scheint. In einer Analyse mit Daten des Deutschen Sozio-oekonomischen Panels von Zuwanderern, die in den vergangenen zehn Jahren zugezogen sind, war kein Unterschied in den Beschäftigungsquoten zwischen Personen mit guten und Personen mit mangelhaften Deutschkenntnissen feststellbar. Nach Bereinigung um soziodemographische Merkmale und Migrantengruppe werden Deutschkenntnisse zwar zu einem signifikanten Bestimmungsfaktor der Erwerbsbeteiligung der Zuwanderer, doch ist das Ergebnis nicht sehr robust.

Gründliche Kenntnisse der deutschen Sprache können aber für die Berufsstellung von Bedeutung sein (Constant und Zimmermann, 2003). Dies deutet darauf hin, dass Sprachbeherrschung einen Einfluss auf die Übertragbarkeit von Humankapital haben kann. Noch wichtiger ist vielleicht, dass mangelnde Deutschkenntnisse den Zugang junger Migranten zur Berufsbildung behindern könnten – indem sie ihre Chancen in einem Einstellungsgespräch reduzieren –, was sie wiederum viel anfälliger für einen späteren Arbeitsplatzverlust macht (siehe weiter unten). Auf der anderen Seite ist der Sprachunterricht auch ein Kostenfaktor, insbesondere wenn es nicht in erster Linie um den Erwerb berufsbezogener Sprachkompetenz geht, wie dies derzeit in Deutschland der Fall ist. Sprachkurse halten die Teilnehmer für den Zeitraum des Kurses vom Arbeitsmarkt fern. Erfahrungen in Schweden (OECD, 2004b) haben jedoch gezeigt, dass eine frühzeitige Beschäftigung einen vergleichsweise sehr viel stärkeren Einfluss auf den Erwerbsstatus vier Jahre nach dem Zuzug hat als die Teilnahme an einem Sprachkurs. Der ebenfalls von der OECD vorgelegte Bericht über die Arbeitsmarktintegration von Immigranten in Schweden legt ferner den Schluss nahe, dass die Erträge von Sprachkursen im Sinne höherer Beschäftigungschancen nach 500 Stunden deutlich sinken. Somit lagen die in Deutschland angebotenen 900 Stunden an Sprachkursen möglicherweise über dem effizienten Niveau.

Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass umfangreiche Sprachkurse für die Integration am Arbeitsmarkt unter Umständen weniger wichtig sind als Berufserfahrung im Empfangsland, insbesondere für ältere Migranten. Dennoch sind Kenntnisse der Sprache des Aufnahmelandes aus einer umfassenderen Perspektive für die Integration zweifelsohne ein bedeutender Faktor. Aus diesem Grund ist es besorgniserregend, dass selbst ein Teil der Schülerinnen und Schüler der zweiten Generation mit Sprachschwierigkeiten zu kämpfen hat, auch wenn der Prozentsatz nicht sehr hoch ist. Berechnungen mit dem Deutschen Sozio-oekonomischen Panel – dem einzigen umfangreichen Datensatz, der einige Informationen über die Sprachkompetenz enthält – zeigen, dass etwa 6% der Schülerinnen und Schüler der zweiten Generation ihre Deutschkenntnisse in Wort und Schrift für weniger als gut halten.

Alarmierend ist auch die Tatsache, dass nahezu 40% der Spätaussiedler, die im Rahmen der nach 1993 geltenden Regelungen ins Land gekommen sind, ihre Sprachkenntnisse trotz der erheblichen staatlichen Investitionen in die Sprachförderung dieser Gruppe als weniger als gut einstufen. Da sich das Bildungsniveau dieser Neuzuwanderer nicht allzu sehr von dem früherer Migranten unterscheidet, lässt sich der eingangs beschriebene starke Rückgang der Beschäftigungsquoten der Aussiedler möglicherweise durch die Tatsache erklären, dass unter den schlechten Arbeitsmarktbedingungen, die diese Migranten bei ihrer Ankunft angetroffen haben, Sprachkenntnisse zu einem wichtigeren Kriterium werden.

Teilnahme der Migranten an der dualen Berufsausbildung

Das vorherrschende System für den Übergang von der Schule in den Beruf ist in Deutschland die Lehrlingsausbildung²⁹. Prinzipiell kann erwartet werden, dass die praxisbezogene Natur des Systems den Fertigkeiten der Schülerinnen und Schüler der zweiten Generation besser entspricht als der formale Schulunterricht, was insbesondere für Personen mit Lese- und Sprachschwierigkeiten gilt. Das dürfte vor allem

29. Nur Dänemark und die Schweiz (und in geringerem Ausmaß auch Österreich und die Niederlande) räumen der Lehre als Übergangsregime eine ähnlich große Bedeutung ein.

auf den Handwerkssektor zutreffen, der traditionell ein Schwerpunktbereich der dualen Ausbildung sind und in dem die perfekte Beherrschung der deutschen Sprache unter Umständen von weniger großer Bedeutung ist. Die Beteiligung von Ausländern an der beruflichen Bildung ist jedoch sehr viel niedriger als die der Deutschen. Im Jahr 2003 lag die Teilnahmequote der Ausländer im Alter von 18-21 Jahren bei 27%, gegenüber 60% bei den Deutschen (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2005)³⁰. Eine ähnliche Diskrepanz wird auch bei der Ausbildung im Handwerkssektor beobachtet, obwohl die Teilnahme von Ausländern an der beruflichen Bildung in diesem Sektor etwas stärker ist als in anderen Bereichen.

Für die zweite Generation ist der Mangel an Berufsabschlüssen das Hauptbeschäftigungshindernis. Die Beschäftigungsquote der Männer und Frauen der zweiten Generation in der Altersgruppe der 25- bis 35-Jährigen liegt um etwa 10% bzw. 16% unter der entsprechenden Quote der Männer und Frauen ohne Migrationshintergrund. Dies ist aber vollständig auf den fehlenden Berufsabschluss zurückzuführen. Für die zweite Generation mit Berufsabschluss sind die Beschäftigungsquoten sogar höher als für Personen ohne Migrationshintergrund, die einen vergleichbaren Abschluss haben. Dieses Ergebnis gilt auch nach Bereinigung um Faktoren wie Alter, Geschlecht, Familienstand und (sonstige) Bildungsabschlüsse. In der entsprechenden ökonometrischen Analyse ist die Interaktion zwischen der zweiten Generation und einem Berufsabschluss stark und sehr solide, was zeigt, dass die Erreichung eines Berufsabschlusses für die zweite Generation erheblich wichtiger ist als für die Personen ohne Migrationshintergrund. Während die bereinigten (d.h. um sonstige soziodemographische Faktoren kontrollierten) Beschäftigungschancen für die Nachkommen von in Deutschland Geborenen mit Berufsabschluss 2,4-mal höher sind als für jene ohne Abschluss, liegt der entsprechende Wert für die zweite Generation bei 5 und ist somit mehr als doppelt so hoch. Angesichts der Tatsache, dass der Anteil der zweiten Generation an der Erwerbsbevölkerung seinen Höchststand noch nicht erreicht hat – ein Hinweis hierfür ist die Tatsache, dass zwei Drittel der in Deutschland geborenen Ausländer unter 18 Jahre alt sind –, geben die niedrigen Teilnahmequoten Anlass zu besonderer Sorge.

Die Gründe für die geringe Teilnahme der zweiten Generation an der beruflichen Bildung sind zahlreich. Die Ausbildungsplatzkonkurrenz zwischen der zweiten Generation und Jugendlichen ohne Migrationshintergrund scheint sich auf Grund des strukturellen Lehrstellenmangels in Deutschland verschärft zu haben. Angesichts des niedrigeren Erstausbildungsniveaus und der schwächeren Beherrschung der deutschen Sprache bei den Angehörigen der zweiten Generation sind diese von der zunehmenden Konkurrenz offenbar überverhältnismäßig stark betroffen. Allerdings waren die Teilnahmequoten der zweiten Generation selbst unter günstigeren Umständen bereits relativ niedrig. Zudem bleibt selbst unter jungen Ausländern und Deutschen mit demselben Schulabschluss eine beachtliche Lücke bestehen (Granato und Uhly, 2005).

Eine weitere mögliche Erklärung für die geringen Teilnahmequoten der zweiten Generation bei Maßnahmen der Berufsausbildung könnte sein, dass der genannte Personenkreis versucht, so rasch wie möglich einen bezahlten Arbeitsplatz zu bekommen. Ein Hinweis hierfür ist die Tatsache, dass es sich unter den 15- bis 20-Jährigen, die bei der Bundesagentur für Arbeit als Beitragszahler zur Sozialversicherung registriert sind (die sich also entweder in einer Berufsausbildung oder in einer regulären Beschäftigung befinden), bei 43% der Ausländer, aber nur 24% der Deutschen nicht um Auszubildende handelt. Da die Löhne der Auszubildenden verhältnismäßig niedrig sind, ist dies mit höheren Durchschnittsgehältern der jungen Ausländer verbunden – im Durchschnitt verdienen sie etwa 20% mehr als ihre deutschen Altersgenossen³¹. Allerdings ist die Kausalbeziehung nicht klar, da die höheren Löhne (und regulären) Beschäftigungsverhältnisse dieser jungen Ausländer auch ein Ergebnis mangelnden Zugangs zu Ausbildungsmaßnahmen sein können. Ohne Zweifel behindert jedoch ein fehlender Berufsabschluss die berufliche Aufwärtsmobilität der zweiten Generation und erhöht die Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit dieser Gruppe zu einem späteren Zeitpunkt.

30. Die offiziellen Zahlen basieren auf Angaben der Kammern. Leider wird dabei jedoch nicht zwischen Migrantenkindern der zweiten Generation und denjenigen Jugendlichen unterschieden, deren Eltern ebenfalls in Deutschland geboren sind.

31. Diese Berechnungen basieren auf Daten eines Beschäftigtenpanels der Bundesagentur für Arbeit (*BA-Beschäftigtenpanel*).

Diese Hindernisse werden auch von Befragungsdaten bestätigt. In einer Befragung unter der Ausländerbevölkerung aus dem Jahr 2001 (Venema und Grimm, 2002) wurde Lehrstellenmangel von jungen Ausländern ohne Ausbildungsplatz als das Haupthindernis angeführt, gefolgt von unzureichenden Deutschkenntnissen, dem Fehlen des notwendigen Schulabschlusses und dem Wunsch, sofort Geld zu verdienen. Der Widerstand der Eltern gegen eine Berufsausbildung wurde nur von wenigen Ausländern genannt, was einem erheblichen Rückgang im Vergleich zu den Antworten auf ähnliche Fragen in einer entsprechenden Erhebung von 1995 entspricht. Dies deutet darauf hin, dass Misstrauen der Migranten gegenüber der Berufsausbildung nicht für die geringen Teilnahmequoten der zweiten Generation an der Berufsausbildung verantwortlich zu sein scheint, obwohl ihre Eltern aus Ländern kommen, in denen diese Form der Ausbildung weniger geläufig ist als in Deutschland.

Ebenso wie in anderen OECD-Ländern scheint auch in Deutschland die Mehrzahl der Arbeitsplätze – sowohl reguläre Arbeitsplätze als auch Ausbildungsplätze – über Kontakte mit Freunden oder Verwandten besetzt zu werden³². In Deutschland geborene Personen haben aber vermutlich weiter reichende persönliche Kontakte als Migranten. Während dies für Schülerinnen und Schüler der zweiten Generation kein Problem darstellen sollte, könnten sich hingegen ihre Netzwerke im Hinblick auf Arbeitgeber stärker in Richtung von Unternehmen orientieren, deren Inhaber dieselbe ethnische Herkunft aufweisen. Jedoch bieten Unternehmen unter ausländischer Leitung erheblich seltener Möglichkeiten der Berufsausbildung an (vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2004).

Dies ist auf eine Vielzahl von Faktoren zurückzuführen. Da die meisten Migrantenunternehmer aus Ländern stammen, in denen die Lehrlingsausbildung nicht so geläufig ist wie in Deutschland und sie in den meisten Fällen selbst keine Auszubildenden waren, sind sie sich der Möglichkeiten, die diese Form der Ausbildung Arbeitgebern und Auszubildenden bietet, möglicherweise nicht bewusst. Außerdem sind ausländische Unternehmen möglicherweise weniger mit den lokalen Industrie- und Handelskammern in Kontakt. Wie bereits erwähnt, spielen die Kammern im System der dualen Berufsausbildung eine wichtige Rolle. Bis vor kurzem musste sich jeder Unternehmer, der in einem anerkannten Ausbildungsberuf ausbilden wollte, einer ausführlichen Eignungsprüfung unterziehen. Mit Erlass der Bundesregierung von August 2003 wurde diese formale Eignungsfeststellung abgeschafft. Obwohl jeder Ausbilder nach wie vor die Zulassung der Industrie- und Handelskammer benötigt, gibt es im Zertifizierungsverfahren nunmehr erheblich mehr Flexibilität. Diese Maßnahme dürfte die Ausbildungsbereitschaft ausländischer Unternehmer erhöhen, es liegt jedoch noch keine Evaluierung darüber vor, ob dies erfolgt ist.

Trotz offensichtlich fehlenden Zugangs der zweiten Generation zu einer regulären Berufsbildung sind junge Ausländer in den Bundesprogrammen zur Förderung des Zugangs benachteiligter Bevölkerungsgruppen zur Berufsbildung unterrepräsentiert (vgl. Integrationsbeauftragte, 2005). Angesichts der überwältigenden Bedeutung der Berufsbildung für den Arbeitsmarktzugang der zweiten Generation gibt es mittlerweile eine Vielzahl gezielter Initiativen und Projekte. Allein für die Förderung der Berufsbildung in Unternehmen mit Inhabern ausländischer Herkunft gibt es 42 Projekte (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2004, S. 53). Zusätzlich sind zehn regionale Netzwerke eingerichtet worden, die auf die Förderung des Zugangs von Migranten zur Berufsbildung abzielen (vgl. Kasten 5). Weitere Initiativen sind u.a. darauf ausgerichtet, in so genannten binationalen Ausbildungsprojekten (die auch ein Praktikum im Herkunftsland der Migranten – oder ihrer Eltern – umfassen) von der Zweisprachigkeit der Angehörigen der zweiten Generation zu profitieren. Für Zuwanderer ohne berufliche Bildung, aber in fortgeschrittenerem Alter sind in einer Reihe von Modellprojekten zertifizierungsorientierte Modulprogramme erprobt worden (vgl. Granato und Gutschow, 2004). Eine Beurteilung der Wirksamkeit solcher räumlich und zeitlich begrenzten Projekte geringen Umfangs ist auf Grund der Nichtverfügbarkeit rigoroser Evaluierungen jedoch unmöglich.

32. Allerdings gibt es diesbezüglich lediglich punktuelle Belege. Nur das Deutsche Sozio-oekonomische Panel liefert Informationen darüber, wie jemand seinen derzeitigen Arbeitsplatz gefunden hat. Von den auswertbaren Antworten erwähnte über die Hälfte „über Freunde und Verwandte“.

Kasten 5 Die beruflichen Qualifizierungsnetzwerke (BQN)

Ein besonders gutes Beispiel für den im Hinblick auf Integrationsmaßnahmen gewählten Ansatz sind die beruflichen Qualifizierungsnetzwerke (BQN). Das Programm, das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und dem Europäischen Sozialfonds kofinanziert wird, ist Teil einer umfassenderen Bundesinitiative zur beruflichen Qualifizierung von Jugendlichen mit besonderem Förderbedarf. Ziel des Programms ist die Förderung des Zugangs von jungen Zuwanderern der ersten und zweiten Generation zu Arbeitsplätzen und beruflicher Bildung über Sensibilisierungsmaßnahmen und die Einrichtung regionaler Netzwerke der beteiligten Akteure, z.B. Arbeitsagenturen, Industrie- und Handelskammern, Migrantenselbstorganisationen sowie kommunale Einrichtungen und Unternehmer. Zielpopulation der Netzwerke sind Jugendliche mit „Migrationshintergrund“, zu denen sowohl die im Ausland Geborenen als auch jene der zweiten Generation zählen, die besonderer Aufmerksamkeit bedürfen.

Seit 2004 wurden auf Projektbasis für einen anfänglichen Zeitraum von dreieinhalb Jahren, d.h. bis Juli 2007, zehn regionale Netzwerke eingerichtet. Die Infrastruktur wird generell nicht finanziert, und die Finanzierung ist ausschließlich ausgabenorientiert (vorwiegend Personal, Informationsbroschüren usw.). Die meisten Netzwerke werden entweder von den örtlichen Industrie- und Handelskammern oder kommunalen Einrichtungen verwaltet. Vor der Einrichtung der Netzwerke wurde in jeder der zehn betroffenen Regionen eine Bedarfsanalyse durchgeführt. Auf der Basis dieser Analyse hat jedes Netzwerk seine eigenen Schwerpunktbereiche definiert. In Regionen beispielsweise, in denen das Niveau der Erstausbildung von Personen mit Migrationshintergrund als besonders problematisch identifiziert wurde, wurde der Schwerpunkt auf Informationsveranstaltungen in Schulen gelegt. In anderen Regionen, wo der Zugang zu beruflichen Ausbildungsplätzen als außerordentlich beschränkt gilt, liegt der Schwerpunkt auf dem Erwerb von Praktikanten- und Lehrstellen für diese Personengruppe. In anderen Gegenden stehen Sensibilisierungsmaßnahmen unter Beteiligung örtlicher Unternehmen und Industrie- und Handelskammern wie auch der breiten Öffentlichkeit im Mittelpunkt.

Die Projekte dienen somit hauptsächlich als Vermittlungsinstanz zwischen der zweiten Generation und den Anbietern der allgemeinen Dienste. Sie basieren auf der Überzeugung, dass der Zugang der zweiten Generation zu diesen Diensten häufig durch Missverständnisse und mangelnde Kenntnisse der deutschen Einrichtungen auf der einen und fehlende Informationen über die besondere Situation der Migranten und der zweiten Generation auf der anderen Seite behindert wird.

Einen ähnlichen regionalen Netzwerkansatz, jedoch auf die Qualifizierung erwachsener Migranten abzielend, verfolgt das Netzwerk „Integration durch Qualifizierung“ (Netzwerk IQ), das im Januar 2005 seine Arbeit aufgenommen hat.

Zugang von Migranten zur Selbstständigkeit

Die Selbstständigkeit von Migranten erhält in Deutschland derzeit wachsende Aufmerksamkeit. Besonders ersichtlich ist dies unter der türkischen Bevölkerung, die in den vergangenen Jahren mehrere Handelszentren und Vereinigungen für Selbstständige eingerichtet hat. Die verfügbaren Daten legen den Schluss nahe, dass selbstständige Zuwanderer, und insbesondere Türken, mehr verdienen als selbstständig tätige oder angestellte Deutsche (Constant, Shachmurove und Zimmermann, 2003). Das steht im Gegensatz zur Kategorie der abhängig Beschäftigten, in der Deutsche mehr verdienen als Migranten. Selbstständig tätige Zuwanderer stehen in der Einkommensverteilung daher ganz oben, während abhängig beschäftigte Migranten eher am unteren Ende der Skala angesiedelt sind. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Selbstständigkeit Zuwanderern bei der Überwindung struktureller Hindernisse am deutschen Arbeitsmarkt helfen kann, die sie daran hindern, dieselben Löhne und Gehälter zu verdienen wie Deutsche.

Wie Tabelle 13 zeigt, sind die Selbstständigkeitsquoten der Zuwanderer in Deutschland aber seit dem Vorliegen entsprechender Daten 1992 und auch heute noch niedriger als die der in Deutschland Geborenen. Trotz eines gewissen Anstiegs seit 1992, der vor allem durch eine nahezu 90%ige Erhöhung der Selbstständigkeitsquote der Türken bedingt war, ist die Selbstständigkeit heute immer noch etwas niedriger als die der Zuwanderer in den anderen in Tabelle 13 aufgeführten OECD-Ländern, mit der Ausnahme Österreichs.

Tabelle 13 Entwicklung der Selbstständigkeitsquoten von im Land geborenen Personen und Zuwanderern, ausgewählte OECD-Länder

	Deutschland	Schweden	Österreich	Niederlande	Ver. Königreich	Frankreich
2004						
Zuwanderer	8.7	11.1	7.4	9.6	14.6	9.9
/aus der Türkei	7.1					
im Land Geborene	10.7	9.2	12.5	11.2	12.1	9.7
1999						
Zuwanderer	8.6	12.2	6.8	9.5	15.3	10.5
/aus der Türkei	4.9					
im Land Geborene	10.5	10.5	13.9	11.2	11.3	12.0
1992 ¹						
Zuwanderer	7.3	11.4	6.9	6.9	16.2	11.6
/aus der Türkei	3.8					
im Land Geborene	8.2	10.5	11.4	9.8	11.9	12.3

1. Die Daten beziehen sich für Schweden und Österreich auf 1995.

Quelle: EU-Arbeitskräfteerhebung.

Die niedrigen Selbstständigkeitsquoten sind zum Teil darauf zurückzuführen, dass der Zugang von Ausländern zur selbstständigen Beschäftigung im Allgemeinen auf Personen mit verfestigtem Aufenthaltsstatus begrenzt ist. Unter dem vor 2005 gültigen Rahmen hatten die meisten Zuwanderer aus Nicht-EWR-Ländern entsprechend der Ansicht, Deutschland sei kein Einwanderungsland, keinen Zugang zur Selbstständigkeit. In der Tat war die Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit grundsätzlich allen Ausländern ohne unbefristete Aufenthaltserlaubnis bzw. Aufenthaltsberechtigung untersagt. Infolgedessen war über ein Drittel aller Ausländer zunächst rein rechtlich von der Selbstständigkeit ausgeschlossen, obwohl die Behörden über hinreichend Ermessensspielraum verfügten, um auch diesen Ausländern Zugang zu selbstständiger Tätigkeit zu gewähren. Begründet wurde dies damit, dass die Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit das Ergebnis einer Verfestigung des Aufenthalts darstellen sollte (d.h. erst nach mindestens fünf Aufenthaltsjahren gewährt werden konnte – die notwendige Aufenthaltsdauer zum Erwerb einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis). Sonst könnte die Selbstständigkeit die notwendige Ausreise bei Ablauf der Aufenthaltserlaubnis behindern.

Trotz einiger Verbesserungen im neuen Zuwanderungsgesetz ist der Zugang zur Selbstständigkeit generell noch immer Personen mit einem verfestigten Aufenthaltsstatus vorbehalten. Nicht ganz klar ist, wie groß der verbleibende Ermessensspielraum nach dem neuen Gesetz ist. Leider ist es auch noch nicht möglich, den Anteil der Ausländer mit Zugang zu selbstständiger Beschäftigung in der Erwerbsbevölkerung zu identifizieren. Dies dürfte sich jedoch mit der Überarbeitung der Datenerhebung durch die Bundesagentur für Arbeit in Anbetracht des neuen Zuwanderungsgesetzes ändern.

Die Bundesregierung bietet zwei Maßnahmen zur Förderung der selbstständigen Beschäftigung ehemaliger Arbeitsloser an. Eine der Maßnahmen, die so genannte Ich-AG, wurde im Januar 2003 im Rahmen der jüngsten Arbeitsmarktreformen eingeführt und zielt auf die Gründung von Kleinunternehmen durch Arbeitslose ab. Diese erhalten einen Zuschuss in Form eines monatlichen Pauschalbetrags, sofern ihr Arbeitseinkommen einen Jahresbetrag von 25 000 Euro nicht überschreitet. Wenn die Selbstständigkeit für Ausländer einen höheren Stellenwert als Mittel zur Überwindung der Arbeitslosigkeit hat als für Deutsche, wäre zu erwarten, dass Ausländer unter den arbeitslosen Programmteilnehmern überrepräsentiert sind. Einer vom Institut für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsforschung für diesen Bericht erstellten Evaluierung zufolge machten Ausländer im Dezember 2002 etwa 13% der amtlich registrierten Arbeitslosen aus, stellten aber nur etwa 10% aller Gründer einer Ich-AG zwischen Januar 2003 und Juni 2004. Bei der zweiten Maßnahme zur Förderung der Selbstständigkeit von Arbeitslosen, dem so genannten Überbrückungsgeld, ist der Anteil sogar noch niedriger (8%). Obwohl diese Zahlen – angesichts des begrenzten Zugangs von Ausländern zur Selbstständigkeit und des Mangels an Statistiken über die Art der Aufenthaltstitel arbeitsloser Ausländer – nur ein indirekter Beleg sind, legen sie dennoch den Schluss nahe, dass Ausländer nicht häufiger als Deutsche auf die selbstständige Beschäftigung zurückgreifen, um der Arbeitslosigkeit zu entfliehen³³. Dieses Ergebnis wird durch eine jüngere Studie von Constant und Zimmermann (2004) gestützt, die unter Verwendung von Daten des Deutschen Sozio-oekonomischen Panels zu dem Ergebnis kommt, dass die Wahrscheinlichkeit des Übergangs aus der Arbeitslosigkeit in die Selbstständigkeit für Personen ohne Migrationshintergrund mehr als doppelt so groß ist als für Zuwanderer.

Obwohl Zuwanderer unter den Selbstständigen immer noch unterrepräsentiert sind, ist ihr Anteil bei den neuen Existenzgründern überverhältnismäßig groß. Eine umfassende landesweite Erhebung der Daten von über 40 000 Personen (Lehnert und Täuber, 2003) ergab, dass die Neigung zur Unternehmensgründung unter Personen mit ausländischer Herkunft doppelt so groß ist als unter der übrigen Bevölkerung. Diese neuen Migrantenunternehmer stellen im Allgemeinen auch mehr Mitarbeiter ein als deutsche Unternehmer. Die Tatsache, dass sich der Bestand der selbstständig tätigen Zuwanderer (vgl. Tabelle 13) nur geringfügig erhöht hat, legt jedoch den Schluss nahe, dass die Aufgabequoten bei Gründungen von Personen mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich hoch sein dürften.

In der genannten Erhebung wurde der Zugang zu Krediten, insbesondere Mikrokrediten, von Migranten doppelt so häufig als Hindernis zur Selbstbeschäftigung aufgeführt als von den übrigen Befragten. Obwohl Bundesprogramme vorhanden sind, die derartige Kredite zur Verfügung stellen, sind Migranten offenbar weniger über diese Möglichkeit informiert als in Deutschland geborene Personen. Unter Zugrundelegung der Merkmale der Migranten schätzen Lehnert und Täuber (2003), dass theoretisch 15% aller Unternehmer, die an den Förderprogrammen zu Gunsten von Existenzgründungen teilnehmen, Migranten sein müssten. Derzeit beträgt ihre Teilnahmequote aber nur 3%. 45% der Migrantenunternehmer, die diese Programme nicht in Anspruch genommen hatten, gaben Informationsdefizite als Hauptgrund für den Verzicht auf Beantragung eines Kredits an, gegenüber 25% der übrigen Befragten.

Das Problem der Diskriminierung

Antidiskriminierungsmaßnahmen waren kein Schwerpunkt der deutschen Integrationspolitik, und es gibt derzeit auch kein Antidiskriminierungsgesetz. Dies steht im Gegensatz zu den nordischen Ländern, aber auch zu Frankreich, wo die Antidiskriminierungspolitik fester Bestandteil des formalen Integrationsrahmens ist. Während zahlreiche punktuelle Belege vermuten lassen, dass Zuwanderer am deutschen Arbeitsmarkt diskriminiert werden, lässt sich das exakte Ausmaß der Diskriminierung nur schwer beurteilen. Besonders problematisch ist die Isolierung der Diskriminierungseffekte von anderen Faktoren. Darüber hinaus dürfte das Problem der Diskriminierung am Arbeitsmarkt angesichts der erheblichen strukturellen

33. Angesichts der umfangreichen Werbekampagne für die Ich-AG ist es unwahrscheinlich, dass die geringere Ausländerbeteiligung an diesem Programm auf Informationsasymmetrien zurückzuführen ist.

Nachteile, welche die zweite Generation in Deutschland auf Grund ihres niedrigeren Bildungsabschlusses und reduzierten Zugangs zur beruflichen Bildung im Vergleich zu Personen ohne Migrationshintergrund erfährt, verschleiert werden. Der ökonomischen Theorie zufolge ist ein niedriger Bildungsabschluss unter den Nachkommen von Zuwandererfamilien möglicherweise zum Teil eine Reaktion auf eine am Arbeitsmarkt empfundene Diskriminierung bzw. potenziell geringer Bildungserträge am Arbeitsmarkt (Becker und Tomes, 1986), doch ist nicht bekannt, in welchem Umfang dies in Deutschland zutrifft. Da aber noch bis vor kurzem im öffentlichen Diskurs die Unsicherheit des Migrantenstatus hervorgehoben wurde („Deutschland ist kein Einwanderungsland“), waren die Anreize für Humankapitalinvestitionen im Empfängerland möglicherweise durchaus gering.

Empirische Studien zeichnen ein eher uneinheitliches Bild. Ergebnisse auf der Basis einer von der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung gestellten Stichprobe von Paneldaten aller abhängig Beschäftigten (BA-Beschäftigtenpanel) zeigen, dass das Lohngefälle zwischen Deutschen und Ausländern in den alten Bundesländern bei etwa 15% liegt. Unter Bereinigung um Kriterien wie Alter, Geschlecht und Bildungsniveau verringert sich der Lohnabstand zwischen Deutschen und Ausländern auf etwa 8%. In Untersuchungen wurde ferner eine verhältnismäßig hohe Lohnmobilität bei Ausländern beobachtet. So bezogen beispielsweise 1 000 Tage nach Abschluss einer Berufsausbildung Zuwanderer – insbesondere Türken – etwas höhere Löhne und Gehälter als Deutsche, die ebenfalls an dieser Art der beruflichen Bildung teilgenommen hatten. Sie wiesen gleichzeitig aber auch höhere Arbeitslosenquoten auf (Seifert, 2001).

Es gibt ansatzweise Belege dafür, dass die Einstellungspraktiken Zuwanderer tendenziell benachteiligen (Goldberg, Mourinho und Kulke, 1995). Zuwanderer haben eine geringere Aufwärtsmobilität in Bezug auf ihren beruflichen Status, erreichen dafür aber eine höhere Lohnrendite auf ihre Berufserfahrung als Inländer (Constant und Massey, 2005). Daten des oben erwähnten BA-Beschäftigtenpanels zeigen, dass Ausländer, und insbesondere Türken, zwischen 2001 und 2002 verhältnismäßig stark von Entlassungen betroffen waren. Das gilt auch nach Bereinigung um Alter und Bildungsniveau – zwei Faktoren, die die Produktivität wahrscheinlich beeinflussen. Nicht kontrolliert werden konnte allerdings für den Faktor Betriebszugehörigkeit, d.h. die Beschäftigungsdauer an diesem Arbeitsplatz, die ebenfalls einen bedeutenden Einfluss auf die Entlassungswahrscheinlichkeit haben kann.

Was die Einstellungsverfahren betrifft, so gaben weniger als 5% der Ausländer ohne Lehrstelle in einer großen Studie über die Ausländerbevölkerung direkte Diskriminierung als einen der Gründe für den Misserfolg bei der Lehrstellensuche an (Venema und Grimm, 2002). Darüber hinaus sind die Nennungen dieser direkten Diskriminierung im Vergleich zu einer entsprechenden Studie aus dem Jahr 1995 rückläufig. Die Zuwanderer selbst geben in Diskussionen den Faktor Diskriminierung nur selten als Arbeitsmarkthindernis für junge Menschen mit Zuwanderungshintergrund an, und tendieren stattdessen dazu, Qualifikationsdefizite hervorzuheben.

Deutschland hat die EU-Antidiskriminierungsrichtlinie, in der die Mitgliedsländer dazu verpflichtet werden, Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung am Arbeitsplatz auf Grund ethnischer Herkunft einzuführen, nicht sofort umgesetzt. Nur vier andere EU-Länder (Finnland, Griechenland, Luxemburg, Österreich) haben kein Antidiskriminierungsgesetz. Im Dezember 2004 wurde der Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsvorschriften im Bundestag eingebracht. Das Gesetz enthält Maßnahmen, welche die Arbeitgeber dazu verpflichten, Stellenausschreibungen auf nicht diskriminierende Art und Weise zu formulieren und Maßnahmen zur Prävention potenzieller Diskriminierung einzuführen. Der Gesetzentwurf verhängt gegen Unternehmen, in denen Diskriminierungspraktiken existieren, keine staatlichen Sanktionen – diese sind nur im Bereich des Zivilrechts vorgesehen. Gibt es aber Hinweise auf diskriminierende Praktiken, hat der Arbeitgeber den Nachweis zu führen, dass keine Diskriminierung stattgefunden hat. Der Gesetzentwurf wird noch immer debattiert.

Alles in allem gibt es, obwohl Diskriminierung – wie in anderen Ländern – am Arbeitsmarkt existieren dürfte, nur wenige empirische Belege dafür. Die verschiedenen Interessengruppen, darunter die Zuwanderergruppen, richten ihre Aufmerksamkeit eher auf das Problem der mangelnden Qualifikationen von Zuwanderern und deren Nachkommen. Obwohl das Diskriminierungsproblem wohl nur schwer in den Griff zu bekommen ist, so lange solche gravierenden Defizite fortbestehen, können diese Qualifikationsmängel auch als bequemer Vorwand für diskriminierende Praktiken unter Arbeitgebern dienen.

Effekte jüngster Arbeitsmarktreformen

Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren eine Reihe von Arbeitsmarktreformen eingeführt, die auch den Zugang von Migranten zum Arbeitsmarkt betreffen. Unter den ergriffenen Maßnahmen befinden sich umfassende Programme zur Förderung des Arbeitsmarktzugangs benachteiligter Gruppen. Dies hat u.a. zur Schaffung der beruflichen Qualifizierungsnetzwerke (BQN), der Abschaffung des Meisterzwangs und der Förderung der oben beschriebenen Ich-AG geführt.

Im ersten Paket der Arbeitsmarktreformen (Hartz I), das im Jahr 2003 in Kraft trat, wurden Umfang und Ausmaß der Beschäftigungsmöglichkeiten über Zeitarbeitsfirmen erhöht. Seither wird diese Form der Beschäftigung durch so genannte Personal-Service-Agenturen (PSA) gefördert, deren Ziel es ist, Arbeitslose über die Vermittlung von Arbeitserfahrung und begleitende Qualifizierungsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die PSA werden von der öffentlichen Hand finanziert, aber von privaten Zeitarbeitsfirmen betrieben, die – zusätzlich zu den Vorauszahlungen für die Infrastruktur – für jeden vermittelten Kunden einen Pauschalbetrag erhalten. Diese Beiträge sinken mit dem Zeitaufwand für die Arbeitsmarktintegration.

Grundsätzlich dürfte die Beschäftigung über Zeitarbeitsfirmen (und daher die PSA-Programme) für Migranten besonders attraktiv sein. Constant und Massey (2005) zeigen, dass die Erträge der Berufserfahrung für Migranten höher sind als für in Deutschland geborene Personen. Zeitarbeit ist ein Weg, um Migranten diese Erfahrung zu verschaffen. Die Beschäftigung über Zeitarbeitsfirmen ermöglicht es dem Arbeitgeber ferner, die Kompetenzen einer Person zu testen, was in Fällen mit großen Informationsasymmetrien, z.B. hinsichtlich der im Ausland erworbenen Qualifikationen und Erfahrungen, besonders wichtig ist. Andersson und Wadensjö (2004) zeigen für Schweden, dass Migranten, obwohl die Wahrscheinlichkeit des Eintritts in den Zeitarbeitssektor bei ihnen nicht größer ist als bei der übrigen Bevölkerung, danach eher eine Beschäftigung in einem anderen Sektor finden als Personen schwedischer Herkunft mit vergleichbaren Merkmalen. Diese Ergebnisse scheinen daher darauf hinzudeuten, dass die über die Zeitarbeit vermittelten Migranten die notwendige Erfahrung sammeln konnten, um die Zurückhaltung der Arbeitgeber bezüglich einer Einstellung zu überwinden. In Australien sind ähnliche Beschäftigungsprogramme zur Vermittlung von Berufserfahrung eingesetzt worden, um qualifizierte arbeitslose Migranten mit potenziellen Arbeitgebern in Kontakt zu bringen.

In Deutschland hingegen scheint das PSA-Programm kein effektives Instrument zur Arbeitsmarktintegration von Migranten zu sein. Die Beteiligung von Ausländern am PSA-Programm beträgt nur 50% derjenigen der Deutschen. Auch unter Berücksichtigung der insgesamt niedrigen Erfolgsquoten für die PSA (nur etwa 5% der Programmteilnehmer hatten sechs Monate nach der Programmteilnahme eine Beschäftigung) sind die Erfolgsquoten bei den Ausländern sehr niedrig. Nur 2% der Ausländer, die an dieser Maßnahme teilgenommen hatten, waren sechs Monate nach Abschluss des Programms erfolgreich in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis integriert. Keine andere benachteiligte Gruppe, für die getrennte Statistiken verfügbar sind (Behinderte, Langzeitarbeitslose, Geringqualifizierte und Arbeitslose über 50 Jahre) hatte eine derart niedrige Erfolgsquote. Dies ist möglicherweise zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Anreizstrukturen darauf ausgerichtet sind, Arbeitslose so rasch wie möglich in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu integrieren. In dem Maße, wie sich Migranten spezifischen Schwierigkeiten gegenübersehen (niedrigeres Bildungsniveau, begrenzte deutsche Sprachkenntnisse) und daher unter

Umständen mehr Zeit brauchen, um in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis überzuwechseln, sind die Anreize zur Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt im Rahmen dieses Programms möglicherweise begrenzt. Im Gegensatz zu den anderen oben genannten Gruppen mit potenziellen Nachteilen am Arbeitsmarkt werden Migranten nicht als eine der Hauptzielgruppen des Programms identifiziert. Obwohl das PSA-Programm vermutlich nicht für alle Migrantengruppen geeignet ist, kann es dennoch für Neuankömmlinge (d.h. Aussiedler oder humanitäre Migranten) wirksam sein, deren Qualifikationen nicht anerkannt wurden und die auf diesem Weg ihr Wissen und ihre Kompetenzen am Arbeitsplatz direkt unter Beweis stellen könnten.

Am 1. Januar 2005 trat gleichzeitig mit dem neuen Zuwanderungsgesetz der zentrale Teil der Arbeitsmarktreformen in Kraft. Mit dem Reformpaket, das in der Öffentlichkeit als „Hartz IV“ bekannt ist, werden Arbeitslosengeld und Sozialhilfe zum so genannten Arbeitslosengeld II zusammengelegt. Jeder, der arbeitsfähig ist, aber nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht, erhält eine Grundunterstützungsleistung. Bei Ablehnung eines Beschäftigungsangebots muss die betreffende Person mit Leistungskürzungen rechnen. Gleichzeitig wird der fallspezifischen Beratung mehr Bedeutung beigemessen, und jeder Arbeitslose erhält einen auf seine spezifischen Integrationsbedürfnisse am Arbeitsmarkt zugeschnittenen Plan.

Die fallspezifische Beratung sollte die Ausrichtung der wichtigsten Dienstleistungen an den besonderen Bedürfnissen der Migranten verbessern. Es gibt auch bedeutende Interaktionen zwischen dem neuen Zuwanderungsgesetz – insbesondere den neuen Integrationskursen – und den Hartz-IV-Reformen. Wenn beispielsweise die Ausländerbehörde oder die Arbeitsagenturen einen bereits im Land ansässigen Ausländer zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichten und dieser der Aufforderung nicht nachkommt, kann dies nicht nur zu einer möglichen Verweigerung der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis führen, sondern auch zu einer Kürzung des Arbeitslosengelds II von bis zu 30%.

Zusammenfassung und Empfehlungen

Deutschland hat in einer Zeit, in der sich die konjunkturelle Lage verschlechterte, sehr viele Zuwanderer aufgenommen.

Der derzeitige Stand der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland spiegelt die Einwanderungsgeschichte des Landes wider. Ein beachtlicher Anteil der Migrantenbevölkerung ist gering qualifiziert, was zum Teil darauf zurückzuführen ist, dass sich Deutschland in der Anwerbephase bis 1973 auf gering qualifizierte Arbeitskräfte konzentrierte. Diese „Gastarbeiter“ holten später ihre Familien nach und bekamen Kinder. Auf Grund des restriktiven Staatsangehörigkeitsgesetzes erhielten viele Personen der zweiten Generation nicht die deutsche Staatsangehörigkeit. Seit Ende der achtziger Jahre kamen in kurzer Zeit zwei neue große Zuwanderergruppen hinzu, deren Zuzug in keinem Zusammenhang mit den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts stand: humanitäre Migranten und Aussiedler aus Osteuropa. Die letztgenannte Gruppe ist mittlerweile die bedeutendste Zuwanderergruppe in Deutschland. Der massive Zuzug von Aussiedlern und humanitären Migranten Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre erfolgte zu einer Zeit, in der sich die Wirtschaftslage zu verschlechtern begann.

Unter Berücksichtigung dieser Umstände sind die männlichen Zuwanderer relativ gut in den Arbeitsmarkt integriert.

Weniger günstig stellt sich das Bild für die Migrantinnen dar, insbesondere für Türkinnen.

Aussiedler sind mittlerweile mit ähnlichen Schwierigkeiten konfrontiert wie andere Gruppen ...

... die verfügbaren Statistiken spiegeln die veränderte Zusammensetzung des Zuwandererbestands aber nicht wider.

Bis 1992 gab es zwischen den Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten männlicher Zuwanderer und in Deutschland geborenen Männern nur geringfügige Unterschiede. Allerdings sind die Migranten von der seitherigen Verschlechterung der Wirtschaftslage besonders betroffen, obwohl die Arbeitsergebnisse von männlichen Zuwanderern im Vergleich zu den im Land Geborenen nicht schlechter sind als in anderen europäischen Ländern. Darüber hinaus scheint sich die Konvergenz der Beschäftigungsquoten hin zu den entsprechenden Quoten der im Land geborenen Personen rascher zu vollziehen als in anderen Ländern.

Im Gegensatz zum verhältnismäßig positiven Bild für die männlichen Zuwanderer im internationalen Vergleich sind die Beschäftigungsquoten zugewanderter Frauen in Deutschland sehr niedrig. Obwohl auch in anderen Ländern bei dieser Gruppe niedrige Beschäftigungsquoten verzeichnet werden, zählen die Quoten in Deutschland zu den niedrigsten im OECD-Raum – nicht nur im Hinblick auf die absoluten Zahlen, sondern auch im Vergleich zu den Quoten der Frauen ohne Migrationshintergrund. Besonders ausgeprägt ist dies unter den türkischen Frauen – die größte weibliche Zuwanderergruppe nach den Aussiedlerinnen. Auch wenn dies zum Teil kulturell bedingt ist, so ist die niedrige Beschäftigungsquote zu einem gewissen Grad auch das Ergebnis von Politikmaßnahmen, da zugewanderte ausländische Ehepartner nicht sofort Zugang zum Arbeitsmarkt erhielten. Selbst in den Fällen, in denen Zugang gewährt wurde, war dieser zunächst von einer Arbeitsmarktprüfung abhängig. Der Großteil dieser rechtlichen Hindernisse ist mit dem neuen Zuwanderungsgesetz beseitigt worden, und Ehepartner erhalten nun umgehend denselben Zugang zum Arbeitsmarkt wie der Hauptzuwanderer.

Bis Anfang der neunziger Jahre waren Aussiedler sehr gut in den Arbeitsmarkt integriert, und ihre Beschäftigungsquoten waren ähnlich hoch wie die der in Deutschland geborenen Personen. Gegenwärtig hingegen sind die Beschäftigungsquoten der Aussiedler erheblich niedriger, und ihre Situation ähnelt der anderer Migrantengruppen, obwohl sie sich in einer wesentlich besseren rechtlichen Position befinden und erheblich mehr Integrationsunterstützung erfahren. Vor allem die Beschäftigungsquoten von Aussiedlern mit weniger als acht Jahren Aufenthalt in Deutschland sind seit 1992 um nahezu 20% gesunken. Vermutlich ist dies auf Veränderungen in den Herkunftsregionen zurückzuführen, wobei die Neuzuwanderer in letzter Zeit aus geographisch entfernteren Gegenden kommen und die deutsche Sprache offenbar weniger beherrschen. Es sind aber auch Hinweise dafür vorhanden, dass die seit 1996 zur Begrenzung des Aussiedlerzuzugs ergriffenen Maßnahmen – u.a. der Nachweis deutscher Sprachkenntnisse – einen positiven Effekt auf die Beschäftigungsquote bei dieser Gruppe hatten. Aussiedler haben generell auch einen höheren Schulabschluss als andere Migrantengruppen, ihre Qualifikationen bleiben am deutschen Arbeitsmarkt aber offenbar nahezu vollständig unberücksichtigt.

Es ist jedoch unmöglich, genaue Angaben zur Arbeitsmarktintegration von Aussiedlern und zum Ausmaß der mangelnden Nutzung ihres Humankapitals zu machen. Dies ist bemerkenswert angesichts der Größe dieser Gruppe – seit 1985 sind über 3 Millionen Aussiedler ins Land gekommen – und darauf zurückzuführen, dass die amtlichen Statistiken Bevölkerungsgruppen nur nach der Staatsangehörigkeit unterscheiden. Da Aussiedler deutsche Staatsbürger sind, können sie nicht gesondert identifiziert werden. Es besteht deshalb eindeutiger Bedarf an Statistiken über im Ausland geborene Personen – wenn nicht sogar die vollständige Ablösung der inzwischen veralteten, allein auf der Staatsangehörigkeit basierenden Unterschei-

dungen erforderlich ist. In der Tat sind Statistiken, die auf der Staatsangehörigkeit basieren, immer weniger aussagekräftig, weil die im Ausland geborenen Personen zunehmend die deutsche Nationalität annehmen. Es gibt auch Evidenz dafür, dass die Annahme der Staatsangehörigkeit ein selektiver Prozess ist, d.h. Zuwanderer, die später die deutsche Staatsangehörigkeit angenommen haben weisen in der Regel bessere Arbeitsmarktergebnisse auf als diejenigen, die ihre ausländische Staatsangehörigkeit behalten haben. Gleichzeitig ist die zweite Generation nun in wachsender Zahl auf dem Arbeitsmarkt präsent. Daher ist es von zunehmender Bedeutung, auch diese Personengruppe identifizieren zu können. Hierzu werden aber Angaben über das Geburtsland der Eltern benötigt, nicht über ihre Staatsangehörigkeit.

Die Veränderungen in der Zusammensetzung der Migrationsströme nach Deutschland seit den achtziger Jahren haben zu einer komplexen Integrationsstruktur geführt ...

Ursprünglich bestand die Auffassung, die Präsenz von „Gastarbeitern“ aus der Anwerbephase in Deutschland sei ausschließlich mit ihrer Beschäftigung verbunden. Deshalb wurde in dieser Zeit keine formelle Integrationspolitik entwickelt, und der Integrationsbedarf machte sich nur allmählich bemerkbar. Verschiedene Behörden auf allen Regierungsebenen begannen nach und nach, sich in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich einigen der dringendsten Bedürfnisse anzunehmen. Für jene „Gastarbeiter“, die in Deutschland blieben, wurden Sprachkurse angeboten, und nichtstaatliche Akteure, die von den Behörden hierfür eine Vergütung erhielten, stellten migrationsbezogene Beratungsdienste zur Verfügung. Für Aussiedler und humanitäre Migranten, die erst gegen Ende der achtziger Jahre in größerer Zahl ins Land kamen, wurden neue, separate Strukturen geschaffen. Zusätzlich zu der sich daraus ergebenden Komplexität der Integrationsstruktur auf Bundesebene ist in diesem Zusammenhang die wichtige Rolle der subnationalen Behörden zu beachten. Beispielsweise ist Bildung eine der Hauptverantwortlichkeiten der Bundesländer, und die Gemeinden bzw. Kommunen wurden darüber hinaus aktiv, wenn sich die von den beiden anderen Verwaltungsebenen ergriffenen Maßnahmen als nicht ausreichend zur Deckung der Integrationsbedürfnisse erwiesen. In dieser Struktur war die Arbeitsmarktintegration aus zwei Gründen nicht das Hauptanliegen der Integrationsaktivitäten: Da sich Deutschland nicht als „Einwanderungsland“ definierte, wurde erstens davon ausgegangen, die Zuwanderung sei größtenteils von vorübergehender Dauer, ohne weiteren Bedarf an Integration der Migranten. Nicht als Asylberechtigte anerkannte humanitäre Migranten hatten beim Zugang zum Arbeitsmarkt verschiedene rechtliche Hindernisse. Die nennenswerte Ausnahme bildeten Aussiedler, die immer uneingeschränkten und sofortigen Zugang zum Arbeitsmarkt hatten. Zweitens wurde bei den Integrationsmaßnahmen der Schwerpunkt hauptsächlich auf den Erwerb der deutschen Sprache gelegt.

... doch gibt es diesbezüglich mit dem neuen Zuwanderungsgesetz einige Fortschritte.

In Deutschland findet derzeit eine grundlegende Umstrukturierung des Zuwanderungssystems statt. Diese Veränderungen betreffen die Integrationsförderung in besonderer Weise. Sie ist heute eindeutig als staatliche Aufgabe anerkannt. Außerdem unterliegen alle Zuwanderer nach dem neuen Gesetz prinzipiell denselben allgemeinen Integrationsstrukturen. Zum ersten Mal wurde mit den neuen Integrationsprogrammen und der sich anschließenden „Erstintegrationsberatung“ ein einheitliches Integrationskonzept für alle Migrantengruppen entwickelt, deren Aufenthalt im Land nicht lediglich von vorübergehender Dauer ist. Im Gegensatz dazu wurde vor dem neuen Zuwanderungsgesetz sowohl in Bezug auf die Integrationsunterstützung als auch den Zugang zum Arbeitsmarkt zwischen den Hauptzuwanderergruppen, d.h. zwischen den „Gastarbeitern“ und ihren Familien, Aussiedlern und humanitären Migranten, unterschieden.

Die Bildungsergebnisse der zweiten Generation sind weniger gut als in anderen Ländern ...

Die zweite Generation scheint sich in einer sehr ungünstigen Position zu befinden. Ihre Beschäftigungsquoten sind niedriger als die der Nachkommen von in Deutschland Geborenen. Allerdings ist es schwierig, diesen Personenkreis angemessen zu identifizieren, da die derzeit verfügbaren Statistiken keine Informationen über den Geburtsort der Eltern enthalten. Angesichts der Identifikationsprobleme in den amtlichen Statistiken und der Tatsache, dass zwei Drittel der im Inland geborenen Ausländer das 18. Lebensjahr noch nicht erreicht haben, standen bei den meisten Studien die Ergebnisse internationaler Leistungsevaluierungen von Schülern – wie beispielsweise der OECD-PISA-Studie – im Mittelpunkt und nicht Daten der Arbeitsmarktintegration. Der Abstand zwischen dem Bildungsabschluss der Eltern der Schülerinnen und Schüler der zweiten Generation und dem der im Land geborenen Eltern ist größer als in anderen OECD-Ländern. Obwohl es offensichtlich eine Tendenz zur Übertragung von Humankapital zwischen den Generationen gibt, können Bildungssysteme einen Ausgleich schaffen. In Deutschland scheint das Schulsystem das Problem eher noch zu verschärfen. Der Einfluss des Bildungsniveaus der Eltern auf die schulischen Leistungen der Kinder ist in Deutschland stärker als in allen anderen OECD-Ländern. Wie die PISA-Studie der OECD zeigte, hat der kombinierte Effekt dieser beiden Faktoren – das niedrige Bildungsniveau der Eltern und die besonders starke Bedeutung der intergenerativen Übertragung von Humankapital – zu einer Situation geführt, in der die zweite Generation in Deutschland weiter hinter ihren Altersgenossen ohne Migrationshintergrund zurückliegt, als dies in anderen OECD-Ländern der Fall ist. Besonders deutlich ist der Abstand bei Kindern der zweiten Generation, in deren Familien zu Hause nicht Deutsch gesprochen wird. In der Tat scheint die zu Hause gesprochene Sprache einen wesentlich stärkeren Einfluss auf die Bildungsergebnisse der zweiten Generation zu haben als in anderen Ländern. Generell ist festzustellen, dass die zweite Generation anders als in anderen OECD-Ländern nicht nur generell ein niedrigeres Bildungsniveau als Schülerinnen und Schüler ohne Migrationshintergrund aufweist, sondern noch nicht einmal das Niveau derjenigen mit vergleichbarem sozioökonomischen Hintergrund erreicht.

... was teilweise auf die frühe Einteilung im deutschen Bildungssystem zurückzuführen ist, in dem Zuwandererkinder an einen der unteren Schulzweige gelangen.

Diese Situation hängt offenbar mit der frühen Aufteilung im Bildungssystem sowie der klaren Hierarchie und nur geringen Durchlässigkeit des Bildungssystems zusammen. Es sollten Maßnahmen getroffen werden, um eine bessere Durchlässigkeit zwischen den Schulzweigen sicherzustellen und eine Situation zu verhindern, in der Zuwandererkinder nur auf Grund von Sprachproblemen in einen der unteren Schulzweige kommen.

Die berufliche Bildung ist der zentrale Bestimmungsfaktor für den Arbeitsmarkterfolg der zweiten Generation.

Die nur in begrenztem Umfang verfügbaren internationalen Daten legen den Schluss nahe, dass die Beschäftigungsquoten der zweiten Generation in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern relativ niedrig sind. Das geringe Grundbildungsniveau der zweiten Generation behindert ihren Zugang zur beruflichen Bildung, die der Haupteintrittspfad in den deutschen Arbeitsmarkt ist. Die Teilnahmequoten junger Ausländer (hauptsächlich der zweiten Generation) an der Berufsausbildung sind nur etwa halb so hoch wie die der Deutschen. Zwar ist der Einfluss der beruflichen Bildung auf den Arbeitsmarktstatus für die gesamte Bevölkerung von großer Bedeutung, für die Angehörigen der zweiten Generation ist er aber doppelt so stark. Infolgedessen wächst die Kluft zwischen den Beschäftigungsquoten der zweiten Generation und denen der Nachkommen von in

Deutschland Geborenen. Besonders ausgeprägt ist diese Lücke bei Frauen der zweiten Generation. Der strukturelle Mangel an Lehrstellen hat die Konkurrenzsituation mit Personen ohne Migrationshintergrund verschärft. Zudem bieten Unternehmen von Ausländern – zu denen die zweite Generation vermutlich besseren Zugang hat, da Stellen häufig über informelle Kontakte vermittelt werden – nur selten Lehrstellen an. Dies ist sowohl auf institutionelle Hindernisse als auch auf ein mangelndes Bewusstsein zurückzuführen. Die institutionellen Hürden sind mit der Abschaffung des Ausbildernachweises zum Teil beseitigt worden, und es ist eine Vielfalt von Programmen vorhanden, um die Sensibilität für die Bedeutung der beruflichen Ausbildung der Angehörigen der zweiten Generation zu schärfen, wobei sich diese Maßnahmen sowohl an die zweite Generation als auch an potenzielle Arbeitgeber richten. Allerdings ist es noch nicht möglich zu evaluieren, inwieweit diese Maßnahmen die gewünschte Wirkung entfalten. Es besteht dringender Bedarf an weitergehenden Untersuchungen über die Wirksamkeit dieser Programme, da der Anteil der zweiten Generation bei den Arbeitsmarktneuzugängen derzeit rasch steigt.

Die deutsche Sprache muss spätestens ab dem Kindergartenalter systematisch gefördert werden ...

Angesichts der frühen Niveauteilung im deutschen Bildungssystem ist es von entscheidender Bedeutung, den Spracherwerb von Zuwandererkindern so früh wie möglich zu fördern. Der frühe Besuch des Kindergartens scheint für Migrantenkinder daher besonders wichtig zu sein, da sie auf diese Weise in jungem Alter mit der deutschen Sprache in Kontakt kommen. Obwohl ausländische Kinder inzwischen fast ebenso häufig den Kindergarten besuchen wie deutsche Kinder, sind die Besuchsquoten im internationalen Vergleich verhältnismäßig niedrig. Außerdem sind Kindergarten und Grundschule generell nur halbtags. Das könnte erklären, warum der Einfluss einer zu Hause gesprochenen Fremdsprache in Deutschland einen stärkeren negativen Einfluss auf die schulischen Leistungen der Schülerinnen und Schüler hat als in anderen Ländern. Daher sollte der Spracherwerb systematisch in die Aktivitäten des Kindergartens integriert und idealerweise auch nach dem Halbtagskindergarten angeboten werden. Ferner scheinen Sprachtests im Jahr vor der Einschulung in die Grundschule in Kombination mit intensiven Sprachkursen für jene Kinder, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht über hinreichende Sprachkenntnisse verfügen, ein wirksames Mittel zu sein, um jungen Migranten eine ähnliche Ausgangsposition zu verschaffen wie Kindern ohne Migrationshintergrund.

... und besser mit dem Zugang zur Beschäftigung verbunden werden, auf der Basis einer systematischen Evaluierung der zur Verfügung stehenden Instrumente.

Der Schwerpunkt der Integrationsaktivitäten für neu zugezogene Migranten im Rahmen des neuen Zuwanderungsgesetzes liegt auf dem Spracherwerb. Es muss sich noch herausstellen, ob die Finanzierung der Einführungskurse, die in der Regel von halbstaatlichen und Nichtregierungseinrichtungen erteilt werden, effizient ist. Auf Grund der Pro-Kopf-Pauschale gibt es für die Anbieter wenig Anreize, bei den Kursteilnehmern ein besonders hohes Niveau der Sprachkompetenz zu erreichen, sich auf Gruppen mit besonderen Schwierigkeiten zu konzentrieren oder Sprachkurse an Arbeitsmarktbedürfnissen zu orientieren. Eine Alternative wäre es, stärker ergebnisorientierte Finanzierungsmodalitäten einzuführen, die der Zusammensetzung der Teilnehmer Rechnung tragen. Außerdem zielen die Einführungskurse nur auf die Vermittlung von Grundkenntnissen der deutschen Sprache ab, die kaum den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes genügen dürften. Zwar wurde vor kurzem ein Programm zur Förderung der berufsbezogenen Sprachkompetenz eingerichtet, dieses steht jedoch nur Arbeitslosengeldbeziehern mit Migrationshintergrund offen, aber nicht Zuwanderern, die in Deutschland noch keine Berufserfahrung gemacht haben. Angesichts der großen Bedeutung, die Sprachkursen heute wie früher bei-

gemessen wird, erstaunt, dass kein Evaluierungssystem eingerichtet wurde, um herauszufinden, welche Form des Sprachunterrichts – und welcher Umfang – am besten zu einer kosteneffizienten Arbeitsmarktintegration beiträgt. In der Tat deuten die wenigen derzeit verfügbaren Belege darauf hin, dass Sprachkurse im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration möglicherweise weniger effizient sind als in der deutschen Debatte häufig angenommen wird. Ein Hinweis dafür ist die Tatsache, dass nur 15% der Aussiedler, die an Sprachkursen für arbeitslose Migranten teilgenommen hatten, sechs Monate nach Kursabschluss in einem Beschäftigungsverhältnis standen. Es besteht daher eindeutig Bedarf an einer eingehenden Studie über die Beziehungen zwischen Sprachunterricht und Arbeitsmarktintegration.

Diskriminierung wird nicht als ein Kernproblem empfunden, darf aber nicht ignoriert werden.

Im Gegensatz zu vielen anderen OECD-Ländern, vor allem den nordischen Ländern, waren Antidiskriminierungsmaßnahmen in Deutschland kein Schwerpunkt der Integrationspolitik. Angesichts der erheblichen strukturellen Nachteile, die Migranten in Deutschland allein schon auf Grund ihres deutlich niedrigeren Bildungsniveaus erfahren, und der großen Bedeutung, die offiziellen Zertifizierungen beigemessen wird, kann es sein, dass das Ausmaß der Diskriminierung verdeckt wird. Nach den Aussagen der Migranten selbst stellt die Diskriminierung kein Hauptproblem beim Arbeitsmarktzugang dar. Empirische Forschungen zu dieser Frage zeichnen ein uneinheitliches Bild, wobei eine Studie insbesondere eine größere Lohnmobilität für Zuwanderer und andere Untersuchungen relative Nachteile hinsichtlich der Einstellungs- und Entlassungspraktiken aufzeigen. Allerdings kann die Existenz von Qualifikationsdefiziten als bequemer Vorwand für diskriminierende Haltungen fungieren, so dass in diesem Punkt Wachsamkeit gerechtfertigt ist.

Der Zugang von Zuwanderern zur Selbstständigkeit sollte verbessert werden.

Im Gegensatz zu Ländern wie Frankreich, dem Vereinigten Königreich und Schweden sind Migranten unter den Selbstständigen in Deutschland noch immer unterrepräsentiert. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass etwa ein Drittel der ausländischen Bevölkerung für den Zugang zur selbstständigen Beschäftigung eine Sondergenehmigung benötigt, da ihr Aufenthalt in Deutschland nicht hinreichend „verfestigt“ ist. Angesichts des potenziell positiven Beitrags der selbstständigen Beschäftigung zu einer dynamischen Entwicklung der Volkswirtschaft und ihrer Bedeutung als Integrationsinstrument sollte der rechtliche Zugang zur selbstständigen Tätigkeit großzügiger erteilt werden; zumindest in Fällen, in denen davon ausgegangen werden kann, dass die Zuwanderung von dauerhafter Natur ist. Ein weiteres Hindernis ist der mangelnde Zugang zu Mikrokrediten, von dem Migranten in besonderer Weise betroffen sind. Obwohl Bundesprogramme eingerichtet worden sind, um Existenzgründern in Fällen, in denen die Kreditinstitute dies nicht tun würden, Kredite zu gewähren, liegt der Anteil der Migrantenunternehmer in diesen Programmen weit unter dem Durchschnitt. Dies scheint auf Informationsdefizite zurückzuführen zu sein. Programme zur Förderung der selbstständigen Beschäftigung, insbesondere durch Mikrokredite, sollten Migranten daher aktiver nahe gebracht werden.

Die Beschäftigung im Rahmen der Zeitarbeit hat ihr volles Potenzial als Instrument zur Förderung der Arbeitsmarkt-

Erfahrungen in Schweden und Australien haben gezeigt, dass die Beschäftigung über Zeitarbeitsfirmen ein wirksames Instrument der Arbeitsmarktintegration für Zuwanderer sein kann, da sie ihnen die notwendige inländische Berufserfahrung vermittelt und Arbeitgebern ermöglicht, ihre Fähigkeiten zu evaluieren. In Deutschland sind hingegen Ausländer im entsprechenden Bundesprogramm zur Förderung von vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung (d.h. in den Personal-Service-Agenturen) unterrepräsentiert. Bei den wenigen Ausländern, die daran

***integration von
Migranten noch
nicht entfaltet.***

teilnehmen, sind die Erfolgsquoten wesentlich niedriger als bei Deutschen. Dies scheint zum Teil auf die anreizorientierte Struktur der Programme zurückzuführen zu sein, bei denen eine rasche Integration in den Arbeitsmarkt im Mittelpunkt steht. Möglicherweise brauchen Migranten mehr Zeit und Unterstützungsmaßnahmen, um von solchen Maßnahmen profitieren zu können. Da die Kompetenzevaluation mittels dieser Form der Beschäftigung für diejenigen Neuzuwanderer von besonderer Bedeutung ist, die Schwierigkeiten mit der Anerkennung ihrer Qualifikationen haben – namentlich Aussiedler und humanitäre Migranten –, sollten sie als besondere Zielgruppe in derartigen Programmen berücksichtigt werden.

***Es gibt eine Vielzahl
innovativer Projekte,
zugleich besteht aber
Bedarf an einer
besseren Evaluierung
der Projekte
und deren
Einbindung in eine
Gesamtpolitik.***

Innerhalb der vergangenen zehn Jahre hat sich Deutschland von einem Land, das die Notwendigkeit einer Integrationspolitik vernachlässigte, zu einem Land entwickelt, das den positiven Beitrag von Migranten in Wirtschaft und Gesellschaft anerkennt. Diese Neuorientierung hat zu einer breiten Unterstützung für das neue Zuwanderungsgesetz und das darin enthaltene Integrationsprogramm geführt. Sie findet ihren Niederschlag auch in einer Vielzahl von Initiativen, von denen viele erst vor kurzem aufgebaut wurden. Allerdings ist die Finanzierung dieser Initiativen oft nur kurzfristig ausgerichtet, und eine Evaluierung findet häufig nicht statt. In der Tat ist das Problem der unzureichenden Programmevaluierung, obwohl auch in anderen OECD-Ländern vorhanden, in Deutschland besonders auffällig. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die meisten Projekte auf lokaler Ebene durchgeführt werden, von verschiedenen Ebenen und ausgabenorientiert finanziert werden sowie zeitlich begrenzt sind. Sehr wenige Programme sind dauerhaft ausgelegt bzw. auf eine Art und Weise konzipiert, die eine korrekte Evaluierung ermöglichen würde. Es besteht darüber hinaus der Eindruck, dass sie nicht in die allgemeinen Programme integriert sind. Im Regelfall werden sie noch nicht einmal mit diesen koordiniert. Es gibt kaum Strukturen, um Projekte zu identifizieren, bei denen eine Weiterentwicklung auf nationaler Ebene und ein anschließender Ausbau vielversprechend wäre. Derartige Strukturen wären umso wichtiger, als die Teilnahme der Migranten an regulären Arbeitsmarktprogrammen im Vergleich zur übrigen Bevölkerung geringer ist. Einige dieser regulären Programme sind offenbar nicht hinreichend auf die Bedürfnisse der Zuwanderer zugeschnitten. Statt ständig mehr und neue Projekte für Migranten zu entwickeln, würde eine bessere Strategie darin bestehen, die allgemeinen Maßnahmen den Bedürfnissen der Zuwanderer anzupassen und zugleich jene Projekte für Zuwanderer in die allgemeinen Strukturen aufzunehmen, die sich als effizient erwiesen haben.

LITERATURVERZEICHNIS

- Acemoglu, Daron (2002), "Technical change, inequality, and the labour market", *Journal of Economic Literature*, 40 (1), 7-72.
- Andersson, Pernilla, Eskil Wadensjö (2004), *Temporary employment agencies: a route for immigrants to enter the labour market? IZA Discussion Paper 1090*, Bonn.
- Bauer, Thomas, Klaus Zimmermann (1999), *Occupational mobility of ethnic migrants, IZA Discussion Paper 58*, Bonn.
- Becker, Gary, Nigel Tomes (1986), "Human capital and the rise and fall of families", *Journal of Labour Economics*, 4 (3), S1-S39.
- Bleakley, Hoyt, Aimee Chin (2004), *What holds back the second generation? The intergenerational transmission of language human capital among immigrants*, Center for Comparative Immigration Studies Working Paper 104, San Diego.
- Bosswick, Wolfgang, Veit Bronnenmeyer, Friedrich Heckmann (2001), *Integrationsmaßnahmen der Wohlfahrtsverbände*, Gutachten für die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, Bamberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2004), *Bundesweite Erhebung zu Integrationsaktivitäten*, Nürnberg.
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2005), *Die Integration der ausländischen zweiten Generation und der Eingebürgerten in der Schweiz*, Neuchâtel.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2005), *Berufsbildungsbericht 2005*, Bonn und Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2004), *Berufsbildungsbericht 2004*, Bonn und Berlin.
- Bundesregierung (1996), *Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen "Situation der Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland"*, Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/5065, Bonn.
- Caille, Jean-Paul (2005), *Perception du système éducatif et projets d'avenir des enfants d'immigrés*, Mimeo, Paris.
- Caille, Jean-Paul (2001), "Scolarisation à 2 ans et réussite de la carrière scolaire au début de l'école élémentaire". *Éducation & formations*, 60, 7-18.
- Card, David (2004), *Is the new immigration really so bad?*, IZA Discussion Paper 1119, Bonn.
- Castronova, Edward, Hilke Kayser, Joachim Frick, Gert Wagner (2001), "Immigrants, natives and social assistance: comparable take-up under comparable circumstances", *International Migration Review*, 35(3), 726-748.
- Chiswick, Barry R., Yinon Cohen, Tzippi Zach (1997), "The labour market status of immigrants: effects of the unemployment rate at arrival and duration of residence", *Industrial & Labor Relations Review*, 50 (2), 289-304.

- Constant, Amelie, Douglas Massey (2005), "Labour market segmentation and the earnings of German guestworkers", *Population Research and Policy Review*, 24 (6), 5-30.
- Constant, Amelie, Yochanan Shachmurove, Klaus Zimmermann (2003), *What makes an entrepreneur and does it pay? Native men, Turks, and other migrants in Germany*, IZA Discussion Paper 940, Bonn.
- Constant, Amelie, Yochanan Shachmurove, Klaus Zimmermann (2004), *Self-employment dynamics across the business cycle: migrants versus natives*, IZA Discussion Paper 1386, Bonn.
- Constant, Amelie, Klaus Zimmermann (2003), "Occupational choice across generations". *Applied Economics Quarterly*, 49 (4), 299-317.
- Entorf, Horst, Nicoleta Minoiu (2004), *PISA results: what a difference immigration law makes*. IZA Discussion Paper 1021, Bonn.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *Three worlds of welfare capitalism*, New York.
- Esser, Hartmut (2003), *Does the new immigration require a new theory of intergenerational integration?* Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Arbeitspapier 71, Mannheim.
- Ferrer, Ana, David Green, W. Craig Riddell (2004), *The effect of literacy on immigrant earnings*, Statistics Canada, Ottawa.
- FOKUS (2003), *Evaluation von Pilotmaßnahmen im Jahr 2002 zur Einführung des Gesamtsprachkonzeptes des Bundes – Abschlussbericht*, Bergisch-Gladbach.
- Frick, Joachim (2004), *Gutachten zur 'Integration von Migranten in Deutschland' auf Basis nationaler und international vergleichbarer Mikrodaten im Auftrag des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Immigration*, Berlin.
- Frick, Joachim, Gert Wagner (2001), "Immigrants' knowledge of German and their main language of usage", *Economic Bulletin*, 38 (8).
- Geiss, Bernd (2001), "Die Ausländerbeauftragten der Bundesregierung in der ausländerpolitischen Diskussion." In: Edda Currele; Tanja Wunderlich (Hrsg.), *Deutschland – ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen*, Stuttgart.
- GIB (2004), *Wissenschaftliche Begleitung der mit Mitteln des Bundesministeriums des Innern vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge geförderten "Modellprojekte zum Abschluss von Eingliederungsverträgen" – Abschlussbericht*, Berlin.
- Goldberg, Andreas, Doro Morinhou, Ursula Kulke (1995), *Labour market discrimination against foreign workers in Germany*, ILO International Migration Papers 7, Genf.
- Granato, Mona, Katrin Gutschow (2004), "Eine zweite Chance: Abschlussbezogene Nachqualifizierung für junge Erwachsene mit Migrationshintergrund", *Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesagentur für Arbeit (ibv)* Nr. 14/2004, Nürnberg.
- Granato, Mona, Alexandra Uhly (2005), *Die berufliche Qualifizierung junger Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland*, Mimeo.
- Green, David, Christopher Worswick (2004), *Immigrant earnings profiles in the presence of human capital investment: Measuring cohort and macro effects*, Institute for Fiscal Studies Working Paper 04/13, London.

- Integrationsbeauftragte (2005), *Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration*, Bonn und Berlin.
- Integrationsbeauftragte (2002), *Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn und Berlin.
- Kalter; Frank, Nadia Granato (2002), *Ethnic minorities' education and occupational attainment: the case of Germany*. Mannheimer Zentrum für empirische Sozialforschung, Arbeitspapier 58, Mannheim.
- Konietzka, Dirk, Michaela Kreyenfeld (2001), "Die Verwertbarkeit ausländischer Bildungsabschlüsse. Das Beispiel der Aussiedler auf dem deutschen Arbeitsmarkt", *Zeitschrift für Soziologie* 30 (4), 267-282.
- Lehnert, Nicole, Marc Täuber (2003), *Wirtschaftsdynamik durch Existenzgründungen von Migranten*. Deutsche Ausgleichsbank, Bonn.
- Liebig, Thomas (2004), "Recruitment of foreign labour in Germany and Switzerland". In: OECD (Hrsg.), *Migration for employment – bilateral agreements at a crossroads*, 157-186, Paris.
- OECD (2005), *Trends in international migration, Ausgabe 2004*, Paris.
- OECD (2004a), *Lernen für die Welt von morgen: Erste Ergebnisse von PISA 2003*, Paris.
- OECD (2004b), *The integration of immigrants into the labour market: the case of Sweden*, Paris [DELSA/ELSA(2004)12]
- OECD (2003), *Bildung auf einen Blick*, Paris.
- OECD (2001), *Lernen für das Leben: Erste Ergebnisse von Pisa 2000*, Paris.
- Riphahn, Regina (2003), "Cohort effects in the educational attainment of second generation immigrants in Germany: an analysis of census data", *Journal of Population Economics*, 16(4), 711-737.
- Riphahn, Regina (2005), "Are there diverging time trends in the educational attainment of nationals and second generation immigrants?", *Journal of Economics and Statistics*, 225(3), 325-346.
- Schnepf, Sylke (2004), *How different are immigrants? A cross-country and cross-survey analysis of educational achievement*, IZA Discussion Paper 1398, Bonn.
- Schnepf, Sylke (2003), *Inequalities in secondary school attendance in Germany*. Southampton Statistical Sciences Research Institute Applications and Policy Working Paper A03/16, Southampton.
- Seifert, Wolfgang (2001), *Berufliche Integration von Zuwanderern in Deutschland*. Gutachten für die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“, Bundesministerium des Innern, Berlin.
- Venema, Mathias, Claus Grimm (2002), *Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung: Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Repräsentativuntersuchung 2001*. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Bonn und Berlin.
- Weber, Andrea (2003), *What influences the performance of immigrant children? An analysis using German PISA data*, Mimeo, Mannheim.
- Zuwanderungsrat (2004), *Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen*, Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Nürnberg.