

Der Zielkonflikt von Gleichheit und Diversität

Integration von Immigranten,
Multikulturalismus und der Wohlfahrtsstaat
im internationalen Vergleich¹

RUUD KOOPMANS

EINLEITUNG

Seit Anfang des 21. Jahrhunderts haben »multikulturelle« Herangehensweisen an die Integration von Immigranten viel von ihrer Beliebtheit verloren. In dieser Entwicklung spielt der Fall der Niederlande eine entscheidende Rolle, da dieser Staat lange als der Inbegriff für gelungenen Multikulturalismus galt, inzwischen aber als Musterbeispiel für das Scheitern einer solchen Politik betrachtet wird. Was, wenn überhaupt, lief also beim niederländischen Multikulturalismus schief, und was können wir daraus generell für die Integrationspolitik lernen?

Wir werden an diese Fragestellung herangehen, indem wir den niederländischen Fall mit sieben anderen europäischen Einwanderungsländern vergleichen. Unsere Argumentation lautet, dass der Zugang zu gleichen Rechten, inklusive des unbeschränkten Zugangs zu Leistungen des Wohlfahrtsstaates in Verbindung mit einem hohen Grad an Förderung kultureller Diversität, unbeabsichtigt negative

1 | Eine englischsprachige Version dieses Beitrags ist erschienen im Journal of Ethnic and Migration Studies, Jahrgang 36 (2010), Heft 1, S. 1-26. Der Autor dankt Mela Walser und Lutz Exner für die deutsche Übersetzung.

Auswirkungen auf die sozioökonomische Integration von Immigranten hatte. Die Analyse stellt eine zentrale Prämisse in der Literatur über multikulturelle Rechte in Frage. Dieser Sichtweise zufolge stellen die Anerkennung kultureller Unterschiede, die Gewährung spezieller, kultureller Rechte und der Schutz gegen kulturelle Diskriminierung effektive Gegengewichte gegen kulturelle Vorurteile und Ausgrenzung in Immigrationsgesellschaften dar, in denen eine sozioökonomische Marginalisierung ethnischer Minderheiten stattfindet (z.B. Kymlicka 1995; Young 1990).

Dieser Prämisse widersprechen Fakten, die belegen, dass die Niederlande weit davon entfernt sind, ein Land zu sein, das die sozioökonomischen Ungleichheiten zwischen Immigranten und Einheimischen erfolgreich reduziert hat, sondern vielmehr zu den europäischen Einwanderungsländern zu zählen ist, in denen Immigranten sozioökonomisch am weitesten hinter der einheimischen Bevölkerung zurückbleiben, trotz der relativ weitgreifenden Anerkennung und der Rechte, die sie genießen. Zudem zeigen diejenigen anderen europäischen Einwanderungsländer, die der niederländischen Kombination von multikultureller Einwanderungspolitik und großzügigem Wohlfahrtsstaat am nächsten kommen – Schweden und Belgien –, ähnlich ungünstige Integrationsergebnisse, vergleicht man sie mit Ländern, die entweder eine weniger inklusive Integrationspolitik, wie etwa Österreich oder Deutschland, oder einen relativ schmalen Wohlfahrtsstaat, wie etwa Großbritannien, haben. Die Analyse unterstützt die Idee, dass zwischen einerseits der Aufrechterhaltung eines inklusiven Wohlfahrtsstaates mit hohem Versorgungsniveau und andererseits einer Politik des Multikulturalismus, die Immigranten wohlfahrtsstaatliche Leistungen leicht zugänglich macht, ein »progressives Dilemma« (Goodhart 2004; siehe auch Phillips 1999; Barry 2001) besteht.

Es ist wichtig zu betonen, dass wir, wenn wir in dieser Arbeit von Multikulturalismus sprechen, uns auf eine bestimmte Art von politischer Herangehensweise an den Umgang mit kultureller Heterogenität durch Immigration beziehen, und nicht etwa auf diese Heterogenität an sich. Wie Banting and Kymlicka (2006: 9) argumentierten, wird der Begriff Multikulturalismus oft gebraucht, um sowohl die politische Herangehensweise als auch den tatsächlichen Anstieg der Heterogenität als Konsequenz von Immigration zu beschreiben. Es ist jedoch wichtig, diese beiden Bedeutungen auseinanderzuhalten, damit Unzulänglichkeiten bestimmter politischer Maßnahmen nicht

mit Defekten von Immigration und Vielfalt an sich verwechselt werden können.

Wir werden die Niederlande mit denjenigen westeuropäischen Ländern verglichen, die seit den 1950er Jahren die wichtigsten Einwanderungsziele gewesen sind, nämlich mit Deutschland, Frankreich, Großbritannien, der Schweiz, Schweden, Österreich und Belgien. Wir beziehen hier den ausgesprochen anderen Kontext europäischer Staaten wie Spanien, Italien und Irland, die erst jüngst zu wichtigen Einwanderungszielen geworden sind, nicht mit ein. Auch die klassischen Immigrationsländer außerhalb Europas, wie etwa Kanada oder die USA, werden in dieser Analyse nicht berücksichtigt, da diese Staaten eine sehr viel längere und sehr unterschiedliche Einwanderungsgeschichte haben und eine viel selektivere Integrationspolitik betreiben, die den Vergleich mit europäischen Staaten verzerren würde.

Im Folgenden werden wir zuerst aufzeigen, inwiefern sich die integrationspolitischen Ansätze in den europäischen Haupteinwanderungsländern unterscheiden. Anschließend erörtern wir Unterschiede zwischen den Staaten in Bezug auf die Inklusivität und das Versorgungsniveau des Wohlfahrtsstaates sowie die Art und Weise, in der die Wohlfahrtsstaatsregime mit der Integrationspolitik interagieren. Die Erwartungen, die sich von dieser vergleichenden Politikanalyse herleiten, werden dann mit länderübergreifendem Datenmaterial über Integrationsergebnisse in Bezug auf die Erwerbstätigkeit, räumliche Segregation und Haftstrafen überprüft. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass multikulturelle Politik, die keine starken Anreize für das Erlernen der Sprache des Gastlandes und für interethnische Kontakte bietet, in Verbindung mit einem inklusiven und vergleichsweise großzügigen Wohlfahrtsstaat eine geringe Beschäftigungsquote, einen hohen Grad an räumlicher Segregation und eine relativ starke Überrepräsentation von Immigranten unter verurteilten Straftätern zur Folge hat.

INTEGRATIONSPOLITIK IN VERGLEICHENDER PERSPEKTIVE

Viele vergleichende Studien über Staatsangehörigkeit und Integrationspolitik haben sich auf die Regelungen zum Erwerb der Staatsbürgerschaft konzentriert (z.B., Brubaker 1992; Cinar 1994; Kleger and D'Amato 1995; Safran 1997). Der Erwerb der Staatsbürgerschaft

ist ein entscheidender Faktor für den Zugang von Migranten zu Bürgerrechten, da dieser eine formale Gleichheit vor dem Gesetz mit sich bringt. Zusammen mit Schweden und Belgien gehören die Niederlande zu den europäischen Staaten mit den höchsten Einbürgerungsraten, während Deutschland, die Schweiz und Österreich traditionell niedrige Einbürgerungsraten haben.²

Der Zugang zu Bürgerrechten beginnt und endet nicht mit dem Erwerb der Staatsbürgerschaft. Wenn wir T.H. Marshalls (1950) drei Kategorien der Rechte berücksichtigen – zivilrechtliche, politische und soziale –, haben die westlichen Länder die meisten Bürgerrechte auf alle Einwohner ausgedehnt. Eine Ausnahme bildet die Verurteilung für schwerwiegende Straftaten, die zu einem Verlust der Aufenthaltsgenehmigung und Ausweisung des Ausländers führen kann. Einige Staaten, wie etwa Deutschland und die Schweiz, haben diesbezüglich relativ strenge Regeln, während die Möglichkeiten zur Ausweisung von Ausländern in Frankreich und den Niederlanden begrenzter sind (Koopmans et al. 2005: 42-43).

Viele soziale Rechte sind sowohl Staatsbürgern als auch Einwohnern anderer Nationalität zugänglich, aber eine langfristige Abhängigkeit von Sozialhilfe kann den Zugang zu einem sicheren Aufenthaltsstatus oder zur Einbürgerung in manchen Staaten, wie etwa Deutschland und der Schweiz, versperren (siehe z.B. Bauböck 1995; Guiraudon 2000; Koopmans et al. 2005). Die politischen Rechte zu wählen und bei einer Wahl zu kandidieren, werden dagegen Nicht-Staatsbürgern in der Regel nicht eingeräumt (Layton-Henry 1990), aber in einigen Staaten, wie etwa den Niederlanden und Schweden, können Drittstaatsangehörige in Kommunalwahlen wählen und gewählt werden.

Rassismus und Diskriminierung können bei der Umsetzung gleicher Rechte wichtige Barrieren darstellen. Die niederländische Antidiskriminierungs-Gesetzgebung schneidet gemeinsam mit der

2 | Die Einbürgerungsrate in den Niederlanden erreichte ihren Höhepunkt 1996, als nicht weniger als 11 % aller ausländischen Einwohner im Laufe eines Jahres eingebürgert wurden. Unter den hier verglichenen Staaten haben die Niederlande (6,9 %) die höchste Einbürgerungsrate nach Schweden (7,9 %). Belgien (6,7 %) folgt dicht hinter den Niederlanden (Quelle: Migration Information www.migrationinformation.org/; eigene Berechnungen auf Basis der Einbürgerungszahlen aus dem Jahr 2002 und der Anzahl ausländischer Einwohner aus dem Jahr 2001).

Großbritanniens im Vergleich mit den meisten anderen europäischen Einwanderungsländern gut ab (Niessen und Chopin 2002; Koppmans et al. 2005: 45-49). Die niederländische Situation unterscheidet sich von der britischen insofern, als dort die Diskriminierung aus religiösen Gründen vollständig durch die gesetzlichen Regelungen und die Rechtsprechung abgedeckt ist, während in Großbritannien besonders von muslimischen Organisationen schon seit langem beklagt wird, dass die Antidiskriminierungsgesetze im Rahmen des »Race Relations Act« nur schwer gegen Diskriminierung aufgrund religiöser Unterschiede angewandt werden können (Modood 1988).

Ein Beispiel für den niederländischen Ansatz ist eine Gerichtsverhandlung aus dem Jahr 2007, in der die Entscheidung einer lokalen Behörde aufgehoben wurde, einer Frau die Sozialhilfe zu verweigern, weil sie einen vollständigen Gesichtsschleier trug. Zur Begründung war vom Sozialamt angegeben worden, dass die Frau de facto nicht beschäftigungsfähig sei, da es für Kollegen oder Kunden nicht möglich sei, Gesicht und Augen der Frau zu sehen.³ Obschon dies ein extremer Fall ist, veranschaulicht die Situation dieser Frau eine Art und Weise, wie Multikulturalismus in Verbindung mit einem relativ großzügigen Wohlfahrtsstaat zu sozioökonomischer Marginalisierung führen kann. Wenn der Auslegung religiöser Pflichten durch die Betroffene Vorrang vor der Sorge der örtlichen Behörden um ihre Vermittlungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt eingeräumt wird, hat das aller Wahrscheinlichkeit nach zur Folge, dass die Frau ihr Leben lang von Sozialhilfe abhängig sein wird. Die Tatsache, dass sie dazu bereit ist, hängt wiederum mit dem Sozialleistungsniveau der Niederlande zusammen, das sie (in Verbindung mit anderen Formen der Unterstützung für gering Verdienende, wie etwa Mietzuschüssen) nicht zu einem Leben in elender Armut verdammt.

Der vom British Council und der Migration Policy Group entwickelte Index für Migrations- und Integrationspolitik (MIPEX) ermöglicht eine vergleichende Bewertung des Grades an gesetzlicher Gleichheit von Immigranten in 25 EU-Mitgliedsstaaten sowie in Norwegen, der Schweiz und Kanada.⁴ Ein Staat erzielt hohe Werte auf dem Index, wenn Einwanderer einfach und mit minimalen Ausgangsvoraussetzungen gleiche Rechte erreichen können. Der Index erfasst 140

3 | Siehe www.elsevier.nl/nieuws/nederland/artikel/asp/artnr/156391/rss/true/index.html, Stand 20. September 2007.

4 | Siehe www.integrationindex.eu, Stand 17. Oktober 2007.

Indikatoren in sechs Bereichen: Zugang zur Staatsbürgerschaft, langfristige Aufenthaltsgenehmigungen, Anti-Diskriminierung, Familienzusammenführung, Arbeitsmarktzugang und politische Beteiligung.

Tabelle 1: Indices zur gesetzlichen Gleichstellung und zu kulturellen Rechten für Immigranten

	MIPEX Index 2007 (Höchste Punktzahl = höchste Gleichheit)	LOI Index 1995 (Geringste Punktzahl = höchste Gleichheit)	Cultural rights index 2002 (-1 to +1; höchste Punktzahl = viele kulturelle Rechte)
Österreich	39	3.47	–
Schweiz	50	3.33	-0.85
Deutschland	53	2.48	-0.20
Frankreich	55	1.83	-0.52
Großbritannien	63	2.68	0.31
Niederlande	68	1.57	0.76
Belgien	69	1.73	–
Schweden	88	1.25	–

Tabelle 1 zeigt die Gesamtauswertung der acht Staaten der gegenwärtigen Studie. Es stellt sich heraus, dass Schweden den höchsten Grad an gesetzlicher Gleichheit von Immigranten aufweist, gefolgt von Belgien und den Niederlanden. Diese Staaten sind nicht nur die drei ersten in Tabelle 1, sondern auch im größeren MIPEX-Vergleich von 28 Staaten. Die drei deutschsprachigen Länder Deutschland, Schweiz und Österreich zeichnen sich durch einen relativ hohen Grad der Ungleichheit zwischen Immigranten und Nicht-Immigranten aus. Österreich nimmt eine besonders niedrige Position in der Rangliste dessen ein, was die Autoren als »beste Integrationspraktiken« bezeichnen. Unter den 28 Staaten belegt es den 26. Platz. Was als »beste Praktik« bezeichnet werden kann, hängt, wie wir im Folgenden noch sehen werden, stark davon ab, ob man sich auf eine formelle Rechtsgleichheit oder eine praktische, ergebnisorientierte Gleichheit bezieht.

Die dritte Spalte der Tabelle vermittelt einen Eindruck von der Stabilität der Unterschiede zwischen den Staaten über die Zeit, indem die MIPEX-Werte von 2007 mit dem Legal Obstacles to Integration Index (LOI) verglichen werden, der von Waldrauch und Hofinger (1997) für das Jahr 1995 zusammengestellt wurde. Trotz der Turbulenzen und Kontroversen um die Immigration und Integration in den letzten Jahren sind die Unterschiede zwischen den Ländern in der Zeit zwischen 1995 und 2007 erstaunlich stabil geblieben. Schweden, Belgien und die Niederlande belegten in beiden Jahren die ersten drei Plätze, obwohl 1995 die Niederlande noch vor Belgien an zweiter Stelle standen. Österreich und die Schweiz wurden in beiden Jahren als die Länder eingestuft, die Immigranten die geringste Gleichheit gewährten, und Frankreich blieb in der Mitte des Spektrums. Der einzige größere Unterschied zwischen den beiden Aufstellungen betrifft Großbritannien, das im 1995er LOI-Index schlechter als Frankreich und Deutschland abschnitt. Waldrauch und Hofinger selbst äußerten allerdings Zweifel an der Gültigkeit dieses Ergebnisses, was hauptsächlich an der Tatsache liegt, dass im britischen Common Law viele Immigrantenrechte zwar nicht formell in die Gesetzgebung aufgenommen, aber von der Rechtsprechung festgelegt worden sind. Daraus schließen die Autoren, dass Großbritannien als »methodologisches Problemkind« im LOI-Index als restriktiver wahrgenommen werden könnte, als es tatsächlich ist. (Waldrauch und Hofinger 1997: 279). Ein weiterer Grund dafür, dass Großbritannien auf dem 2007er Index als Staat erscheint, der mehr Gleichheit bietet, liegt darin, dass der LOI-Index keine Antidiskriminierungsgesetze berücksichtigte, ein Gebiet, auf dem Großbritannien im Vergleich mit vielen anderen Staaten gut abschneidet.

Abgesehen von dieser Dimension der individuellen Gleichheit, unterscheiden Koopmans et al. (2005) eine zweite Dimension der Immigrantenrechte in Bezug auf kulturelle Rechte, die ihnen als Gruppe zugestanden werden, und kulturelle Pflichten, deren Erfüllung der Staat Immigranten im Gegenzug zur Gewährung voller Bürgerrechte auferlegt. Während es bei Staatsbürgerschaft als Dimension der individuellen Gleichheit, die von den MIPEX- und LOI-Indices gemessen wurde, um eine Gleichbehandlung von Einwohnern *ungeachtet* ihrer Rasse, ethnischen Zugehörigkeit, Religion, Nationalität oder ihres kulturellen Hintergrundes geht, bezieht sich die kulturelle Dimension der Staatsbürgerschaft auf *unterschiedliche* Rechte und Institutionen, die auf der Zugehörigkeit zu einer Rasse, einer Kultur oder

einer religiösen Gruppe basieren. Diese zweite Dimension der Staatsbürgerschaft ist zum Mittelpunkt der philosophischen Diskussionen um Multikulturalismus und Assimilation geworden (z.B. Kymlicka 1995; Joppke and Lukes 1999; Parekh 2002). Koopmans et al. (2005) prüften die folgenden Bereiche für die Dimension der Staatsbürgerschaft in Bezug auf kulturelle Rechte:

1. Kulturelle Bedingungen für die Einbürgerung
2. Erlaubnis islamischer religiöser Praktiken außerhalb öffentlicher Einrichtungen (Aufruf zum Gebet, Schlachtung von Tieren, Beredigung)
3. Kulturelle Rechte und Vorschriften in öffentlichen Einrichtungen (Islamschulen und Religionsunterricht, Duldung des Kopftuches, spezielle Programme im öffentlichen Rundfunk und Fernsehen)
4. Recht zur politischen Vertretung (spezielle beratende Körperschaften)
5. Gruppenspezifische Fördermaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt.

Die letzte Spalte von Tabelle 1 zeigt die Gesamtpunktzahl (auf einer Skala von -1 bis +1) der fünf Länder, die in der Studie von Koopmans et al. berücksichtigt wurden. Die Niederlande erscheinen dort als das Land, das den Einwanderern die größte Spanne an kulturellen Rechten eingeräumt hat. Großbritannien steht an zweiter Stelle, und Deutschland belegt eine mittlere Position. Frankreich und die Schweiz sind die beiden Staaten, die am offensichtlichsten zu einer assimilationistischen Position tendieren, indem sie Immigranten relativ wenig kulturelle Rechte einräumen und einen relativ hohen Grad an kultureller Anpassung in öffentlichen Einrichtungen verlangen. Frankreich ist das einzige Land, in dem ein klarer Kontrast zwischen den beiden Dimensionen der Staatsbürgerschaft besteht, da es bezüglich der Dimension der individuellen Gleichheit relativ inklusiv ist, aber der Einräumung kultureller Rechte abgeneigt ist.

Das Fehlen anderer systematischer Studien über die kulturelle Dimension der Staatsbürgerschaft macht es schwierig genau aufzuzeigen, wie es sich für andere Staaten, die nicht unter diesen fünf sind, verhält. In der Literatur wird Schweden als der Staat herausgestellt, der der Art von multikultureller Politik, wie sie in den Niederlanden zu finden ist, am nächsten kommt (siehe Alund und Schierup 1991; Runblom 1994; Soininen 1999). Belgien hat mit den Niederlanden eine Geschichte sozialer und religiöser Segmentierung gemeinsam, die als »Versäulung« bekannt ist (Lijphart 1968; Huyse 1987) und zu

einem Ansatz der segmentierten Eingliederung von Immigranten geführt hat. In Belgien gibt es jedoch wichtige Unterschiede zwischen den beiden Sprachgebieten – so folgt das wallonische Gebiet eher einem Ansatz im französischen Stil, während Flandern stärker vom multikulturellen, niederländischen Ansatz beeinflusst ist (z.B., Bousetta et al. 1999; Gsir et al. 2005). Soweit möglich, werden wir daher das Datenmaterial über die beiden Teile Belgiens separat auswerten.

Einige Beispiele aus verschiedenen Gesellschaftsbereichen sollen die niederländische Politik in Bezug auf die kulturellen Rechte von Einwanderern illustrieren. Im Bereich der Erziehung (siehe Koopmans et al. 2005: 57-61) waren die Niederlande einer der wenigen europäischen Staaten, die den Unterricht der »eigenen Sprache und Kultur« komplett staatlich subventionierten, bis das Programm 2004 eingestellt wurde. Religionsunterricht für religiöse Minderheiten wird noch immer an öffentlichen Schulen angeboten, und das niederländische Bildungssystem hat es Muslimen und Hindus ermöglicht, dutzende komplett staatlich subventionierte konfessionelle Schulen zu gründen, die in den Niederlanden weiter verbreitet sind als in allen anderen europäischen Staaten (obgleich diese selbst in den Niederlanden lediglich einen geringen Prozentsatz aller muslimischen und hinduistischen Kinder erfassen).

Der öffentliche Rundfunk und das Fernsehen sind in den Niederlanden gesetzlich verpflichtet, zwanzig Prozent ihrer Sendezeit für Programme zu reservieren, die auf ethnische Minderheiten ausgerichtet sind, einige davon in den Sprachen der Immigranten.⁵ Noch 2002 sendete das nationale öffentliche Fernsehen eine Sendung für Kleinkinder parallel in vier Sprachen: niederländisch, türkisch, arabisch und berberisch.⁶ Zusätzlich gibt es subventionierte muslimische und hinduistische Rundfunkanstalten, die für einige Stunden in der Woche religiöse Programme für das öffentliche Radio und Fernsehen produzieren, ebenso wie dutzende Programme des öffentlichen Lokalfernsehens, die auf eine Vielzahl ethnischer Gruppen zugeschnitten sind und von der staatlich subventionierten Rundfunk-

5 | Siehe die Jahresberichte ›Multiculturele programmemeting‹ der öffentlichen Rundfunkanstalten, z.B. http://pics.portal.omroep.nl/upnos/ZakoioIHC_RAP_MC2004_21.pdf, Stand 22. September 2007

6 | Siehe www.omroep.nl/nps/circuskiekeboe/, Stand 22. September 2007.

anstalt Multicultural Television Netherlands (MTNL) produziert werden.⁷

Seit der 1980er Jahre haben die Niederlande eine Reihe von Förderprogrammen für den öffentlichen Sektor umgesetzt (wie etwa das *Etnische Minderheden bij de Overheid* Programm), einige davon für spezifische Berufe, wie die Polizei oder das Militär.⁸ Der niederländische Staat hilft Türken mit doppelter Staatsbürgerschaft, die bei der niederländischen Polizei oder dem Militär angestellt sind, sogar dabei, ihre Pflicht gegenüber ihrem Herkunftsland zu erfüllen, indem er ihnen (seit 2002) einen zinsfreien Kredit von € 6.000 sowie zwanzig Tage bezahlten Urlaub anbietet, um ihrer Wehrpflicht in der Türkei nachzukommen.⁹ Ein weiteres aktuelles Beispiel für Förderung ist das Programm *Mozaiek* der niederländischen Forschungsgesellschaft (NWO), die seit 2004 Promotionsprogramme und Stipendien finanziert, die für Studenten mit Migrationshintergrund aus ethnischen Minderheitsgruppen reserviert sind.¹⁰ Fördermaßnahmen im privaten Sektor sind sehr viel begrenzter. Anders als bei den Programmen im öffentlichen Sektor gab es hier keine Regelung zur bevorzugten Einstellung, sondern lediglich eine Pflicht für Arbeitgeber, Maßnahmen zur Erhöhung des Minderheitenanteils in der Belegschaft zu entwickeln und Bericht darüber zu erstatten. Das Programm wurde 2004 eingestellt.¹¹

Einige Gesellschaften für sozialen Wohnungsbau haben spezielle Projekte für ethnische und religiöse Gruppen aufgebaut, wie etwa ein Mehrgenerationenhaus für Hindus in Den Haag (2006 fertiggestellt) sowie eine Sozialwohnsiedlung für ältere Muslime (2002). Deren »muslimischer« Charakter ist an der Ausrichtung der Toilettensitze (nicht nach Mekka gerichtet) und an der Einteilung der Wohnungen in »private« und »öffentliche« Räume zu erkennen, in deren Mitte

7 | Siehe die Website der MTNL (www.mtnl.nl), Stand 22. September 2007.

8 | Zum EMO-Programm, siehe Smeets (1993). Für berufliche Förderung in der Armee, siehe <http://archieff.trouw.nl/artikel?REC=9e55716d9701ec471c5b8a7b9a345d71>, Stand 9. Oktober 2007.

9 | Siehe http://mpbundels.mindef.nl/33_serie/205/33_205_b110.htm, Stand 25. September 2007.

10 | Siehe www.nwo.nl/subsidiewijzer.nsf/pages/NWOP_5RNBKJ, Stand 22. September 2007.

11 | Siehe www.wetsamen.nl, Stand 22. September 2007.

sich die Küche befindet, was de facto der Frau des Hauses ermöglicht, die Männer im öffentlichen Teil zu bedienen, ohne von ihnen gesehen zu werden.¹² Schließlich subventioniert der niederländische Staat ein weites Spektrum an Immigrantenorganisationen auf ethnischer und religiöser Basis, und hat deren Vorsitzende in repräsentative Räte für jede wichtige ethnische Gruppe kooptiert, die eine wichtige beratende Funktion innehaben.¹³

WOHLFAHRTSSTAATSREGIME IN VERGLEICHENDER PERSPEKTIVE

In diesem Aufsatz vertreten wir den Standpunkt, dass die Auswirkungen von Integrationspolitiken auf die sozioökonomische Stellung von Immigranten in hohem Maße von der Struktur des Wohlfahrtsstaates beeinflusst werden. Esping-Andersen unterscheidet drei Typen des Wohlfahrtsstaates, ausgehend von ihrem »Dekommodifizierungsgrad«, der besagt, inwieweit ein Recht auf Sozialleistungen besteht und ob eine Person ihre Existenzgrundlage erhalten kann, ohne vom Markt abhängig zu sein (1990: 21-22). Dekommodifizierung umfasst sowohl die Reichweite der Ansprüche an den Wohlfahrtsstaat als auch das Niveau dieser Leistungen. In Esping-Andersens Typologie haben »sozialdemokratische« Wohlfahrtsstaaten den höchsten, »liberale« Wohlfahrtsstaaten den geringsten und »konservative« Wohlfahrtsstaaten einen mittleren Grad an Dekommodifizierung. Von den acht in dieser Abhandlung analysierten Staaten gehört Schweden dem sozialdemokratischen Typ an, Großbritannien (gemeinsam mit beispielsweise den USA, Kanada und Australien) ist dem liberalen Typ zuzuzählen, und Frankreich, Deutschland und die Schweiz sind konservative Wohlfahrtsstaaten. Österreich, Belgien und die Niederlande schwanken zwischen dem konservativen und dem sozialdemokratischen Typ, je nachdem, welchen Aspekt der Dekommodifizierung man berücksichtigt, und natürlich je nach der etwas willkürlichen

12 | Siehe www.woonconsultancy.nl/13.html und marokko.nl/archief/moslimhuizen.wekken.afkeuring.html, Stand 22. September 2007.

13 | Für zwei Beispiele beratender Körperschaften, siehe für Türken unter www.iot.nl und die kürzlich (2004) hinzugekommene beratende Körperschaft für Chinesen unter www.ioc-ch.nl, Stand 22. September 2007.

Entscheidung, wo man die Grenze zwischen einem Typ und dem anderen zieht (siehe Esping-Andersen 1990: 50, 52, 70-72, 74). Die Auswertung der acht Staaten gemäß Esping-Andersens Index ist in Tabelle 2 zu sehen.

Tabelle 2: Indikatoren der Inklusivität und des Leistungsniveaus des Wohlfahrtsstaats

	Dekommodifizierung Stand 1980 (Esping-Andersen)	Index der erwarteten Leistungen 2002 (*10, Scruggs)	Gesamtpunktzahl
Großbritannien	23.4	14.5	37.9
Schweiz	29.8	15.8	45.6
Frankreich	27.5	20.9	48.4
Deutschland	27.7	20.9	48.6
Österreich	31.1	22.0	53.1
Niederlande	32.4	23.3	55.7
Belgien	32.4	23.5	55.9
Schweden	39.1	23.9	63.0

Esping-Andersens Datenmaterial bezieht sich auf die 1980er Jahre, was die Frage aufwirft, ob sich die Unterschiede zwischen den Wohlfahrtsstaaten seitdem geändert haben. Scruggs Analyse (2006) von Datenmaterial aus dem Jahr 2002, die ebenfalls in der Tabelle 2 präsentiert wird, zeigt einen hohen Grad an Stabilität in der Rangordnung der Staaten. Die einzige Veränderung bezieht sich auf die Schweiz, die 1980 ein durchschnittliches Dekommodifizierungsniveau hatte, aber 2002 die zweitniedrigsten Werte für die »erwarteten Leistungen« erreichte. Werden die beiden Indikatoren in einem Summenindex zusammengefasst (siehe letzte Spalte der Tabelle 2), können wir den Schluss ziehen, dass in der Zeit zwischen 1980 und 2002 Großbritannien das bei weitem am wenigsten dekommodifizierte Wohlfahrtsstaatssystem hatte und dass Schweden der großzügigste und inklusivste Wohlfahrtsstaat war. Die anderen Staaten liegen näher aneinander, wobei die Schweiz, Frankreich und Deutschland dichter an Großbritannien liegen, und Österreich, die Niederlande und Belgien mehr an Schweden heranreichen.

Warum sollte die »Dekommodifizierung« des Wohlfahrtsstaates oder die »Großzügigkeit der Leistungen« für die sozioökonomische Stellung von Immigranten im Vergleich zu Nicht-Immigranten von Bedeutung sein? Wir werden drei Gründe darlegen, warum Wohlfahrtsstaatsregime Auswirkungen auf das sozioökonomische Gefälle zwischen Immigranten und Nicht-Immigranten haben können. Der erste kann von Borjas (1989) bekannter und empirisch bestätigter Hypothese abgeleitet werden (z.B. Van Tubergen 2004), dass Immigranten mit einem geringeren Bildungsniveau und der damit einhergehenden schwächeren Stellung auf dem Arbeitsmarkt dazu tendieren, in Staaten auszuwandern, in denen das Einkommen relativ gleichmäßig verteilt ist, die also benachteiligten Gruppen einen relativ guten Schutz gegen wirtschaftliche Not bieten. Immigration in Staaten mit relativ inklusiven und großzügigen Wohlfahrtsstaaten wird also »negativ selektiert«, während Staaten mit größerer sozialer Ungleichheit ein attraktiveres Ziel für gebildete Immigranten darstellen.

Zweitens, wenn sie einmal im Immigrationsland angekommen sind, hängt die Entscheidung von Immigranten, ob sie in die Steigerung ihres Humankapitals investieren sollten oder nicht, um einen Arbeitsplatz zu finden (oder um Arbeitslosigkeit vorzubeugen) von ähnlichen Gesichtspunkten ab (Chiswick und Miller 1995: 248-249). In Wohlfahrtsstaaten mit einem niedrigen Versorgungsniveau ist die ökonomische Einschränkung, die mit einer Abhängigkeit von Sozialhilfeleistungen assoziiert wird, größer, und es besteht ein starker Anreiz für Immigranten, in die Steigerung ihrer Arbeitsmarktchancen zu investieren, durch Aneignung von Sprachkenntnissen, Bildung und den Erwerb von Wissen über die Aufnahmegesellschaft und das Knüpfen von Beziehungen zur Wohnlandbevölkerung. In großzügigen Wohlfahrtssystemen dagegen können Immigranten mit mangelhaftem Human- und Sozialkapital einen relativ ordentlichen Lebensstandard aufrechterhalten, ohne solche Anpassungsleistungen zu vollbringen.

Diese Tendenz kann von einem dritten Mechanismus, der subjektiven Wahrnehmung des Sozialleistungsniveaus, verstärkt werden. Selbst in relativ großzügigen Wohlfahrtsstaaten ist es sicherlich kein Luxus, von staatlicher Hilfe abhängig zu sein. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass die subjektive Wahrnehmung des Lebensstandards, der mit der Abhängigkeit von Sozialhilfeleistungen assoziiert ist, bei Einheimischen anders ausfällt als bei Immigranten, besonders für solche der ersten Generation. Deprivation ist immer relativ (Gurr

1970) und abhängig vom Vergleich einer gegenwärtigen Situation mit der eigenen Vergangenheit oder der Situation von Bezugsgruppen. Für Einheimische stellen andere, aber besser gestellte Einheimische die relevante Vergleichsgruppe dar, und daher ist es wahrscheinlich, dass die Abhängigkeit von Sozialhilfe als eine starke Quelle relativer Deprivation angesehen wird. Sowohl für Immigranten als auch für Einheimische wird die Abhängigkeit von Sozialhilfeleistungen im Vergleich mit einer früheren Situation, in der sie noch im Einwanderungsland berufstätig waren, negativ abschneiden (wie sehr negativ, hängt vom Wohlfahrtssystem ab). Für Immigranten ist diese Quelle der relativen Deprivation allerdings im Kontext der europäischen Wohlfahrtsstaaten nicht immer relevant, weil eine beträchtliche Zahl (besonders Flüchtlinge) sofort in die Abhängigkeit von Sozialhilfe fällt, ohne jede vorhergehende berufliche Anstellung. Im Jahr 2002 zum Beispiel waren in den Niederlanden jeweils 40, 34 und 33 Prozent der neu zugewanderten Immigranten aus Afghanistan, dem Irak und Somalia von Sozialversicherungs- und Sozialhilfeleistungen abhängig (CBS 2004: 122).

Mit oder ohne vorhergehendes Arbeitsverhältnisses im Einwanderungsland wird die gegenwärtige Situation von Immigranten auch relativ zu ihrer früheren wirtschaftlichen Situation (oder der ihrer Eltern) in ihrem Herkunftsland bewertet. Selbst für Sozialhilfeempfänger wird dieser Vergleich wahrscheinlich positiv ausfallen, da ihr Einkommen aus Sozialleistungen vermutlich weit höher ist als das, was sie in ihrem Herkunftsland verdienten, selbst wenn man die höheren Lebenshaltungskosten im Einwanderungsland berücksichtigt. Außerdem werden Immigranten ihre wirtschaftliche Situation mit der ihrer Familienmitglieder, Freunde und Nachbarn vergleichen, die im Herkunftsland zurückgeblieben sind. Dieser Vergleich fällt ebenfalls häufig vorteilhaft aus, selbst bei jenen, die von Sozialhilfe abhängig sind. Alles in allem ist die relative Deprivation als Anreizfaktor, um in den Aufbau von Humankapital zu investieren, wahrscheinlich für Immigranten wesentlich geringer als für Einheimische, und zwar umso kleiner, je höher das Versorgungsniveau ist, das ein bestimmtes Wohlfahrtssystem bietet. Mit anderen Worten: Wir erwarten, dass das sozioökonomische Gefälle zwischen Immigranten und Nicht-Immigranten in vergleichsweise großzügigen Wohlfahrtsstaaten wie Schweden am höchsten und in liberalen Wohlfahrtsstaaten wie Großbritannien am niedrigsten ist.

DAS ZUSAMMENSPIEL VON INTEGRATIONSPOLITIK UND WOHLFAHRTSSYSTEMEN

Integrationspolitik und Wohlfahrtssysteme interagieren über eine Anzahl verschiedener Mechanismen. Erstens bestimmt die Integrationspolitik den Zugang zu gleichen Rechten im Allgemeinen, und daher auch zu Sozialleistungen. In all den westeuropäischen Staaten, die hier in Betracht gezogen wurden, sind wohlfahrtsstaatliche Rechte prinzipiell allen legalen Einwohnern zugänglich, jedoch kann die Abhängigkeit von Sozialhilfe negative Konsequenzen haben, wie etwa hinsichtlich der Möglichkeit, einen Ehepartner aus dem Herkunftsland nachzuholen, oder eine sicherere Aufenthaltserlaubnis zu erlangen. In einigen Staaten, wie Deutschland und der Schweiz, kann eine »selbst verschuldete« lange Abhängigkeit von Sozialleistungen zumindest theoretisch zur Abschiebung führen. Solche Nachteile einer Sozialhilfeabhängigkeit können vermieden werden, indem sich ein Immigrant einbürgert, aber einige Länder (z.B. Deutschland) machen es zur Bedingung für die Einbürgerung, nicht von Sozialleistungen abhängig zu sein. Auf Grund dessen wird Sozialhilfeabhängigkeit in Ländern wie Österreich, Deutschland und der Schweiz, in denen die Staatsbürgerschaft schwierig zu erlangen ist, mit viel größeren Nachteilen und Risiken assoziiert als in Ländern mit einem System der offenen Staatsbürgerschaft, wie Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Belgien und Schweden, wo die meisten Immigranten keine negativen Konsequenzen aufgrund ihrer Sozialhilfeabhängigkeit befürchten müssen.

Zweitens könnte die kulturelle Dimension der Integrationspolitik Konsequenzen für die Humankapitaldefizite haben, mit denen Immigranten in den Arbeitsmarkt eintreten. Politische Maßnahmen, die sprachliche und kulturelle Assimilierung anstreben, üben Druck auf Immigranten aus, sich Fertigkeiten und Wissen anzueignen und soziale Kontakte zu knüpfen, die ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen. Multikulturelle politische Maßnahmen hingegen, die die eigene Sprache und Kultur der Immigranten fördern und sie dazu stimulieren, sich an ihrer ethnischen Gemeinschaft zu orientieren, könnten die unbeabsichtigte Konsequenz haben, sprachliche Defizite und das Fehlen kultureller Sozialkompetenz zu verfestigen. Darüber hinaus kann die multikulturalistische Betonung des Bezugs auf die eigene Gruppe und die Bewahrung ihrer Sprache und Kultur der Entwicklung sozialer Kontakte mit Einheimischen über ethnische Gren-

zen hinweg abträglich sein und die Immigranten so einer wichtigen Quelle für Sozialkapital berauben, da die Einheimischen die Schlüssel zum Großteil des Wissens und der Ressourcen zur erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt in der Hand haben.

Die positiven Auswirkungen des Spracherwerbs auf die Arbeitsmarktbeteiligung sind in zahlreichen Studien belegt worden (z.B. Chiswick und Miller 1995; Dustmann und Fabbri 2003; van Tubergen et al. 2004). Chiswick und Miller (1995: 257-258) zitieren australische Studienergebnisse, die zeigen, dass die Englischkenntnisse unter Immigrantengruppen abnahmen, nachdem 1960 der Unterricht in Minderheitensprachen in der Schule eingeführt wurde. Sie stellen die Hypothese auf, dass die Ursache darin liegt, dass eine Politik des sprachlichen Pluralismus die Wahrscheinlichkeit reduziert, dass Englisch zu der Sprache wird, die in Immigrantenfamilien zuhause gesprochen wird.

Granovetter (1973) betont generell die Wichtigkeit des Aufbaus von Netzwerken für den Zugang zum Arbeitsmarkt. Die Personen, mit denen Netzwerke geknüpft werden, sollten »größeres Wissen und Einfluss« (Wegener 1991: 60) besitzen. Aus diesem Grund sind soziale Kontakte mit Einheimischen für einen Immigranten generell wertvoller, um seine Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, als soziale Kontakte mit anderen Immigranten, da es wahrscheinlich ist, dass diese den selben Mangel an sozialem Wissen und Einfluss haben. Niederländische Studien zeigen, dass tatsächlich ein positiver Zusammenhang zwischen der Arbeitsmarktbeteiligung von Immigranten und dem Grad, in dem sie soziale Kontakte mit ethnischen Niederländern pflegen, besteht (z.B., Dagevos 2001; Engbersen 2003). Über direkte Bemühungen um sozioökonomische Mobilität hinaus, können Kontakte mit Einheimischen auch indirekte Auswirkungen haben, da sie das Erlernen der Mehrheitsprache fördern. Chiswick und Miller (1995) haben zum Beispiel herausgefunden, dass die Heirat mit einem einheimischen Ehepartner und das Leben in einer Gegend mit niedriger Konzentration von Menschen mit demselben ethnischen Hintergrund starke Prädiktoren für Wohnlandsprachkompetenz darstellen. Die negativen Auswirkungen des Lebens in einer Gegend mit vielen Menschen desselben ethnischen Hintergrunds auf den Spracherwerb sind am größten für Immigranten, die ein geringeres Bildungsniveau aufweisen und schon daher ein größeres Risiko der Arbeitslosigkeit haben (Chiswick und Miller 1995: 263).

Länderübergreifende Vergleiche zur Kompetenz bezüglich der Sprache des Gastlandes gibt es kaum; die verfügbaren Daten deuten jedoch in Richtung eines negativen Zusammenhanges zwischen multikultureller Politik und der Wohnlandsprachkompetenz. Eine niederländische Studie (Dagevos et al. 2007: 45-46), die Türken in Deutschland und den Niederlanden vergleicht, zeigt, dass 52 Prozent der Türken in Deutschland die deutsche Sprache gut beherrschen (19 Prozent schlecht oder gar nicht), wohingegen nur 39 Prozent der niederländischen Türken die niederländische Sprache gut beherrschen (28 Prozent schlecht oder gar nicht). Ersanilli und Koopmans (2007) verglichen Türken in den Niederlanden, Deutschland und Frankreich und fanden heraus, dass niederländische Türken die Sprache ihres Wohnlandes am wenigsten nutzen und gleichzeitig am wenigsten Probleme mit der türkischen Sprache haben. Türken in Frankreich haben eine signifikant höhere Sprachkompetenz in der Sprache ihres Wohnlandes, nutzen diese häufiger in Gesprächen mit Freunden, Ehepartnern, Kindern und Eltern und haben größere Schwierigkeiten mit dem Türkischen als ihre Landsleute in Deutschland oder den Niederlanden.

Die gleiche Studie von Ersanilli und Koopmans (2007) bietet auch seltene länderübergreifende Vergleiche über den Grad der sozialen Kontakte zwischen türkischen Einwanderern und den Mitgliedern der ethnischen Mehrheit. Nach Aspekten ihres persönlichen Umfeldes befragt, gehen französische Türken signifikant häufiger mit Personen der ethnischen Mehrheit aus und empfangen diese auch häufiger als Gäste bei sich zu Hause. Deutsche Türken haben hingegen signifikant mehr Kontakte zur ethnischen Mehrheit an ihrem Arbeitsplatz als französische und niederländische Türken (bezogen auf diejenigen, die eine Arbeitsstelle haben oder hatten). Private und berufliche Kontakte zusammengekommen, haben niederländische Türken den geringsten Zugang zu interethnischem Sozialkapital. Wie wir im Folgenden sehen werden, bestätigen die Ergebnisse hinsichtlich räumlicher Segregation den relativ geringen Grad sozialer Kontakte zwischen Immigranten und ethnischer Mehrheit in den Niederlanden sowie einen eingeschränkteren Grad der sozialen Segregation in Frankreich und Deutschland.

ANMERKUNG ZUR UNTERSCHIEDLICHEN ZUSAMMENSETZUNG DER IMMIGRANTENBEVÖLKERUNG IN DEN VERSCHIEDENEN LÄNDERN

Angesichts der Tatsache, dass es bedeutende Unterschiede im Grad der Integration zwischen den Immigranten verschiedener Herkunftsländer gibt, könnten die gesammelten Daten zu Erwerbstätigkeit, Segregation und Kriminalität von der Zusammensetzung der Immigrantenbevölkerung beeinflusst sein. Einige Autoren sind der Meinung, dass die vergleichsweise schwache sozioökonomische Integration von Immigranten in den Niederlanden daraus resultiert, dass das Land mehr und schlechter ausgebildete Immigranten aufgenommen hat als andere europäische Länder (z.B. Doomernik 1998; Böcker und Thränhardt 2003). Wäre dies richtig, könnten länderübergreifende Unterschiede ganz einfach der unterschiedlichen Zusammensetzung der Immigrantengruppen in den verschiedenen Ländern geschuldet sein und hätten wenig mit Integrationspolitik und wohlfahrtsstaatlichem System zu tun.

Allerdings scheint diese Erklärung nicht auf die Ergebnisse zur niederländischen Integration zuzutreffen und passt auch nicht zu dem allgemeinen Muster der Unterschiede zwischen den Einwanderungsländern, auf das wir im Folgenden stoßen werden, wonach die Niederlande mit Schweden und Belgien eine relativ geringe Beschäftigungsquote, starke Segregation der Wohnbevölkerung und hohe Kriminalitätsraten unter Immigranten gemein haben. Das statistische Kompendium über Bestand und Veränderung der Immigrantengruppen, zusammengestellt von Lederer (1997: 202ff.), zeigt, dass die Niederlande im Zeitraum von 1960–1994 eine höhere Netto-Pro-Kopf-Einwanderungsrate hatten als Belgien, Frankreich und Großbritannien. Aber die Netto-Einwanderung in Schweden, Österreich, Deutschland und der Schweiz übertraf das Niveau der Niederlande. Aus den verfügbaren statistischen Daten geht nicht hervor, dass die Niederlande mehr gering gebildete Immigranten aufgenommen haben. Van Suntum und Schlottböller (2002: 25-27, 179) legen vergleichende Daten über Unterschiede im Ausbildungsniveau von nichtwestlichen Immigranten und einheimischer Bevölkerung vor und zeigen, dass der Rückstand der Immigranten in den Niederlanden größer ist als in Großbritannien und Schweden. In Deutschland, Frankreich, Belgien und Österreich sind nichtwestliche Immigranten im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung jedoch weniger gut ausgebildet als in den Niederlanden.

Gleichwohl wird in den nachfolgenden Analysen, wenn möglich, um die Unterschiede in der Zusammensetzung der Immigrantenspopulationen kontrolliert. Die Arbeitsmarkt-Daten beziehen sich nur auf Immigranten aus Nicht-EU-Ländern, damit der Tatsache Rechnung getragen wird, dass in manchen Ländern (wie der Schweiz) ein relativ großer Teil der Immigranten aus EU-Ländern kommt, während in anderen (wie den Niederlanden) ein relativ großer Teil von außerhalb der EU stammt. Darüber hinaus liegen vergleichende Daten zur Partizipation am Arbeitsmarkt vor, die sich auf spezifische ethnische Gruppen fokussieren. Vergleichende Daten zur räumlichen Segregation stehen jeweils gesondert für einige ethnische Gruppen, wie Marokkaner und Türken, zur Verfügung. Lediglich die Inhaftierungsdaten erlauben keine Aufschlüsselung nach spezifischen Herkunftsländern oder -regionen.

ARBEITSMARKTINTEGRATION VON IMMIGRANTEN IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Aus den Argumenten und Ergebnissen zu Integrationspolitik und wohlfahrtsstaatlichen Systemen, die im Vorhergehenden diskutiert wurden, können wir folgende Hypothesen hinsichtlich der Beschäftigungsquote der Immigranten herleiten:

1. Die Beschäftigungsquote der Immigranten (in Relation zur einheimischen Bevölkerung) wird in den relativ großzügigen Wohlfahrtsstaaten des »sozialdemokratischen« Typs (Schweden) geringer sein, in Ländern mit »liberalen« Wohlfahrtsstaaten (Großbritannien) höher sein, während sie in Ländern mit »konservativen« Wohlfahrtsstaaten (Deutschland, Frankreich, Schweiz, Österreich, Belgien, Niederlande) dazwischen liegen wird.
2. Die Beschäftigungsquote der Immigranten wird höher sein in Ländern, in denen gleiche Bürgerrechte schwerer zu erreichen sind (Österreich, Schweiz, Deutschland), geringer sein, wo gleiche Bürgerrechte einfacher zu erreichen sind und der Druck zu kultureller Assimilation gering ist (Großbritannien, Schweden, Niederlande, Belgien-Flandern). In den Ländern, in denen individuelle Rechte leicht zu erreichen sind, der kulturelle Assimilationsdruck jedoch hoch ist (Frankreich, Belgien-Wallonien), werden mittlere Werte erreicht.

Hypothese 1 und 2 kombiniert führen zu:

3. Die Interaktion zwischen Wohlfahrtsstaaten und Integrationspolitik ist multiplikativ: Länder, die entweder einen eingeschränkten Wohlfahrtsstaat mit geringem Fürsorge-Level (Großbritannien) aufweisen oder eine restriktive Integrationspolitik betreiben, die die Rechte der Immigranten von kultureller Assimilation und Vermeidung der Abhängigkeit vom Wohlfahrtsstaat (Österreich, Schweiz, Deutschland) abhängig macht, werden eine relativ hohe Beschäftigungsquote der Immigranten aufweisen. Im Gegensatz dazu werden Länder, die über einen vergleichsweise großzügigen Wohlfahrtsstaat verfügen *und* eine multikulturelle Integrationspolitik verfolgen (Schweden, Niederlande; Belgien-Flandern), eine relativ niedrige Beschäftigungsquote der Immigranten erreichen. Länder, die einen vergleichsweise großzügigen Wohlfahrtsstaat mit einer Integrationspolitik kombinieren, die leicht individuelle Rechte gewährt, jedoch einen hohen Assimilationsdruck ausübt, werden eine mittlere Beschäftigungsquote unter Immigranten erreichen (Frankreich, Belgien-Wallonien).

Hypothese 2 und 3 widersprechen der politischen Philosophie des Multikulturalismus, die annimmt, dass Immigranten um so besser integriert werden, je einfacher und schneller sie offizielle Gleichberechtigung erlangen und je mehr sie ihre kulturelle Identität und ihre Bräuche bewahren und entwickeln können. Gingen wir von dieser Annahme aus, müssten wir das genaue Gegenteil der oben genannten Hypothese vorhersagen, nämlich eine relativ hohe Beschäftigungsquote der Immigranten in Ländern wie den Niederlanden und Schweden, und eine geringe Beteiligung in Ländern wie Deutschland und Österreich, wo Immigranten auf stärkere Barrieren zu einer offiziellen Gleichberechtigung treffen, oder in Ländern wie Frankreich, wo es nur wenig Raum für die Anerkennung kultureller Unterschiede gibt.

Tabelle 3 zeigt die Beschäftigungsquoten der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren (den Anteil der Personen dieser Altersgruppe, die erwerbstätig sind) und vergleicht Einheimische und Personen, die in Nicht-EU-Ländern geboren sind. Da das absolute Niveau der Netto-Beschäftigungsquote von der Wirtschaftslage und der Art des Sozialversicherungssystems des jeweiligen Landes abhängt, ist der aussagekräftigste Vergleichsmaßstab die Beschäftigungsquote von nicht in der EU geborenen Immigranten in Relation zu der der Einheimischen. Diese wird in der letzten Spalte der Tabelle dargestellt. In nur einem Land, nämlich Österreich, gibt es fast keinen Unterschied

in der Arbeitsmarktpartizipation der beiden Gruppen. Deutschland, die Schweiz und Großbritannien stehen auch relativ gut da, sowie in etwas geringerem Maße auch Frankreich und Belgien-Wallonien. Die Niederlande, Schweden und der flämische Teil Belgiens haben die relativ niedrigsten Beschäftigungsquoten von Nicht-EU-Immigranten. Wenn wir Frauen und Männer getrennt betrachten, ist die Reihenfolge der Länder nahezu die gleiche, mit der Ausnahme, dass Schweden und die Niederlande bei den männlichen Immigranten die Plätze tauschen.

Tabelle 3: Arbeitsmarktbeteiligung (Beschäftigungsquoten) in Prozent der Bevölkerung von 15-64-Jährigen, Durchschnittswerte für 1999-2004

	Einheimische	Außerhalb der 15 EU-Staaten Geborene	Relativer Beschäftigungsgrad außerhalb der 15 EU-Staaten geborener Personen
Österreich	68.1	66.6	0.98
Deutschland*	68.5	59.4	0.87
Schweiz**	79.5	68.5	0.86
Großbritannien	72.0	60.3	0.84
Frankreich	63.5	52.5	0.83
Belgien – Wallonien	56.4	45.1	0.80
Niederlande	75.1	57.8	0.77
Schweden	75.1	54.4	0.72
Belgien – Flandern	64.4	45.3	0.70

Quellen: Eurostat, Labour Force Survey, eigene Berechnung, für Deutschland: Sozioökonomisches Panel, eigene Berechnung. Daten für das zweite Quartal 1999-2004.

* Daten für Deutschland: Jahresdurchschnitt 1999-2004;

** Daten für die Schweiz: Zweites Quartal 2003-2004.

Obwohl wir den Vergleich auf Immigranten aus Nicht-EU-Ländern begrenzt haben, ist es immer noch möglich, dass die Unterschiede zwischen den Ländern teilweise oder insgesamt den verschiedenen

Zusammensetzungen der Population der Nicht-EU-Immigranten zugeschrieben werden müssen. Jedoch sind einige gesicherte Vergleichsdaten zu spezifischen Immigrantengruppen verfügbar, die nicht anzeigen, dass Kompositionseffekte bei den Unterschieden im Ländervergleich, wie wir sie in Tabelle 3 finden, eine wichtige Rolle spielen. In einer Studie, die Immigranten aus dem früheren Jugoslawien in Schweden und Österreich vergleicht, findet Kogan (2003: 607) heraus, dass Exjugoslawen in Österreich mit höherer Wahrscheinlichkeit im Erwerbsleben aktiv sind als einheimische Österreicher (84 Prozent zu 72 Prozent), wohingegen die Exjugoslawen in Schweden viel seltener im Erwerbsleben aktiv sind als einheimische Schweden (54 Prozent zu 85 Prozent). Euwals et al. (2006: 30) haben einen ähnlichen Vergleich zu türkischen Immigranten in Deutschland und den Niederlanden durchgeführt, in der sie die Blinder-Oaxaca-Dekompositionsmethode anwandten, um die Unterschiede zwischen Einheimischen und türkischen Immigranten zu errechnen, die nach Alter und Ausbildungsgrad standardisiert wurden. In beiden Ländern liegt die standardisierte Beschäftigungsquote der türkischen Immigranten unter der der Einheimischen. Die Unterschiede zwischen Türken und Einheimischen sind jedoch in den Niederlanden (21 Prozent bei Männern und 20 Prozent bei Frauen) viel größer als in Deutschland (6 Prozent bei Männern und 7 Prozent bei Frauen).

Wenn wir zu den Hypothesen, die wir am Anfang dieses Kapitels formuliert haben, zurückkehren, können wir zu dem Schluss kommen, dass diese von den Vergleichsdaten weitgehend bestätigt werden. Übereinstimmend mit Hypothese Nummer 1 zeigt Großbritannien mit seinem liberalen wohlfahrtsstaatlichen System eine relativ gute Integration der Nicht-EU-Immigranten auf dem Arbeitsmarkt, wohingegen der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat Schweden mit einer relativ schwachen Arbeitsmarktintegration verknüpft ist. Die Wohlfahrtsstaatsperspektive erklärt jedoch nicht, warum Österreich, Deutschland und die Schweiz sogar eine noch höhere Erwerbstätigkeit von Immigranten als Großbritannien aufweisen, und warum die Niederlande und Flandern genauso schlecht dastehen wie Schweden.

Diese Abweichungen lassen sich mit der zweiten Hypothese gut erklären, die besagt, dass die Beschäftigungsquote von Immigranten negativ zusammenhängt mit der Leichtigkeit, eine offizielle Gleichstellung zu erreichen, und dem Fehlen eines starken Druckes zu kultureller Assimilation. Diese integrationspolitische Erklärung ist wiederum mit der Abweichung in Großbritannien konfrontiert,

das Immigranten ein relativ hohes Maß an Gleichstellung und Anerkennung kultureller Unterschiede zugesteht, aber immer noch ein relativ hohes Niveau der Integration auf dem Arbeitsmarkt erreicht. Daher bringt die kombinierte Hypothese 3 die besten Ergebnisse: Länder, die entweder einen eingeschränkten Wohlfahrtsstaat oder eine restriktive und assimilierende Integrationspolitik haben, weisen die höchsten Beschäftigungsquoten von Immigranten auf. Dagegen zeigen Länder, die einen großzügigen Wohlfahrtsstaat mit leichtem Zugang zu gleichen Bürgerrechten und begrenztem Assimilierungsdruck verbinden (Schweden, die Niederlande und der flämische Teil Belgiens), die niedrigsten Beschäftigungsquoten von Immigranten.

SEGREGATION IM WOHNBEREICH IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Bei der Betrachtung der räumlichen Segregation ist es weniger nahe liegend, einen Effekt des Wohlfahrtsstaates zu erwarten. Einerseits verringert ein starker Wohlfahrtsstaat die Einkommensunterschiede, was die Möglichkeiten der Immigranten auf dem Wohnungsmarkt verbessern könnte. Andererseits haben wir gesehen, dass Immigranten in starken Wohlfahrtsstaaten häufiger dazu neigen, ökonomisch inaktiv zu sein, was wiederum ihre Möglichkeiten auf dem Wohnungsmarkt einschränken würde, weil es sie von billigen oder subventionierten Unterkünften abhängig macht, die für gewöhnlich in bestimmten Vierteln konzentriert sind.

Eine Erwartung kann hinsichtlich des Effekts der Integrationspolitik formuliert werden. Segregation ist nicht nur von den finanziellen Möglichkeiten bestimmt, sondern auch von der kulturellen Vorliebe, sowohl von der Minderheit der Immigranten als auch von der einheimischen Mehrheit, zwischen Menschen der gleichen Ethnizität oder Religion zu leben. Auch wenn die freiwillige Selbst-Segregation der Immigranten eine Rolle spielen mag, hat die Präferenz der ethnischen Mehrheit im Allgemeinen den größeren Einfluss auf die Struktur der Segregation. Die Angehörigen der Mehrheit haben auf Grund höherer Einkommen und besserer Kenntnis des Wohnungsmarktes mehr Möglichkeiten zu wählen, wo sie wohnen wollen. In manchen Fällen – wie etwa den Niederlanden – bevorzugt das Wohnungsvergabesystem diejenigen, die bereits länger in der Stadt wohnen. Unsere These ist, dass die Neigung, unter Menschen der gleichen Ethnizität

zu leben, sowohl unter den Immigranten als auch unter der Mehrheitsbevölkerung durch eine Integrationspolitik gestärkt wird, die Assimilation ablehnt und die Immigranten dazu ermutigt, ihre eigenen Bräuche zu bewahren. Eine Politik, die kulturelle Unterschiedlichkeit betont, kann zu einer Entfremdung der Mehrheitsbevölkerung von den Minderheiten beisteuern, weil Sprachprobleme und andersartige Bräuche dazu führen, dass sich die Einheimischen in Vierteln, in denen sich viele Immigranten ansiedeln, weniger »zu Hause« fühlen (siehe z.B. Sniderman und Hagendoorn 2007). Die Leithypothese dieses Absatzes ist daher:

4. Die räumliche Segregation von Immigranten wird in Ländern mit multikultureller Integrationspolitik, wie den Niederlanden, Schweden, Großbritannien und Belgien, stärker ausgeprägt sein, und in Ländern, die die Assimilation der Immigranten in die kulturelle Mehrheit stärker betonen, wie Österreich, Deutschland, Frankreich und der Schweiz, weniger deutlich hervortreten.

Räumliche Segregation ist im internationalen Vergleich nur schwer zu untersuchen. Zu den üblichen Problemen der unterschiedlichen Zusammensetzung der Immigrantengruppen kommt, dass Segregationsdaten abhängig von der Größe der räumlichen Einheiten (Stadtteile, Stadtbezirke u.s.w.) sind, in denen die Indices errechnet werden (siehe z.B. Musterd und de Winter 1998; Musterd 2005). Dieses Problem ist jedoch handhabbar, da für einige Städte Daten zu Aggregationen verschiedener Größenordnung verfügbar sind, die zeigen, dass die Wahl der Größeneinheit der Untersuchung nur wenig Auswirkung auf die daraus resultierenden Segregations-Indices hat.¹⁴ Tabelle 4 zeigt Daten zu einer Auswahl von ethnischen Gruppen in Städten der acht Länder, die in diesem Aufsatz diskutiert werden.

14 | Die Segregationsindices in Tabelle 4 für Bangladescher in Birmingham und London beziehen sich auf die Ebene von »wards« (ungefähr 10.000 Einwohner, der untere Wert) oder alternativ auf der Ebene von »enumeration districts« (ungefähr 500 Einwohner, der obere Wert) als Einheit der Untersuchung. Die Segregationsindices für Türken in Amsterdam beziehen sich auf drei Ebenen der räumlichen Segregation und unterscheiden nach 1.216 Flächenrastern (der obere Wert) beziehungsweise 389 oder 93 Stadtvierteln (mit identischen unteren Werten des Segregationsniveaus). Siehe Musterd 2005: 333-334.

Tabelle 4: Segregations-Indices (0-100) verschiedener Immigrantengruppen in ausgewählten europäischen Städten

Antwerpen – Nordafrikaner	70
Bradford – Bangladescher	70
Birmingham – Bangladescher	68-79
Birmingham – Pakistaner	66
London – Bangladescher	63-75
Stockholm – Türken	60
Bradford – Pakistaner	60
Brüssel – Marokkaner	59
Stockholm – Iraner	57
Stockholm – Somalier	56
Den Haag – Türken	53
Den Haag – Minderheiten	52
Rotterdam – Türken	50
London – Pakistaner	49
Den Haag – Marokkaner	48
London – Schwarze Kariben	45
Birmingham – Schwarze Kariben	42
Rotterdam – Minderheiten	42
Amsterdam – Marokkaner	42
Amsterdam – Türken	40-45
Den Haag – Surinamer	39
Amsterdam – Surinamer	34
Zürich – Türken *	34
Amsterdam – Minderheiten	33
Ile de France – Marokkaner *	33
Ile de France – Algerier *	32
Düsseldorf – Türken	30
Wien – Ausländer	30
Düsseldorf – Marokkaner	28
Frankfurt – Marokkaner	27
Bern – Muslime	27
Rotterdam – Surinamer	26
Lille – Nichtfranzosen	25
Paris – Algerier	23
Frankfurt – Türken	19
München – Ausländer	12

Quellen: Murdie und Borgegard 1998 (Stockholm, Türken und Somalier); Gächter 2005 (Bern); Heye and Leuthold 2004 (Zürich); Préteceille 2006 (Ile de France); alle anderen Daten von Musterd 2005. Alle Zahlen sind Segregations-Indices, außer denen mit Stern gekennzeichneten, die Dissimilarity-Indices zwischen der entsprechenden Gruppe und Einheimischen darstellen.

Die Ergebnisse in der Tabelle verdeutlichen zwei Punkte: Zum einen gibt es wesentliche Unterschiede zwischen ethnischen Gruppen. Sowohl in Großbritannien als auch in den Niederlanden ist der Grad der Segregation bei Gruppen mit muslimischem Hintergrund viel höher als bei Schwarzen aus der Karibik (Surinamern in den Niederlanden). In Stockholm (siehe Murdie and Borgegard 1998: 1879) lassen sich ähnliche Unterschiede zwischen muslimischen Gruppen wie Türken, Somaliern und Iranern auf der einen Seite und europäischen Immigranten (in der Tabelle nicht dargestellt) wie Polen (Segregations-Index 20) und Jugoslawen (31) auf der anderen Seite feststellen. Ähnliches finden wir in Paris vor: Algerier (23) leben in stärkerer Segregation als Portugiesen (Segregations-Index 12; siehe Musterd 2005: 334). Diese Unterschiede zwischen den Gruppen bestätigen das oben genannte Argument, dass Segregation mit dem Grad der kulturellen Differenz zusammenhängt. Als ein Ergebnis der Kombination aus Selbst-Segregation und Abwendung der Mehrheit, leben die kulturell verschiedeneren, muslimischen Gruppen stärker räumlich getrennt vom Rest der Bevölkerung als europäische Immigranten oder postkoloniale Immigranten aus der Karibik, die für gewöhnlich fließend Niederländisch oder Englisch sprechen und meistens einen christlichen Hintergrund haben.

Zum zweiten sind – selbst wenn wir Ursprungsland oder -region der Immigrantengruppen konstant halten – bedeutende Unterschiede zwischen einzelnen Städten und Ländern zu beobachten. Diese Unterschiede sind weithin im Einklang mit den Erwartungen, die in Hypothese 4 formuliert wurden. Wenn wir die Türken untersuchen, stellen wir fest, dass diese die höchsten Segregationsraten in Stockholm und den drei holländischen Städten haben, wohingegen sie in Zürich, Düsseldorf und Frankfurt gleichmäßiger verteilt über die Stadt leben. Eine weitere Schweizer Stadt, Bern, fällt in das gleiche Muster, obwohl sich hier die Daten auf Muslime insgesamt beziehen.

Immigranten aus dem Maghreb (Libyer, Tunesier, Marokkaner, Algerier) leben in Antwerpen und Brüssel am stärksten segregiert, gefolgt von den drei holländischen Städten. Deutlich niedrigere Segregationsniveaus der Maghrebener finden sich in Düsseldorf und Frankfurt, wie auch in Paris und der Ile de France, der Region direkt um Paris herum. Das letzte Ergebnis ist bemerkenswert angesichts des Eindrucks, der durch die Unruhen in den Banlieux 2006

entstanden ist, dass urbane französische Regionen durch besonders hohe ethnische Segregationslevel charakterisiert seien.

Schließlich können wir in einigen Städten die Segregation aller Minoritäten oder Ausländer zusammengefasst vergleichen. Diese Ergebnisse entsprechen den gleichen Mustern wie jene für Türken und Maghrebiner. In den drei holländischen Städten sind die Segregationsniveaus am höchsten, etwas niedriger in Wien und deutlich niedriger in Lille und München. In Bezug auf Großbritannien ist es lediglich möglich, die karibischen Migranten dort und in den Niederlanden zu vergleichen. Diese Gegenüberstellung zeigt höhere Niveaus der Segregation in britischen als in holländischen Städten. Vergleicht man die britischen Zahlen für Pakistaner und Bangladescher mit den muslimischen Gruppen in anderen Ländern, bestätigt sich, dass britische Städte stark segregiert sind: auf oder über dem Niveau von Antwerpen, Brüssel und Stockholm.

Angesichts des hohen Niveaus räumlicher Segregation in Belgien, Schweden, den Niederlanden und Großbritannien können wir aus diesem Abschnitt den Schluss ziehen, dass es einen Zusammenhang zwischen multikultureller Integrationspolitik und sozialer Segregation zu geben scheint. Im Gegensatz dazu zeigen Länder, die mehr Nachdruck auf Assimilation gelegt haben, eher gemäßigte Niveaus der räumlichen Segregation. In Schweden, Belgien und den Niederlanden sind hohe Niveaus der räumlichen Segregation mit geringer Partizipation am Arbeitsmarkt verbunden, während in Großbritannien eine starke ethnische Segregation neben einer relativ hohen Beschäftigungsquote steht. Dennoch sind diejenigen Gruppen, die in Großbritannien die stärkste Segregation aufweisen – Pakistaner und Bangladescher –, auch diejenigen, die die niedrigste Arbeitsmarktbeteiligung haben (Modood et al. 1997). Dies bestätigt, dass die Verbindung zwischen Arbeitsmarktbeteiligung und Segregation auch in Großbritannien besteht, nur dass sie auf einem allgemein höheren Niveau der Arbeitsmarktbeteiligung in Erscheinung tritt, was dem weniger großzügigen System des Wohlfahrtsstaates in diesem Land geschuldet ist.

KRIMINALITÄTSRATEN IM INTERNATIONALEN VERGLEICH: DER ANTEIL VON IMMIGRANTEN AN INHAFTIERTEN

Wenn es einen Aspekt zur Integration gibt, der geeignet ist, Fremdenfeindlichkeit zu mobilisieren, ist das die angebliche oder tatsächliche Verbindung von Immigranten mit Kriminalität. Es gibt verschiedene Gründe, warum viele Immigrantengruppen quer über Europa höhere Kriminalitätsraten aufweisen als der Bevölkerungsdurchschnitt. Immigranten sind überproportional häufig arbeitslos und arm, und sie haben eine viel jüngere Bevölkerungsstruktur als der Rest der Bevölkerung. Das sind wohlbekannte Risikofaktoren für kriminelles Verhalten. Zusätzlich mag ein Teil der Überrepräsentation der Immigranten unter den Verurteilten den Diskriminierungstendenzen von Polizei und Justiz geschuldet sein.

Uns geht es folglich nicht darum, dass Immigranten eher zu Kriminalität neigen als andere Bürger. Uns interessiert, in welchem Ausmaß es internationale Unterschiede in der Rate der Überrepräsentation von Immigranten unter Inhaftierten gibt. Da die Wahrscheinlichkeit, in kriminelles Verhalten verstrickt zu werden, stark mit der sozioökonomischen Stellung einer Person verbunden ist, lautet unsere Hypothese:

5. Die Länder mit einer niedrigen Beschäftigungsquote unter Immigranten sind auch die, in denen Immigranten stärker unter den Inhaftierten überrepräsentiert sind.

Tabelle 5 zeigt den Anteil der Ausländer an den Inhaftierten in Relation zum Anteil der ausländischen Bürger an der Gesamtbevölkerung eines Landes. Bedauerlicherweise sind keine Inhaftierungsdaten auf Basis von Ethnizität oder Geburtsland verfügbar. Tabelle 5 beinhaltet jedoch alternative Statistiken für zwei Länder, die auf den im Ausland geborenen Inhaftierten in den Niederlanden und den Inhaftierten nach Rassenzugehörigkeit in Großbritannien basieren. Obwohl diese verschiedenen Maßstäbe einen starken Einfluss auf die absoluten Inhaftierungsraten (erste Spalte der Tabelle) ausüben, beeinflussen sie das Maß, das uns hier interessiert, nicht stark, nämlich den relativen Grad der Überrepräsentation der Immigranten unter den Inhaftierten (dritte Spalte der Tabelle).

Tabelle 5: Anteil der Ausländer an den Inhaftierten, 2002-2004 (für die Niederlande auch die im Ausland geborenen Inhaftierten, für Großbritannien auch Minderheiten nach Rassenzugehörigkeit)

	Ausländer als % der Inhaftierten	Ausländer als % der Bevölkerung	Grad der Über- repräsentation von Ausländern	Rate der Inhaftier- ten pro 100.000 Einwohner (2004)
Niederlande	33.2 %	4.2 %	7.9	123
Niederlande (im Ausland geboren, 2002)	53.0 %	9.5 %	5.6	123
Schweden	27.2 %	5.4 %	5.0	81
Belgien	40.9 %	8.3 %	4.9	88
Frankreich	21.4 %	5.6 %	3.8	91
Schweiz	70.5 %	19.1 %	3.7	81
Österreich	33.0 %	9.4 %	3.5	110
Deutschland	29.9 %	8.8 %	3.4	98
England und Wales	12.2 %	3.9 %	3.1	141
Großbritannien (ethnische Minder- heiten, 2000)	18.0 %	7.5 %	2.4	141

Quellen: International Centre for Prison Studies; Home Office (Minderheiten UK); Dienst Justitiële Inrichtingen (im Ausland Geborene NL); OECD Zahlen beziehen sich auf die ausländische Bevölkerung.

(siehe www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief/europe.html, Stand 18. Dezember 2007)

Die Abweichung zwischen den Ländern ist stark. Die Überrepräsentation von Häftlingen mit Immigrationshintergrund ist in den Niederlanden mit Abstand am stärksten. Dort ist ihr Anteil an den Inhaftierten, abhängig von der ausgewählten statistischen Grundlage, sechs bis acht Mal so hoch wie in der Gesamtbevölkerung. Im Gegensatz dazu sind in Großbritannien Ausländer und rassische Minderheiten nur zwei bis drei Mal so häufig im Gefängnis. Die Unter-
schiede

de zwischen den Ländern, die wir in Tabelle 5 gefunden haben, sind denen bei den Beschäftigungsquoten sehr ähnlich. Neben den Niederlanden schneiden auch Schweden und Belgien in beiden Punkten schlecht ab, wohingegen die Überrepräsentation von Immigranten in Deutschland und Österreich, und in geringerem Ausmaß in der Schweiz, vergleichsweise niedriger ist.¹⁵ Frankreich befindet sich in beiderlei Hinsicht in der Mitte.

Alternativ könnte man argumentieren, dass eine starke Überrepräsentation von Immigranten in den Gefängnissen nicht so sehr vom unterschiedlichen Grad der Beteiligung von Immigranten an Verbrechen, sondern von der allgemeinen, landesweiten Rate der Inhaftierungen in den Ländern verursacht ist. Eine ähnliche Rate von inhaftierten Immigranten müsste dann zu einer starken Überrepräsentierung in Ländern führen, die eine allgemein niedrige Inhaftierungsrate haben. Umgekehrt könnte man auch argumentieren, dass eine von einer hohen Inhaftierungsrate gekennzeichnete Sicherheitspolitik auf Immigranten unverhältnismäßig einwirkt, und deshalb die Überrepräsentation der Immigranten unter den Inhaftierten dort höher sein wird, wo die allgemeinen Inhaftierungsraten hoch sind. Wie die letzte Spalte von Tabelle 5 zeigt, ist keine dieser alternativen Erklärungen gültig, weil es keinen wie auch immer gearteten Zusammenhang zwischen allgemeiner Inhaftierungsrate und dem Grad der Überrepräsentation der Immigranten gibt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Erfahrungen der in dieser Arbeit berücksichtigten nordwesteuropäischen Einwanderungsländer lassen sich als ein natürliches Experiment mit der Integration von Neueinwanderern und der Handhabung von kultureller Vielfalt betrachten. Die ehemals ethnisch verhältnismäßig homogenen Länder wurden in etwa zur gleichen Zeit zu Einwanderungsländern – in den 1950er und 1960er Jahren. Mit Ausnahme von Großbritannien, wo postkoloniale Zuwanderer aus der Karibik und Südasien überwogen, rekrutierte sich der Großteil

15 | Das Schweizer Ergebnis sollte mit Vorsicht interpretiert werden. Da der Anteil von Ausländern an der Schweizer Bevölkerung sehr viel höher ist als in anderen Ländern (siehe die zweite Spalte von Tabelle 5), ist die Überrepräsentationsrate von einem Deckeneffekt beeinflusst.

der Immigranten aus den Mittelmeerländern inklusive der muslimischen Regionen des Maghreb und der Türkei.

In den Anfangszeiten der Gastarbeiteranwerbung waren die Praktiken der Eingliederung, die die verschiedenen Länder entwickelten, ziemlich ähnlich. Sie begannen zu dem Zeitpunkt voneinander abzuweichen, als klar wurde, dass Einwanderung ein dauerhaftes Phänomen geworden war. Einige Länder mit einer eher ethnischen Tradition von Staatsbürgerschaft, wie Deutschland, Österreich und die Schweiz, errichteten hohe Barrieren für die Migranten, die die vollen Bürgerrechte erlangen wollten, und machten das Bleiberecht von Leistungen auf dem Arbeitsmarkt und Vorstrafenfreiheit abhängig. Außerdem machten diese Länder wenig Zugeständnisse an die kulturellen Besonderheiten der Einwanderer. Andere Länder wie die Niederlande und Schweden wählten die entgegen gesetzte Richtung und argumentierten, dass Integration am besten erreicht werden könne, indem Immigranten der Zugang zu den vollen Bürgerrechten leicht gemacht würde, ihr Bleiberecht selbst im Fall von Abhängigkeit von Sozialhilfe oder strafrechtlicher Verurteilung gesichert würde und staatliche Unterstützung und Schutz ihrer Sprachen, Kulturen sowie ihrer ethnischen Organisationen und Institutionen gewährt würden. Frankreich verfolgte eine Kombination von individueller Gleichberechtigung und Zurückhaltung bei der Anerkennung und Förderung von Unterschieden zwischen kulturellen Gruppen.

Jetzt, mehrere Jahrzehnte nachdem diese verschiedenen politischen Linien umgesetzt wurden, können wir erkennen, wie sich diese unterschiedlichen Vorgehensweisen auf die Ergebnisse der Integration in einer Vielzahl von Bereichen, wie etwa Arbeitsmarkt, Segregation und Kriminalität, niedergeschlagen hat. Die Niederlande spielen in diesem natürlichen Experiment eine entscheidende Rolle, weil sie die Regeln des Multikulturalismus als einer Philosophie der Integration (Favell 1989) in einem Maße wie kein anderes europäisches Land umsetzten. Wenn wir die Ergebnisse der niederländischen Integrationspolitik als Testfall dafür ansehen, ob staatlich geförderter Multikulturalismus ein erfolgreiches Rezept für die Integration von Einwanderern sein kann, ist das Ergebnis ziemlich ernüchternd. Auf der Grundlage der multikulturellen Philosophie hätten die Niederlande vergleichsweise erfolgreich darin sein müssen, die Probleme der Integration zu lösen und Ausschluss und Segregation zu bekämpfen. Ganz im Gegenteil sehen sich die Niederlande einer niedrigen Arbeitsmarktbeteiligung, starker Segregation und einer vergleichs-

weise hohen Kriminalitätsrate unter Einwanderern gegenüber. Die Niederlande teilen diese enttäuschenden Ergebnisse mit zwei Ländern, die einer ähnlichen Integrationsphilosophie gefolgt sind – Schweden und Belgien. Im Gegensatz dazu schneiden diejenigen Länder, die nach den Annahmen der multikulturellen Philosophie mit besonders akuten Integrationsproblemen geschlagen sein sollten – Österreich, Deutschland und die Schweiz –, besser ab, ob wir nun die Beschäftigungsquoten, das Niveau der Segregation oder die Inhaftierungsraten betrachten.

Wir haben betont, dass es wichtig ist, die Interaktion zwischen multikultureller Integration und dem Wohlfahrtsstaat zu bedenken. In Ländern mit einem begrenzten Wohlfahrtsstaat, wie etwa Großbritannien und den klassischen Einwanderungsländern, werden Einwanderer im Großen und Ganzen von der Marktdisziplin gezwungen, es aus eigener Kraft zu schaffen. Auch wenn einige in ethnischen Nischen überleben mögen, sind doch die meisten gezwungen, sich sprachliche und kulturelle Fähigkeiten anzueignen, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen. In Ländern wie den Niederlanden, Schweden und Belgien jedoch waren Einwanderer in der Lage, ohne diese Anpassungen mit Hilfe von Wohlfahrtsunterstützung zu überleben. Die im Vergleich zu den klassischen Einwanderungsländern wie etwa den USA weniger toleranten Reaktionen gegenüber Einwanderern in europäischen Wohlfahrtsstaaten müssen ebenfalls in diesem Kontext gesehen werden. Fehlt ein starker Wohlfahrtsstaat, erscheint Einwanderung den meisten Menschen eher vorteilhaft, da sie Dienstleistungen und Produkte zu niedrigen Kosten verfügbar macht. Aber angesichts der Abhängigkeit vom Wohlfahrtsstaat, die multikulturelle Politik in Staaten wie den Niederlanden, Schweden und Belgien hervorgebracht hat, werden Einwanderer dort nicht notwendigerweise als ökonomische Bereicherung angesehen (siehe für die Niederlande z.B. Lakeman 1999; van Dalen 2001; Ederveen et al. 2004: 52 ff).

Warum erzielten manche europäische Länder bessere Ergebnisse? Großbritannien zeigte günstige Ergebnisse hinsichtlich des Arbeitsmarktes und der Kriminalitätsrate, hat jedoch eine ausgeprägte räumliche Segregation. Die Tatsache, dass gebürtige Briten und vor allem muslimische Einwanderer häufig stark voneinander getrennt leben, wurde in den letzten Jahren Thema kontroverser Debatten in Großbritannien. Diese nahmen ihren Anfang mit dem Community Cohesion Report (Home Office 2001), der die ethnischen Krawalle in nordenglischen Städten im Sommer 2001 mit der hohen Kon-

zentration von Muslimen dort begründete. Seither haben einheimische Terroristenzellen, die ihren Ursprung in solchen segregierten Gemeinden haben, weiteren Treibstoff für diese Debatten geliefert. Dennoch kann Großbritannien als ein Land angesehen werden, dass multikulturelle Politik betrieben hat – wenn auch im Vergleich zu den Niederlanden in begrenzter Form –, ohne negative sozioökonomische Ergebnisse zu produzieren, mit der Ausnahme der räumlichen Segregation. Zur Begründung haben wir argumentiert, dass Großbritannien über ein weniger großzügiges Wohlfahrtssystem verfügt als die kontinentalen, nordwesteuropäischen Staaten, mehr als diese die Selbstverantwortung des Einzelnen betont und mehr Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor geschaffen hat. Eine ergänzende Erklärung für die vergleichsweise besseren britischen Ergebnisse mag sein, dass die britische Einwandererpopulation stark von postkolonialen Gruppen dominiert ist, die bereits vorher sprachlich und kulturell mit dem Einwanderungsland verbunden waren.

Die deutschsprachigen Länder haben ihr vergleichsweise gutes Abschneiden auf anderem Wege erreicht. Obwohl sie – zumindest Deutschland und Österreich – über ein relativ großzügiges und umfassendes Sozialsystem verfügen, macht ihr restriktives Ausländerrecht die Einbürgerung und Aufenthaltsgenehmigung abhängig von Leistung und Verhalten. Einwanderer, die langfristig von Sozialhilfe abhängig werden, riskieren ihre Ausweisung, zumindest ist dies aber eine Hürde auf dem Weg zu einem sicheren Aufenthaltsstatus. Auch mit einer Verurteilung für Straftaten, selbst relativ geringfügige, riskiert ein Einwanderer in diesen Ländern seinen Aufenthaltsstatus bzw. verliert den Zugang zu einem sicheren Bleibestatus. Auf eine Art haben die Wohlfahrtsstaaten dieses Typs die Disziplin, die der Markt den Immigranten in Ländern wie Großbritannien oder den Vereinigten Staaten auferlegt, durch Disziplinierung mittels des Staats ersetzt. Im Kontrast dazu waren die niederländischen und schwedischen Herangehensweisen, die Einwanderern umfassende Rechte inklusive unbeschränktem Zugang zur ganzen Bandbreite der Leistungen des Wohlfahrtsstaates angeboten haben, ohne dafür im Gegenzug viel zu verlangen, sicherlich gut gemeint; anstatt jedoch auf den Ambitionen und der Energie der Einwanderer aufzubauen, wurden diese oft genug zu passiven Kunden eben dieses Wohlfahrtsstaates gemacht.

Um solche Ergebnisse zu verhindern, könnten die europäischen Länder den Zugang zu und den Umfang von Sozialleistungen und so-

zialer Sicherung begrenzen und sich auf diese Weise Großbritannien oder den Vereinigten Staaten angleichen. Ein Schritt der Niederlande in diese Richtung aus jüngster Zeit war die Abschaffung der Sozialhilfeberechtigung für alle unter 27-Jährigen. Eine weitere politische Maßnahme, die von vielen europäischen Ländern übernommen wurde – und nicht zufällig in den Niederlanden zuerst vorgestellt wurde –, ist der stärkere Nachdruck auf sprachliche und, bis zu einem gewissen Grad, kulturelle Anpassung in Form von verpflichtenden Integrationskursen für sowohl neu angekommene Einwanderer wie für diejenigen, die von Sozialhilfe abhängig sind. Eine letzte mögliche politische Antwort wäre der Weg in Richtung der deutschsprachigen Länder, d.h. das Abhängigmachen des Zugangs zu den vollen Bürgerrechten von Verhalten und Leistung.

Wir betonen, dass die ernüchternden Schlussfolgerungen, die diese Arbeit aus dem Multikulturalismus als Strategie der Integrationspolitik zieht, sich lediglich auf seine Effekte auf die sozioökonomischen Partizipation und Gleichheit beziehen. Es mag sein, dass multikulturelle Politikansätze aus anderem Blickwinkel sehr erfolgreich gewesen sein könnten, beispielsweise wenn man die politische Beteiligung von Einwanderern betrachtet (z.B. Fennema und Tillie 1999). Weiterhin wurden berechtigte normative Gründe vorgetragen (unter vielen anderen Kymlicka 1995; Carens 2000; Parekh 2002), warum staatliche Unterstützung und Anerkennung von kulturellen Differenzen an sich wertvoll sind. Die Daten, die in dieser Arbeit präsentiert werden, lassen jedoch erkennen, dass bei der Abwägung solcher politischen Ansätze – zumindest im Kontext von entwickelten Wohlfahrtsstaaten – die Zielkonflikte mit sozioökonomischer Partizipation und Gleichheit in Betracht gezogen werden müssen. Normative Theoretiker des Multikulturalismus haben die Tendenz, sich fast ausschließlich mit abstrakten gesellschaftlichen Rechten und deren Anerkennung zu beschäftigen. Es ist aber gleichermaßen notwendig und von normativem Gewicht, die konkreten Ergebnisse von Integrationspolitik im Hinblick auf Arbeitsmarkt, Partizipation, Gleichheit und Segregation zu betrachten.

Wenn uns die europäische Erfahrung eines lehrt, dann dies: Im Umgang mit den komplexen Themen Diversität und Gleichheit in Einwanderungsgesellschaften können wir nicht einfach annehmen, dass das, was aus einer normativ-rechtlichen Perspektive vorzuziehen wäre, auch von einem ergebnisorientierten Standpunkt aus praktisch effizient sein wird.

LITERATUR

- Alund, A. und Schierup, C.-U. (1991) *Paradoxes of multiculturalism. Essays on Swedish society*. Aldershot: Avebury.
- Banting, K. und Kymlicka, W. (Hg.) (2006) *Multiculturalism and the welfare state: recognition and redistribution in contemporary democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Barry, B. (2001) *Culture and Equality*. Cambridge: Polity Press.
- Bauböck, R. (1995) *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*. Aldershot: Edward Elgar.
- Böcker, A. und Thränhardt, D. (2003) ›Is het Duitse integratiebeleid succesvoller, en zo ja, waarom?‹, *Migrantenstudies*, 19(1): 33-44.
- Borjas, G.J. (1989) ›Economic Theory and International Migration‹, *International Migration Review*, 23: 457-85.
- Bousetta, H., Jacobs, D., Kagné, B., Martiniello, M., Nys, M., Réa, A. und Swyngedouw, M. (1999) *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in Belgium: The Cases of Antwerp, Liège and Brussels*. (www.unesco.org/most/p97belg.pdf, abgerufen 20. Dezember 2007).
- Brubaker, R. (1992) *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Carens, J.H. (2000) *Culture, Citizenship, and Community: A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*. Oxford: Oxford University Press.
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (2004) *Allochtonen in Nederland 2004*. Voorburg: CBS.
- Chiswick, B.R. und Miller, P.W. (1995) ›The Endogeneity between Language and Earnings: International Analyses‹, *Journal of Labour Economics*, 13: 246-88.
- Cinar, D. (1994) *From Aliens to Citizens. A Comparative Analysis of Rules of Transition*. Wien: Institute for Advanced Studies.
- Dagevos, J. (2001) *Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*, Werkdocument 121. Den Haag: WRR.
- Dagevos, J., Euwals, R., Gijsberts, M. und Roodenburg, H. (2007) *Türken in Deutschland und den Niederlanden. Die Arbeitsmarktposition im Vergleich*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau and Centraal Planbureau.

- Doomernik, J. (1998) *The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and the Netherlands*, International Migration Papers 27. Genf: ILO.
- Dustmann, C. und Fabbri, F. (2003) ›Language Proficiency and Labour Market Performance of Immigrants in the UK‹, *The Economic Journal*, 113: 695-717.
- Ederveen, S. et al. (2004) *Bestemming europa. Immigratie en Integratie in de Europese Unie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Engbersen, G. (2003) ›De armoede van sociaal kapitaal‹, *Economisch Statistische Berichten*, 88(4398): 12-3.
- Ersanilli, E. und Koopmans, R. (2007) ›The Cultural Integration of Turkish Immigrants in Germany, France and the Netherlands: A Controlled Comparison‹. Conference Paper presented at the Annual Conference of the American Sociological Association, New York, August 11-14.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Eurostat (1999, 2000) *Europäische Sozialstatistik – Ergebnisse der Arbeitskräfteerhebung*, Luxembourg: Eurostat.
- Euwals, R., Dagevos, J., Gijsberts, M. und Roodenburg, H. (2006) *Immigration, Integration and the Labour Market. Turkish Immigrants in Germany and the Netherlands*. CPB Discussion Paper No. 75. Den Haag: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Favell, A. (1998) *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Fennema, M. und Tillie, J. (1999) ›Political participation and political trust in Amsterdam: civic communities and ethnic networks‹, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25(4): 703-726.
- Gächter, E. (2005) *Sozialraumanalyse 1990/2000. Stadt/Region Bern*. Bern: Verein Region Bern.
- Goodhart, D. (2004) ›Too diverse? Is Britain becoming too diverse to sustain the mutual obligations behind a good society and the welfare state?‹, *Prospect*, 95: 30-37.
- Granovetter, M.S. (1973) ›The strength of weak ties‹, *American Journal of Sociology*, 78: 1360-80.
- Gsir, S., Martiniello, M., Meireman, K. und Wets, J. (2005) *Current Immigration Debates in Europe: Belgium*. Brussels: Migration Policy Group.

- Guiraudon, V. (2000) *Les Politiques d'Immigration en Europe*. Paris: L'Harmattan.
- Gurr, T.R. (1970) *Why men rebel*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Heye, C. und Leuthold, H. (2004) *Segregation und Umzüge in der Stadt und Agglomeration Zürich*. Zürich: Universität Zürich.
- Home Office (2001) *Community Cohesion*. A Report of the Independent Review Team Chaired by Ted Cante. London: Home Office.
- Huysse, L. (1987) *De verzuiling voorbij*. Leuven: Kritak.
- Joppke, C. (2007) ›Transformation of Immigrant Integration. Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany‹, *World Politics*, 59: 243-73.
- Joppke, C. und Lukes, S. (Hg.) (1999) *Multicultural Questions*. Oxford: Oxford University Press.
- Kleger, H. und D'Amato, G. (1995) ›Staatsbürgerschaft und Einbürgerung – oder: Wer ist ein Bürger? Ein Vergleich zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz‹, *Journal für Sozialforschung*, 35(3/4): 259-98.
- Kogan, I. (2003) ›Ex-Yugoslavs in the Austrian and Swedish labour markets: the significance of the period of migration and the effect of citizenship acquisition‹, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29: 595-622.
- Koopmans, R., Statham, P., Giugni, M. und Passy, F. (2005) *Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*. Minneapolis and London: University of Minnesota Press.
- Kymlicka, W. (1995) *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Lakeman, P. (1999) *Binnen zonder kloppen. Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Layton-Henry, Z. (1990) *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*. London: Sage.
- Lederer, H.W. (1997) *Migration und Integration in Zahlen*. Bamberg: Europäisches Forum für Migrationsstudien (CD-ROM).
- Lijphart, A. (1968) *The politics of accommodation: Pluralism and democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Modood, T. (1988) ›Black, Racial Equality, and Asian Identity‹, *New Community*, 14(3): 379-404.

- Modood, T., Berthoud, R., Lakey, J., Nazroo, J., Smith, P., Virdee, S. und Beishun, S. (1997) *Ethnic Minorities in Britain: Diversity and Disadvantage – The Fourth National Survey of Ethnic Minorities*. London: Policy Studies Institute.
- Murdie, R.A. und Borgestad, L.-E. (1998) ›Immigration, Spatial Segregation and Housing Segmentation of Immigrants in Metropolitan Stockholm, 1960-95‹, *Urban Studies*, 35: 1869-88.
- Musterd, S. (2005) ›Social and Ethnic Segregation in Europe: Levels, Causes, and Effects‹, *Journal of Urban Affairs*, 27: 331-48.
- Musterd, S. und de Winter, M. (1998) ›Conditions for Spatial Segregation: Some European Perspectives‹, *International Journal of Urban and Regional Research*, 22: 665-73.
- Niessen, J. und Chopin, I. (Hrsg) (2002) *Anti-discrimination Legislation in EU Member States (Germany, France, United Kingdom, and the Netherlands)*. Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
- Parekh, B. (2002) *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Phillips, A. (1999) *Which Equalities Matter?* Cambridge: Polity Press.
- Préteceille, E. (2006) ›La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité‹, *Sociétés contemporaines*, 62: 69-93.
- Runblom, H. (1994) ›Swedish Multiculturalism in a Comparative European Perspective‹, *Sociological Forum* 9: 623-640.
- Safran, W. (1997) ›Citizenship and Nationality in Democratic Systems: Approaches to Defining and Acquiring Membership in the Political Community‹, *International Political Science Review*, 18(3): 313-35.
- Scruggs, L. (2006) ›The Generosity of Social Insurance, 1971-2002‹, *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2): 349-63.
- Smeets, H.M.A.G. (1993) *Vorstudie 3. Etnische minderheden bij de overheid. Faal- en slaagfactoren bij positieve-actiebeleid*. Rotterdam: Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid.
- Sniderman, P.M. und Hagendoorn, L. (2007) *When ways of life collide*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Soininen, M. (1999) ›The »Swedish model« as an institutional framework for immigrant membership rights‹, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25: 685-702.
- Van Dalen, H.P. (2001) ›Immigratie: vloek of zegen voor de Nederlandse economie?‹, *Bevolking en Gezin*, 30: 3-36.

- Van Suntum, U. und Schlotböller, D. (2002) *Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern. Einflussfaktoren, Erfahrungen und Handlungsempfehlungen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Van Tubergen, F. (2004) *The Integration of Immigrants in Cross-National Perspective. Origin, Destination, and Community Effects*. Utrecht: ICS.
- Van Tubergen, F., Maas, I. und Flap, H. (2004) ›The Economic Incorporation of Immigrants in 18 Western Societies: Origin, Destination, and Community Effects‹, *American Sociological Review*, 69: 704-27.
- Waldrauch, H. und Hofinger, C. (1997) ›An index to measure the legal obstacles to the integration of migrants‹, *New Community*, 23(2): 271-85.
- Wegener, B. (1991) ›Job Mobility and Social Ties: Social Resources, Prior Job and Status Attainment‹, *American Sociological Review*, 56: 60-71.
- Young, I.M. (1990) *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

