

# Paradoxen en paniekaanvallen

## Een vergelijking tussen Duitsland en Nederland.

*Dietrich Thränhardt & Anita Böcker\**

### Samenvatting

In dit inleidende essay worden publieke debatten over en feitelijke ontwikkelingen in de (sociaaleconomische) integratie van immigranten in Nederland en Duitsland sinds de jaren zeventig met elkaar vergeleken. Daarbij wordt speciale aandacht besteed aan het beeld dat in beide landen over de situatie in het buurland bestond. De vergelijking laat zien dat het debat in beide landen tamelijk los stond van de feitelijke ontwikkelingen. In Nederland versomberde het beeld van de situatie in eigen land juist in een periode dat de sociaaleconomische integratie van grote immigrantengroepen sterk verbeterde. In Duitsland bestond steeds een nogal somber beeld van de situatie in eigen land, ook in periodes waarin de feitelijke ontwikkelingen gunstig waren. Daarbij neigen Duitse beleidsmakers en -adviseurs ertoe om Nederlands beleid ten voorbeeld te nemen – ook of juist beleid dat in Nederland weinig succesvol was. Omgekeerd bestaat in Nederland weinig belangstelling voor de ervaringen in Duitsland.

### Inleiding

In de afgelopen decennia hebben zowel in Duitsland als in Nederland immigratie en integratie telkens weer het politieke debat beheerst. Deze thema's waren sterk vervlochten met positieve of negatieve zelfbeelden. De morele opwaardering die ze boden kwam deels voort uit een vergelijking met de burens. De beelden die beide landen van elkaar hadden, wisselden daarbij tussen extreem positief en extreem negatief. In Nederland kwam het na een fase van een uitermate positief zelfbeeld en nationale trots op de eigen tolerantie tot paniek en negatieve projecties. Wetenschappers beschreven eerst de multiculturele idylle en traden later op als profeten van het aanstaande onheil. Ze wisten met horrorscenario's veel aandacht te trekken en riepen ontzetting op, zelfs als de feitelijke ontwikkelingen op het gebied van integratie eerder positief waren. Na de werving van gastarbeiders was Duitsland lange tijd extreem zelfkritisch. Pas in de afgelopen paar jaar is Duitsland zichzelf gaan zien als een integratieland. In beide landen kwam het meer dan eens tot golven

van geweld, aangezet door negatieve beeldvorming over migranten, die in de publieke discussie werd verspreid. Dit waren hoogtepunten van emotionele scherpstellingen en uitsluiting. Deze oprispingen waren gekoppeld aan heftige etnocentrische gevoelens en de vraag naar het eigen zelfbeeld, ook al leidde deze niet, zoals in Frankrijk, tot een maandenlang officieel debat over de 'nationale identiteit'.

De heftigheid van de emoties, de snelle omslag daarin en de sterke wederzijdse betrekkingen tussen Duitsland en Nederland maken een vergelijking bijzonder interessant. In deze bijdrage vergelijken wij het publieke debat over immigranten en integratie in beide buurlanden sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw. Daarbij kijken we ook naar welke beelden en indrukken er in Nederland en Duitsland over en weer bestaan. Omdat een dergelijke vergelijking altijd in relatie zou moeten staan met de feitelijke ontwikkelingen op het gebied van integratie, nemen wij ook deze in ogenschouw, waarbij onze nadruk ligt op de arbeidsmarktintegratie.

## **De bekoring van het Nederlandse multiculturalisme**

In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw was er in Nederland sprake van een migratiegolf vanuit zowel de (voormalige) koloniën als arbeidsmigratie uit het Middellandse Zeegebied. Vooral deze laatste migratiestroom verliep niet zonder wrijvingen. Al in 1960 waren er in Twente rellen gericht tegen Italiaanse gastarbeiders, in 1969 waren er aanvallen op Marokkanen en in de jaren zeventig, toen vele Turkse en Marokkaanse arbeidsmigranten hun gezinnen lieten overkomen, kwam het in de oude wijken van de grote steden tot conflicten, die in Rotterdam (1972) en Schiedam (1976) op straatgevechten uitliepen (Groenendijk, 1990). De jaren 1975 tot 1977 werden bovendien gemarkeerd door een golf treinkapingen en bezettingen door Zuid-Molukkers van de tweede generatie, die uitermate ontevreden waren met hun situatie. Tegelijkertijd nam de immigratie vanuit Suriname sprongsgewijs toe en werd duidelijk dat veel 'gastarbeiders' niet terug zouden keren. Dit alles werkte eind jaren zeventig als een katalysator voor het besluit van de Nederlandse regering om een nieuw beleid te formuleren dat zijn uitgangspunt in het multiculturalisme nam.

Volledig in lijn met de consensus traditie benoemde de regering vervolgens een commissie van wetenschappers en nam, na intensief debat, de resultaten over in een officieel regeringsstuk, de Minderhedennota (1983),<sup>1</sup> waar alle grote partijen en fracties mee instemden. Nederland werd daarmee officieel een multicultureel land en ontwikkelde een planmatig beleid van tolerantie en de legitimiteit van culturele verschillen.<sup>2</sup> Volledige participatie met gelijke rechten, de verbetering van de maatschappelijke en economische situatie, gelijktrekking van de rechtspositie ook op het gebied van sociale verzekeringen en het tegengaan van discriminatie werden officiële beleidsdoelen.

Tien jaar lang functioneerde er een *gentlemen's agreement* tussen de politici van de grote partijen om minderheden niet tot thema van de verkiezingsstrijd te maken en geen stemmen te winnen ten koste van immigranten. De kleine

anti-immigratiepartij de Centrumdemocraten bleef geïsoleerd. Uit enquêtes bleek dat met name in de eerste helft van de jaren tachtig de houding ten opzichte van immigranten positiever werd (zie tabel 1). Dit is in zoverre opmerkelijk daar de Nederlandse economie in deze periode in een diep dal verkeerde.

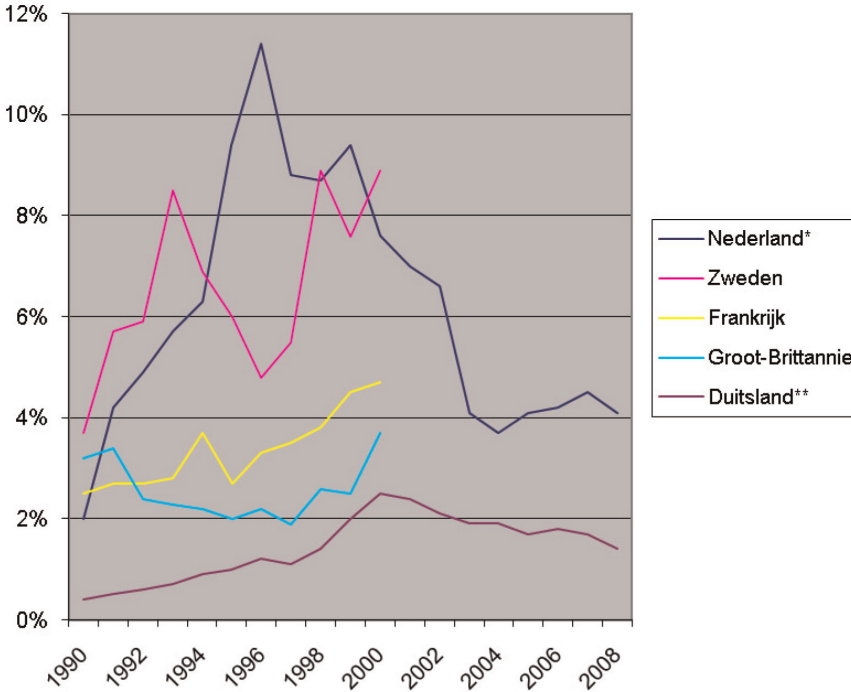
*Tabel 1: Houding van Nederlanders tegenover immigranten, 1981-2006 (percentage ondervraagden die bevestigende antwoorden gaven)*

	1981	1986	1991	1996	2000	2002	2006
Heeft geen bezwaar tegen personen van een ander ras als naaste buren	46	54	54	54	47	40	60
Zou in het geval van woningschaarste een vrijkomende woning toewijzen aan een Nederlands gezin, als de keuze er een was tussen een gastarbeidersgezin en een Nederlands gezin	36	18	29	34	35	34	36
Zou bij ontslag van een van twee verder gelijke werknemers een buitenlander ontslaan, als de keuze er een was tussen een buitenlander en een Nederlander.	35	16	23	17	16	17	14
Zou bij promotie van een van twee verder gelijke werknemers kiezen voor een buitenlander, als de keuze er een was tussen een buitenlander en een Nederlander	30	15	20	16	16	15	16
Vindt dat er te veel mensen van een andere nationaliteit in Nederland wonen			47	42	53	50	41

Bron: SCP Onderzoek Culturele Veranderingen in Nederland (<http://www.dans.knaw.nl/>)

Toen de christendemocratische premier Lubbers een bezoek bracht aan moskeeën en hindoeverenigingen bij de invoering van het stemrecht voor buitenlanders bij gemeenteraadsverkiezingen (1986) was dat een teken dat de politiek meer open stond voor immigranten. In 1985 werd de naturalisatieprocedure vereenvoudigd en gedurende enkele jaren was het bovendien in principe toegestaan om meerdere nationaliteiten te bezitten (1992-1997). Nederland overtrof met zijn hoge naturalisatiecijfers lange tijd alle andere Europese landen (grafiek 1). De partijen deden hun best om kandidaten met een migrantenachtergrond te werven met als gevolg dat na enkele jaren niet alleen de linkse partijen, maar ook de conservatief en liberaal georiënteerde partijen op alle niveaus allochtone volksvertegenwoordigers binnen hun gelederen hadden. Migrantorganisaties ontvingen subsidie en islamitische en hindoeïstische riten en instellingen werden door de overheid erkend. Analoog aan de historische gelijkberechtiging van de rooms-katholieken en de arbeidersbeweging in Nederland hoopte men met dit beleid de emancipatie van de achtergestelde migrantengroepen te bevorderen en hun achterstand te laten inhalen.

Figuur 1: Naturalisatiecijfers van een selectie Europese landen, 1990-2000/2008



\* Inclusief verkrijging van het Nederlanderschap door optie.

\*\* Naturalisatie van *Aussiedler* (Volksduitsers) niet meegerekend.

Bronnen: Waldrauch & Çinar, 2002 (1990-2000); eigen berekeningen op basis van gegevens Statistisches Bundesamt en CBS (2001-2008)

Met een groot zelfbewustzijn beschouwde Nederland zich als gidsland dat als model en voorbeeld voor andere landen de weg naar een tolerante levenswijze kon wijzen. In haar rapport *Integratiebeleid etnische minderheden* (dat voor buitenlandse belangstellenden in het Engels werd vertaald) constateerde de Nederlandse regering nog in 1994: 'De gestructureerde preventieve en integrale aanpak van de positie van minderheden is internationaal aansprekend en krijgt steeds meer erkenning en aandacht. De sociale rust in Nederland steekt gunstig af tegen de herhaalde, soms ernstige, (rassen)incidenten van de laatste jaren in de ons omringende landen', en: 'Op het terrein van de rechtspositie heeft Nederland inmiddels ten opzichte van elk ander Europees land een belangrijke voorhoede positie.'<sup>3</sup>

Het multiculturalisme werd een soort 'ideëel exportproduct' van Nederland (Leiprecht & Lutz, 1996). Nederlandse wetenschappers nodigden met name alle Duitse instellingen uit om van hen te leren. De stelling van de Nederlandse socioloog Jan Rath (in zijn in 1991 gepubliceerde dissertatie) dat het minderhedenbeleid bijdraagt tot de problematisering van immigranten en hun volwaardige participatie in de weg staat, wekte in Duitsland ongeloof op.<sup>4</sup> Dit

weerhield echter de commissie Süßmuth (2001) er niet van Nederland nog als voorbeeld te noemen. Het succes ervan is weliswaar enkele jaren na het begin nog niet volledig meetbaar, toch kunnen sommige elementen als voorbeeld dienen voor het Duitse integratiebeleid', aldus deze commissie over het Nederlandse inburgeringsprogramma voor nieuwe immigranten (2001, p. 259).

In Nederland zelf was de aanvankelijke euforie over het eigen minderhedenbeleid – in tegenstelling tot wat de zojuist aangehaalde citaten uit de in 1994 gepubliceerde regeringsnota suggereren – al na een paar jaar verdampt. Al in 1987 verzocht premier Lubbers om een tweede rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), die in 1979 ook het minderhedenbeleid ontworpen had. De WRR verklaarde in haar rapport *Allochtonenbeleid*, gepubliceerd in 1989, dat het minderhedenbeleid op het vlak van huisvesting, wetenschap en werkgelegenheid tot dusverre geen succes was geweest. De minderheden waren te veel als 'zorgcategorieën' benaderd en waren ondertussen in extreme mate van overheids- en semi-overheidssteun afhankelijk geworden. De WRR deed de aanbeveling het integratiebeleid primair te richten op de verbetering van de positie van allochtonen op de arbeidsmarkt. Behoud van de eigen culturele identiteit moest voortaan de zaak van allochtonen zelf zijn.

De positie van minderheden op de arbeidsmarkt was in het eerste decennium van het minderhedenbeleid werkelijk verslechterd. In 1983 was de werkloosheid onder de doelgroepen van het minderhedenbeleid twee- tot driemaal hoger dan onder autochtone Nederlanders. Begin jaren negentig lag dit cijfer tot vijfmaal hoger (tabel 2). Bovendien was het aandeel van Marokkaanse en Turkse immigranten in de (actieve) beroepsbevolking in deze jaren beduidend afgenomen (tabel 3). Om de zware klappen die het bestel van de arbeidsmarkt na de tweede oliecrisis in 1979/80 te verduren had gekregen, op te vangen, werden veel van hen in de WAO geloosd – een comfortabele sociale voorziening, waardoor zij echter als groep het etiket van economisch inactieven opgeplakt kregen.

Tabel 2: Werkloosheidscijfer naar herkomst in Nederland, 1983-2008

	1983	1991	1996	2002	2008
Turken	34%	31%	24%	10%	8%
Marokkanen	37%	36%	27%	10%	10%
Surinamers	25%*	26%	14%	7%	6%
Antillianen/Arubanen	43%	31%	21%	10%	10%
Autochtonen	14%	7%	6%	3%	3%

\*jaar 1979.

Bronnen: Veenman, 1994, p. 79 (1983, 1991); CBS Statline (1996, 2002, 2008)

Tabel 3: (werkzame) beroepsbevolking naar herkomst in Nederland, 1983-2008

	Beroepsbevolking*		Werkzame beroepsbevolking**		
	1982/'83	1990/'91	1996	2002	2008
Turken	64%	55%	36%	49%	55%
Marokkanen	60%	43%	33%	47%	51%
Surinamers	59%	61%	56%	62%	65%
Antillianen/Arubanen	57%	59%	39%	56%	60%
Autochtonen	60%	63%	60%	67%	69%

\* Aandeel van de beroepsbevolking (werkenden plus werklozen) in de leeftijdsgroep 15 tot 65 jaar (bruto arbeidsparticipatie)

\*\* Aandeel van de werkzame beroepsbevolking (> 12 uur per week) in de leeftijdsgroep 15 tot 65 jaar (netto arbeidsparticipatie).

Bronnen: Veenman, 1994, p. 69, 77 (1982/'83, 1990/'91); CBS Statline (1996, 2002, 2008)

Ondanks deze teleurstellende resultaten van het minderhedenbeleid bestond er in Nederland slechts geringe belangstelling voor de ervaringen in Duitsland, dat als negatief voorbeeld gold. Na de brandbomaanslagen van Solingen in 1993 begon een Nederlandse radiopresentator een protestkaartenactie met als resultaat dat 1,2 miljoen Nederlanders een kaart stuurden naar de toenmalige bondskanselier Kohl met daarop de tekst 'Ik ben woedend'. In Nederland heerste in deze periode toch al een algemene anti-Duitse stemming, waarbij negatieve stereotypen zeer wijd verbreid waren en niet werden gezien als uiting van onverdraagzaamheid (Bartels, 1995). Ook personen die onderzoek deden naar migratie zagen in Duitsland een voorbeeld van hoe het niet moest en vertoonden de neiging in elk geval de – vergeleken met hun buurland – heersende maatschappelijke rust in Nederland toe te schrijven aan een geslaagd minderhedenbeleid. Zo voorspelde de in Berlijn werkzame Nederlandse socioloog Ruud Koopmans in 1999 dat immigranten in Duitsland 'gelijke behandeling op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, ten overstaan van politie en justitie en in de politiek zullen opeisen.' Volgens Koopmans zou Duitsland kunnen leren van de ervaringen in Groot-Brittannië en Nederland: 'landen die er tot dusverre in zijn geslaagd de mogelijkheid van extreemrechts te beperken om zich te mobiliseren ondanks – of misschien dankzij – hun proactieve beleid van cultureel pluralisme' (Koopmans, 1999, p. 644).

## Het Duitse negativisme

De komst van gastarbeiders ging in Duitsland in de eerste decennia met minder wrijvingen en minder complicaties gepaard dan in Nederland. Er vonden geen treinkapingen plaats en er was ook geen sprake van straatgeweld. De Duitse regering beijverde zich om de werving van gastarbeiders menswaardig te laten verlopen en deze een Europese dimensie te geven. Het begrip 'gastarbeider' werd geïntroduceerd als eufemisme om zich van het verleden los te maken, hoewel men in Zwitserland nog decennialang van 'Fremdarbeiter', vreemde arbeiders, zou spreken. Op de werkplaats en tussen de mensen onderling waren de contacten relatief nauw en positief. De vakbonden spanden zich

in buitenlandse werknemers als lid te werven, inspanningen die betrekkelijk veel succes hadden. In de jaren zeventig van de vorige eeuw was de organisatiegraad van buitenlandse werknemers ongeveer even hoog als die van Duitse werknemers; de hoogste organisatiegraad trof men aan onder de Turken (Goebels, 1982; Kleff, 1985, 132-133; Penninx & Roosblad, 2000). Na de wijziging van de Duitse Wet op Ondernemingsraden in 1972, waarin alle buitenlandse werknemers volledig stemrecht kregen, nam ook het aantal buitenlandse OR-leden en OR-voorzitters hand over hand toe (Hinken, 2001).

Daarentegen ontstond er echter in de literatuur, in films en ook in de ontluikende wetenschappelijke interesse snel een uitermate kritisch en negatief beeld. Tekenend daarvoor zijn de eerste 'gastarbeiderfilms' van Rainer Werner Fassbinder (*Angst essen Seele auf*, 1974) en Tevfik Başer (*40 qm Deutschland*, 1985), waarin een uiterst vernietigend beeld werd geschetst van de houding van de Duitsers jegens de buitenlanders en van die van de onderdrukte buitenlandse mannen jegens hun vrouwen – wat in schril contrast stond met de levensrealiteit van de auteurs zelf. Ook in de in wetenschappelijke publicaties geboden perspectieven lag de nadruk overwegend op de tekortkomingen, veelal in betrokken-kritische zin.

Hierbij kwamen de tweede oliecrisis, de groeiende stroom vluchtelingen en gezinsherenigingen vanuit Turkije, en de Iraanse Revolutie, wat vanaf 1979 dan ook leidde tot een gevoel van politieke crisis. Bondskanselier Schmidt reageerde hierop met de aanstelling van de eerste 'commissaris voor alloctonenbeleid' in de persoon van Heinz Kühn, die in zijn rapport onderkenning van de immigratiesituatie en in het bijzonder de naturalisatie van de in Duitsland geboren kinderen, lokaal stemrecht en intensieve inspanningen op het vlak van onderwijs en opleiding verlangde (Kühn, 1979). Deze ideeën vonden echter hun weg niet naar de praktijk. In plaats daarvan volgde een felle tegencampagne van CDU/CSU en invloedrijke media die met name was gericht op de Turken en in 1984 resulteerde in een wet 'ter bevordering van de terugkeer'. Het aantal Turkse immigranten nam daardoor echter niet significant af. Maar de opvatting dat Duitsland 'geen immigratieland' is, werd ondanks de inmiddels beoogde vestiging van de voormalige 'gastarbeiders' in weerwil van de feiten door de regering Kohl sinds 1982 telkens weer herhaald.

Ondanks deze afwerende houding werd Duitsland de primaire bestemming van grote immigratiestromen, met name toen in 1988 het Oostblok uiteen begon te vallen en het Sovjetburgers ten slotte ook mogelijk werd gemaakt de toenmalige Sovjet-Unie te verlaten. De periode van de Duitse hereniging ging dan ook gepaard met grote migratiebewegingen: Duitsers verhuisden van Oost- naar West-Duitsland, 'Volksduitsers' (zogenoeten 'Aussiedler') en joden vanuit Oost-Europa en vluchtelingen uit vele delen van de wereld trokken naar het herenigde Duitsland, ook naar de bondsstaten in het oosten, die daarop geheel niet waren voorbereid. De Bondsregering zette krachtige vraagtekens bij de legitimiteit van deze immigratiebewegingen en in het bijzonder bij die van asielzoekers en vluchtelingen. Het gevolg was een heftige interne politieke discussie en uiteindelijk een aaneenschakeling van gewelddadigheden tegen vluchtelingen, andere buitenlanders en andere groepen. De crisis werd in

1992/93 aanvankelijk bezworen met een compromis tussen de partijen over de inperking van het asielrecht en van de immigratie van de Volksduitsers enerzijds en de wettelijke aanspraak van reeds lang in Duitsland woonachtige immigranten op naturalisatie anderzijds. Deze crisis schaadde het aanzien van Duitsland enorm en vergiftigde de sfeer rondom de integratie, ook al gaven miljoenen Duitsers in veel steden tijdens de grootste naoorlogse demonstraties blijk van hun protest tegen dit geweld door de vorming van een lichtketen.

De sfeer werd zo beladen dat er amper oog was voor positieve ontwikkelingen, vooral niet onder de immigranten zelf. Zo werden al met de Vreemdelingenwet (*Ausländergesetz*) van 1990/93 v erreichende naturalisatiemogelijkheden gecre erd voor buitenlanders die tussen 1955 en 1973 als gastarbeider naar Duitsland waren gekomen, en voor hun kinderen; een wet die ironisch genoeg op belangrijke punten meer mogelijkheden bood dan de regelingen waartoe in 1999 werd besloten (Thr anardt, 2008). Volgens deze wettelijke regelingen was er geen taaltoets. En al in 1994 was er in de Bondsdag een getalsmatige meerderheid om het Duitse staatsburgerschap te verlenen aan in Duitsland geboren kinderen van immigranten, waar het vanwege verschillende opvattingen binnen de regeringscoalitie echter niet van kwam. De toename van het aantal naturalisaties bleef ver achter bij wat mogelijk was op grond van de Vreemdelingenwet (Hagedorn, 2001; zie ook figuur 1). Ook de jarenlange succesvolle programma's voor de Volksduitsers en erkende asielzoekers, die wereldwijd tot de grootste door een land georganiseerde taalprogramma's kunnen worden gerekend, werden amper genoemd. De commissie S ussmuth (2001) beval het Nederlandse concept aan als voorbeeld, zonder iets te zeggen over deze programma's

Tegelijkertijd nam de verankering van de buitenlandse werknemers in bedrijven, de vakbonden en de ondernemingsraden toe. Voor bijvoorbeeld de grootste autofabrieken gold dat buitenlandse werknemers behoorden tot het 'kernpersoneel'. Ook nam hun vertegenwoordiging in de ondernemingsraden toe. Tijdens een representatief onderzoek gaf meer dan de helft van de buitenlanders die werkzaam waren in bedrijven met een ondernemingsraad aan dat hun ondernemingsraad ook buitenlandse leden telde (Venema & Grimm, 2002). Ter vergelijking: in Nederland maakten in het jaar 2000 de doelgroepen van het integratiebeleid slechts 2% van alle OR-leden uit. Hun aandeel in de beroepsbevolking was met 7% ruim driemaal hoger. In slechts 14% van de bedrijven met werknemers uit de doelgroepen waren deze groepen ook vertegenwoordigd in de ondernemingsraad (De Vries & Schins-Derksen, 2000).

Ook het aantal jongeren met een andere nationaliteit dan de Duitse die een leer-werktraject volgden, steeg. De werkgelegenheid onder buitenlanders bleef opmerkelijk stabiel: de op buitenlanders gerichte personele afbouw bleef de uitzondering (Motte, 2000). Het werkloosheidscijfer voor de immigrantenpopulatie groeide weliswaar, maar de verschillen tussen buitenlanders en Duitsers bleven binnen bepaalde grenzen (tabel 4). Terwijl in Nederland begin jaren negentig de werkloosheid onder de doelgroepen van het minderhedenbeleid tot wel vijf keer zo hoog was als die onder de autochtone Nederlanders, waren in



Duitsland in 1990 anderhalf keer zoveel allochtonen werkloos als autochtonen. Pas in de jaren negentig nam de discrepantie toe.

Tabel 4: *Werkloosheid in Duitsland\**, 1980-2008

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008
Allochtonen	5%	13%	10%	16%	18%	25%	18%
Turken	6%	15%	10%	19%	20%		
algemeen werkloosheidscijfer	4%	9%	7%	9%	10%	13%	8%

\* West-Duitsland, vanaf 2000 inclusief voormalig Oost-Duitsland

Bronnen: Commissaris allochtonenbeleid, 2002 (1980-2000), commissaris integratiebeleid, 2007 (2005); BfA, 2009 (2008)

Uit panelenquêtes over langere perioden komt naar voren dat ook de sociale contacten tussen autochtonen en immigranten voortdurend toenamen (tabel 5). In de publieke opinie werd hiervan echter nauwelijks kennisgenomen.

Tabel 5: *Persoonlijke contacten met in Duitsland woonachtige buitenlanders? West-Duitsland, 1980-2006 (bevestigende antwoorden in procent van alle ondervraagden)*

	1980	1984	1988	1990	1996	2000	2006
Op het werk	23	26	24	34	42	42	49
In de buurt	20	23	28	28	37	38	45
In de vrienden- en kennissenkring	20	22	25	31	51	51	55

Bron: Allbus-enquêtes

Voor Nederland zijn vergelijkbare gegevens voor een reeks van jaren overigens niet beschikbaar. Wel wordt al sinds begin jaren tachtig gemeten dat ongeveer de helft van de autochtone bevolking gereserveerd of zelfs afwijzend tegenover burens van een andere etnische herkomst staat (zie tabel 1). In een in 2002 gehouden enquête gaf twee derde van de Nederlanders aan, weinig of in het geheel geen contact met allochtonen te hebben. Dit gold ook voor contacten in de eigen buurt (Gijsberts & Dagevos, 2005, 38).

## **Bloed tegenover tolerantie: de perceptie in de internationale literatuur**

In de internationale literatuur over migratie worden beide landen zeer verschillend beoordeeld. Duitsland kreeg telkens weer het verwijt dat men een 'etnisch' begrip ten aanzien van het staatsburgerschap en immigratie hanteerde. De toelating van Volksduitsers uit Polen, Roemenië en later ook uit Rusland, Oekraïne en Kazachstan droeg hieraan bij. Een hoogtepunt van zulke vergelijkingen vormde het boek van Rogers Brubaker *Citizenship and Nationhood in France and Germany* (1992), waarin het Franse bodemrecht en het Duitse afstammingsrecht als onwrikbare tradities werden geschetst. Brubaker voorspelde dat Duitsland op grond van zijn tradities er nooit toe in staat

zou zijn kinderen die in het land zijn geboren het staatsburgerschap te verlenen. In gesimplificeerde percepties werd telkens weer gesproken van het ‘bloedrecht’ waarmee de indruk werd gewekt alsof deze vertaling van het latijnse *ius sanguinis* een term is die uit het Duitse recht afkomstig is.<sup>5</sup> Historici hebben Duitsland voor de periode vóór de Eerste Wereldoorlog consequent als ‘arbeidsimportland’ aangemerkt, als tegenstelling van immigratielanden. Het totale beeld van Duitsland dat in de Engelstalige literatuur naar voren kwam was dat van een land dat weinig gelegenheid tot integratie bood, een afwijzende houding aannam en segregatie in de hand werkte.

Nederland werd daarentegen telkens weer aangehaald als het ideale en lichtend voorbeeld van multiculturalisme. In de vergelijkende literatuur werden daar nauwelijks kritische kanttekeningen bij geplaatst. De meeste vergelijkende studies waren gericht op het karakteriseren van de conceptuele verschillen van het nationale integratiebeleid in beide landen. Nederland gold in zulke studies – net als Engeland en in tegenstelling tot Frankrijk – als rolmodel voor een multicultureel beleid, terwijl Duitsland en Zwitserland daarentegen naar voren kwamen als voorbeeld van *differential exclusion* (Castles & Miller, 1998). Al te gemakkelijk werden dergelijke classificaties gekoppeld aan waardeoordelen, die in de buurt lagen van de heersende nationale zelfpercepties.

Ook in de wetenschap is de discussie dikwijls sterk ideologisch gekleurd en lijdt deze aan normatieve overbelasting en empirische gebreken (aldus Freeman, 2004 met het oog op de VS). Er was maar weinig systematisch vergelijkend onderzoek gedaan naar de feitelijke levensomstandigheden en de integratie van de immigranten in verschillende landen, en de onderzoeken die er waren, beperkten zich veelal tot de naturalisatie van migranten en hun participatie in de politiek – inderdaad geslaagde aspecten van het Nederlandse minderhedenbeleid. Dat de arbeidsparticipatie van de minderheden in Nederland in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw ver onder het gemiddelde lag, was in de internationale literatuur uit deze jaren geen thema. Ook de hoge schooluitval onder migranten en de toenemende segregatie tussen allochtone en autochtone scholieren in Nederland<sup>6</sup> kwam in de internationale literatuur amper ter sprake. Deze aspecten wekten minder de aandacht dan de in 1986 ingevoerde verplichting voor scholen om hun onderwijs intercultureel gestalte te geven. Daartegenover werd in de internationale literatuur slechts mondjesmaat melding gemaakt van het feit dat vakbonden in Duitsland zich reeds vroeg en betrekkelijk succesvol hebben ingezet om immigranten erbij te betrekken, dat de organisatiegraad van buitenlandse werknemers in Duitsland relatief hoog was en dat buitenlandse werknemers in Duitsland ook goed waren vertegenwoordigd in de ondernemingsraden.

In 1998 wezen de Neurenbergse arbeidsmarktonderzoekers Kiehl en Werner er voor het eerst op dat de discrepanties op de arbeidsmarkt tussen autochtonen en allochtonen in Nederland aanmerkelijk groter waren dan in Duitsland. Doomernik (1998) kwam tot vergelijkbare conclusies met betrekking tot het onderwijs: de schooluitval onder migranten was in Nederland aanzienlijk groter dan in Duitsland. Thränhardt (2000) bracht een eerste totaalbeeld tot stand over de tegenstrijdigheden tussen feiten en percepties. Pas na de eeuwwisseling verschenen studies waarin de verschillende instituti-

onele contexten en hun effecten op de kwaliteit van de integratie in verschillende landen werden vergeleken. Crul en Vermeulen (2004) kwamen in een vergelijkend onderzoek naar de integratie van de tweede generatie Turken in zeven Europese landen tot de vaststelling dat de werkloosheid onder Turkse jongeren drie- tot viermaal lager ligt in Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk – landen met een duaal onderwijssysteem – dan in Frankrijk, België en Nederland. Een algemener conclusie van dit onderzoek was dat algemene onderwijsregelingen en algemeen onderwijsbeleid een veel sterkere invloed hebben op de opleidings- en arbeidsmarktsituatie van jongeren uit migrantengezinnen dan programma's die speciaal voor hen zijn opgezet. Tot een soortgelijke slotsom kwamen Dagevos et al. (2006; 2007) in hun onderzoek naar de positie van Turken op de arbeidsmarkt in Nederland en Duitsland. Zij stelden vast dat de positie van Turken op de arbeidsmarkt in Nederland, ook na correctie in verband met verschillende factoren zoals opleidingsniveau, ongunstiger was dan in Duitsland. Als belangrijkste verklaringen noemden zij: (1) de sterk verslechterde werkgelegenheidssituatie in de Nederlandse industrie in combinatie met de gebruikmaking van sociale voorzieningen als de WAO als mogelijkheid om uit de arbeidsmarkt te stappen, (2) het immigratiebeleid, dat in Duitsland restrictiever en selectiever was dan in Nederland, wat zou hebben geleid tot (3) een iets andere samenstelling van de groep Turkse migranten in Duitsland.

### **De populistische schokgolf, islamofobie en het Duitse echo**

Al in het begin van de jaren negentig was in Nederland de euforie over het minderhedenbeleid verdampt. In 1991 werd ook de *gentlemen's agreement* onder de Nederlandse politici, die inhield dat er geen polemiek ten koste van de migranten zou worden gevoerd, doorbroken. De fractievoorzitter van de liberaal-conservatieve VVD Frits Bolkestein profileerde zich openlijk door te waarschuwen tegen te veel inschikkelijkheid ten aanzien van de culturele eigenheden van minderheden. Hij eiste dat de minderheden meer hun best deden om zich aan te passen aan de Nederlandse levensstijl en betwijfelde tegelijkertijd of westerse en islamitische waarden überhaupt in een samenleving verenigbaar waren (Bolkestein, 1991). De rede van Bolkestein gaf de aanzet tot een hele reeks discussies, waarin de islam als gevaarlijk, andersoortig en niet-integreerbaar werd gedefinieerd.

Uit enquêtes bleek dat de houding jegens immigranten in de jaren negentig negatiever was geworden (tabel 1). In een internationale enquête in 1995 werd in Nederland minder draagvlak voor een multicultureel beleid gemeten dan in Duitsland (gebied van voormalig West-Duitsland). De stelling dat de staat etnische minderheden moet ondersteunen bij het behoud van hun gewoonten en tradities kreeg in Nederland minder bijval (20% tegen 41% in Duitsland) terwijl de vraag naar wat het beste is voor de samenleving – behoud van hun kenmerkende gewoonten en tradities of zich aanpassen en opgaan in de grotere samenleving – in Nederland een grotere voorkeur voor assimilatie aan de dag legde (71% tegen 48% in Duitsland) (ZA, 1998, pp. 43-44).

Desondanks kwam het als een onverwachte schok toen in 2002 binnen een paar maanden een populistisch-xenofobe groep zonder veel middelen vanuit het niets het schopte tot tweede grootste fractie in het parlement en de discussie voor de langere termijn een andere wending gaf. Pim Fortuyn, hun charismatische aanvoerder, en kort voor de verkiezingen vermoord door een dierenrechtenactivist, beheerste met zijn conglomeraat van islamofobe, politiek-incorrecte, ongebruikelijke en vermakelijke uitspraken wekenlang het politieke debat. Hij sprak zich uit tegen het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 van de Nederlandse grondwet en tegen elke verdere immigratie van moslims, maar gaf ook aan open te staan voor contacten met jonge moslims in darkrooms. Hij trad op als vertegenwoordiger van het volk tegenover het establishment, tegen een 'linkse kerk' en de daarmee verbonden politieke correctheid, waardoor het gewone volk de mond zou zijn gesnoerd om niet in alle vrijheid en openheid hun werkelijke mening te kennen te kunnen geven.

Hoewel de partij van Fortuyn, de LPF, al snel schipbreuk leed en ten slotte zichzelf ophief, staan zijn onderwerpen onverminderd hoog op de agenda. Na de moord op Theo van Gogh, die in zijn film *Submission* de islam had beledigd en bekritiseerd, bereikte de islamofobie in 2004 opnieuw een hoogtepunt. Tientallen moskeeën werden belaagd en een paar dagen later gebeurde omgekeerd hetzelfde met christelijke kerken (Boog e.a., 2005). Sindsdien is het debat over de islam en de verenigbaarheid daarvan met de Verlichting en de moderniteit niet meer uit Nederland weg te denken. De multiculturele consensus is afgelost door een nieuwe, meer assimilationistische consensus, maar de onvrede over de gevestigde partijen is nog steeds groot. Deze stemming wordt aangewakkerd en uitgebuit door populistisch-xenofobe politici. Na de dood van Pim Fortuyn was het eerst Rita Verdonk – als minister (2003-2007) verantwoordelijk voor de strengste wetgeving op het gebied van immigratie en integratie in heel Europa – die veel steun onder de kiezers genoot. Momenteel gooit Geert Wilders, die in zijn argumentatie nog populistischer is, in peilingen de hoogste ogen. Zowel Verdonk als Wilders waren lid van de VVD, maar verlieten de partij om hun eigen politieke bewegingen te beginnen. Een andere bijzonderheid is de rol van (vrouwelijke) activisten die zelf afkomstig zijn uit islamitische landen. De grootste ster met internationale allure was Ayaan Hirsi Ali, een immigrante uit Somalië met een scherpe seculiere/anti-islamitische boodschap, wier veiligheid gevaar liep door de opzienbarende bedreigingen aan haar adres bij de moord van Theo van Gogh en die een enorm electoraal succes had voor de ten aanzien van immigratie sceptische VVD, en later afstand deed van haar parlamentszetel nadat partijgenoot en minister Rita Verdonk in twijfel trok of zij wel op een legale manier aan haar Nederlandse nationaliteit was gekomen.

De Duitsers reageerden op de gewelddadige gebeurtenissen in Nederland niet zozeer kritisch als wel onthutst. 'Holland is overal', zo luidde het commentaar van de binnenlanddeskundige Wiefelspütz van de sociaaldemocratische SPD.<sup>7</sup> De Duitse politiek begon zich bezig te houden met de islam en officiële gesprekken aan te gaan met de vertegenwoordigers ervan (zie de bijdrage van Elisabeth Musch in dit nummer) en wendde zich daarmee af van de traditionele houding, die inhield dat de islamitische zorg in vergaande

mate werd overgelaten aan het Turkse orgaan voor godsdienst en daarmee feitelijk aan de Turkse staat. Ook in Duitsland laten de laatste jaren islamcritici met een migrantenachtergrond zich steeds sterker horen. De onderdrukking van vrouwen in moslimgezinnen werd een niet aflatend publiek thema en via de media werd het stereotype van de onderdrukte vrouw-met-hoofddoek breed uitgedragen.

### **Het Nederlandse 'realisme' en de nieuwe politiek**

De Nederlandse frustratie over de weinig succesvolle integratie van migranten kreeg rond de eeuwwisseling zijn weerslag in een reeks kritische artikelen, waarin zonder uitzondering het failliet van het multiculturele beleid werd geconstateerd en waarin het verwijt van weggijken, illusies en ontkenning van de feiten klonk aan het adres van de politiek en ook van de bij de integratieprogramma's betrokken wetenschappers. Baukje Prins (2002, 2010) noemde dit standpunt het 'nieuwe realisme'. Kenmerkende titels waren 'Het multiculturele drama',<sup>8</sup> 'De multiculturele samenleving is een illusie'<sup>9</sup> en 'De prijs van de vermindering'.<sup>10</sup> Terwijl publicisten als Scheffer een grotere concentratie op de 'huis-, tuin- en keukenproblematiek' bepleitten, ging bij anderen de kritiek gepaard met een principieel kritische houding tegenover de islam, waarin moslims als niet-integreerbaar werden beschouwd. Pim Fortuyn en zijn volgelingen maakten handig gebruik van al deze elementen van kritiek en scherpten ze op een agressief-populistische manier aan.

Omdat de LPF deel ging uitmaken van de regeringscoalitie en het gedachtegoed van Pim Fortuyn ook na zijn dood en na het einde van zijn partij onderdak vond bij de liberaal-conservatieve VVD en bij nieuwe xenofobe partijen, werd de Nederlandse politiek voortaan gekenmerkt door populistische opwinding enerzijds en anderzijds door beperkende maatregelen, met de bedoeling de migranten economisch te activeren, hen te heropvoeden met westerse waarden en de stroom moeilijk integreerbare migranten in te dammen. Daartoe behoorden met name maatregelen om jonge migranten te activeren, verplichte inburgeringscursussen en 'inburgeringscontracten' met economische sancties, bemoeilijkte toegang tot naturalisatie, inperking van de mogelijkheid op de juridische en feitelijke asielstatus en in het bijzonder een beperking van gezinsmigratie door het verhogen van de huwelijksleeftijd en het inkomensniveau, en een uit eigen zak te betalen taaltoets voor immigranten uit 'niet-westerse' landen, dat wil zeggen landen die geen deel uitmaken van de OESO, plus Turkije. Dankzij deze maatregelen, en in combinatie met een terugvallende economische groei, lukte het de immigratie terug te dringen en had Nederland in 2003 voor het eerst weer een emigratieoverschot. Met korte tussenpozen werden steeds weer nieuwe pakketten maatregelen ingevoerd, wat afbreuk deed aan de duurzaamheid van de nieuwe politieke maatregelen. Telkens weer ging dit beleid gepaard met het zwart maken van islamitische Nederlanders en immigranten en de roep om de versterking en het opleggen van Nederlandse 'normen en waarden'.

Het 'nieuwe realisme' bleek minder realistisch dan het leek. Paradoxaal

genoeg was juist in de tweede helft van de jaren negentig de werkloosheid onder immigranten spectaculair afgenomen bij een stijging van de werkzame beroepsbevolking in diezelfde periode (tabel 2 en 3).

In 2003 werd het integratiebeleid van de Nederlandse regering aan een parlementair onderzoek onderworpen. De onderzoekscommissie – onder voorzitterschap van Tweede Kamerlid Blok (VVD) – kwam tot de conclusie dat het met de integratie van immigranten helemaal niet zo treurig gesteld was – hoewel misschien eerder ondanks dan dankzij het integratiebeleid.<sup>11</sup> De kritiek op het multiculturele beleid werd door het merendeel van de Tweede Kamer, die het onderzoek had ingesteld, met instemming onthaald. Daarentegen lokte de goed gefundeerde conclusie dat veel immigranten goed zijn geïntegreerd scepsis en ongelof uit. De VVD noemde de commissie ‘ongelooflijk naïef’. Ook andere partijen vonden het teleurstellend dat de commissie niet de conclusie trok dat het integratiebeleid gefaald had.<sup>12</sup> Een kritische reactie van buiten de politiek kwam van publicist Paul Scheffer, die schreef dat de commissie bij haar oordeel dat de integratie grotendeels was geslaagd, te veel naar de sociaaleconomische integratie gekeken had – een ietwat curieuze kritiek in het licht van de al sinds eind jaren tachtig bestaande roep om resultaat op juist dit gebied.<sup>13</sup>

Op dat moment gingen er in Nederland ook stemmen op waarin uitgerend Duitsland ten voorbeeld werd gesteld – gelet op de voorgaande beoordelingen werd hier een taboe doorbroken. Duitsland zou met een non-beleid betere resultaten hebben geboekt dan Nederland met zijn minderhedenbeleid, volgens Koopmans (2002). Het door de traditie van de verzuiling gestoelde minderhedenbeleid zou contraproductief hebben uitgewerkt. Voor de commissie-Blok lichtte hij zijn stelling toe door op het verschil in werkgelegenheid tussen autochtonen en allochtonen te wijzen: ‘Dat verschil tussen autochtonen en allochtonen is in bijna geen Europees land zo groot als in Nederland. Er zijn twee landen die het wat dat betreft nog slechter doen: Zweden, ook een land dat een multicultureel integratiebeleid heeft gevoerd, en België. Landen als Frankrijk, Duitsland, Groot-Brittannië, Denemarken, Oostenrijk en Zwitserland doen het allemaal beter.’<sup>14</sup>

## Het nieuwe Duitse integratiebeleid

De ontwikkeling in Duitsland verliep heel anders. De voorspelling van Brubaker dat Duitsland vanwege zijn culturele en etnische nationale traditie nooit in staat zou zijn een geboorterecht (*ius soli*) in te voeren, werd in 1999 gelogenstraft. Na heftige discussies werd een compromis bereikt waarmee meer dan de helft van de in Duitsland geboren kinderen van buitenlanders voortaan de Duitse nationaliteit zou verkrijgen. Met het in 2001 verschenen rapport van de ‘onafhankelijke commissie immigratie’, ontstond een zekere consensus over de hoofdlijnen van het immigratie- en integratiebeleid. Dat rapport was tot stand gekomen onder voorzitterschap van de voormalige voorzitter van de Bondsdag Süßmuth en waarin sociale partners, de kerken, de joodse gemeenschap en andere groepen werden betrokken, en het werk van de ‘commissie

Müller' van de CDU, die grotendeels parallel liepen aan elkaar. De discussies verliepen niet langer zo fundamenteel en bitter als die waardoor in de jaren tachtig en negentig de atmosfeer werd vergiftigd en die een voedingsbodem vormden voor aanslagen tegen asielzoekers en buitenlanders. Na 1999 hield immigratie dan ook op een groot verkiezingsthema te zijn. Een resultaat van deze objectivering van de discussie is geweest dat anti-immigrantenpartijen in Duitsland bij verkiezingen in de afgelopen jaren weinig voet aan de grond meer hebben gekregen – dit in tegenstelling tot buurlanden als België, Frankrijk, Italië, Oostenrijk, Denemarken, Noorwegen en ook Nederland.

Ook de gebeurtenissen van 11 september 2001 hebben deze objectivering niet verstoord en hebben niet geleid tot een anti-immigrantenstemming. Het verbod van de fundamentalistische Kaplan-beweging in december 2001 betrof een zeer specifieke groep en lokte geen grote publieke discussie uit. De gegroeide belangstelling voor de Koran duidde zelfs op een nieuwe behoefte aan kennis. Om te laten zien dat er geen sprake was van vijandigheid tegen de islam bezocht de minister-president van de Duitse deelstaat Beieren Stoiber zelfs een moskee, zij het voor het eerst en vijftien jaar later dan de Nederlandse premier Ruud Lubbers.

Aan de andere kant wordt ook in Duitsland telkens weer gesteld dat de integratie zou zijn mislukt. Ten nadele van Duitsland en zijn immigranten wordt daarbij over het hoofd gezien dat het met het evenwicht in vele opzichten beter is gesteld dan in buurlanden: minder woningsegregatie, veelsoortige persoonlijke en maatschappelijke betrekkingen tussen autochtonen en immigranten, een hoge mate van maatschappelijke activiteiten en deelname aan verenigingen en organisaties, een relatief hoge participatie van migranten in ondernemingsraden en vakbonden en steeds betere opleidingsresultaten. Van de uit Turkije afkomstige migranten heeft 22% zich georganiseerd in Duitse en Turkse verenigingen, 16% alleen in Duitse verenigingen. Al met al is dus 38% van de uit Turkije afkomstige personen actief in Duitse verenigingen. Slechts 12% behoort uitsluitend tot Turkse verenigingen (Sauer & Halm, 2009, 78). Dit alles is vrucht van het beleid van 'maatschappelijke en economische gelijkberechtiging' dat sinds de jaren zeventig is gevoerd, maar waarvoor in de literatuur en de publieke discussie nauwelijks oog is geweest. Dat beleid schiet ongetwijfeld op politiek en juridisch gebied nog tekort, en dan met name op het gebied van staatsburgerschap en kiesrecht.

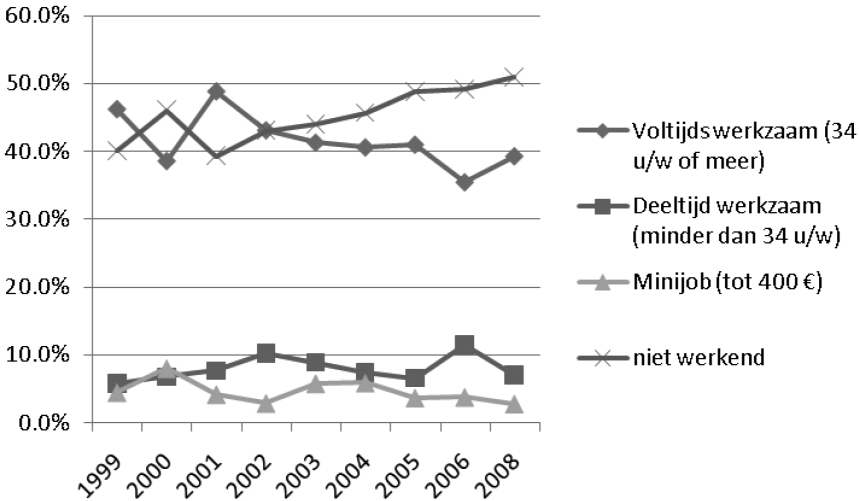
In plaats daarvan is de idee van de *nachholende Integration* (inhaalintegratie) in zwang evenals de idee dat integratie vooral kan worden bereikt met behulp van overheidsprogramma's en met name door taal- en inburgeringscursussen. Er is op zich niets tegen meer taalcursussen. Daarbij wordt echter over het hoofd gezien dat er ook in het verleden grote inspanningen in deze richting zijn geweest (*Sprachverband Deutsch*), hoewel niet in gelijke mate voor alle immigrantengroepen. Daardoor ontstaat – als voortzetting van het hierboven beschreven negativisme – het beeld van een algemeen tekortschieten van immigranten, met name van niet-Europese immigranten. Het uitvergroten van opzichzelfstaande geweldsdelicten en misstanden, met name in bepaalde wijken in de Berlijnse binnenstad, speelt daarbij een grote rol.

Nederlandse voorbeelden en recepten worden in Duitsland op grote schaal

geïmiteerd en toegepast, hoewel zonder de morele boventoon die zo kenmerkend is voor het Nederlandse klimaat. Er zijn verplichte inburgeringscursussen die de overheid financiert. In de regeringsverklaring van 2009 is het plan opgenomen om in de toekomst bindende ‘inburgeringscontracten’ met immigranten te sluiten. Er zijn inburgeringstoetsen ingevoerd, die echter minder op culturele aspecten zijn gericht dan in Nederland (Michalowski, 2009). Gezinshereniging is moeilijker geworden nu er minimale taaleisen worden gesteld, maar ook hier weer minder restrictief dan in Nederland. De immigratie van Volksduitsers is gestopt terwijl die van Russische joden sterk is ingekrompen. Net als Nederland stevent ook Duitsland af op een emigratieoverschot.

Al met al is het totale integratiedebat zich gaan richten op de culturele aspecten terwijl de kwesties met betrekking tot de toegang tot werk en opleiding worden veronachtzaamd. In tegenstelling tot de stijfheid van de ‘inhaalintegratie’ moet worden geconstateerd dat in Duitsland de verankering van de immigranten in de actieve beroepsbevolking afneemt (tabel 4, figuur 2). Ook het percentage jongeren met een andere nationaliteit dan de Duitse dat een leer-werktraject volgt, neemt sinds 1994 af (figuur 3). Het aantal naturalisaties loopt sinds de invoering van de toetsen in 2009 verder terug. Hier had Duitsland juist in vergelijking met Nederland altijd al een zeer laag niveau (figuur 1). Dit is ook een probleem juist omdat er net als voorheen voor personen die geen EU-burgers zijn, juridische of feitelijke belemmeringen worden opgeworpen om zich te vestigen als beoefenaars van bepaalde gekwalificeerde beroepen, bijvoorbeeld als arts.

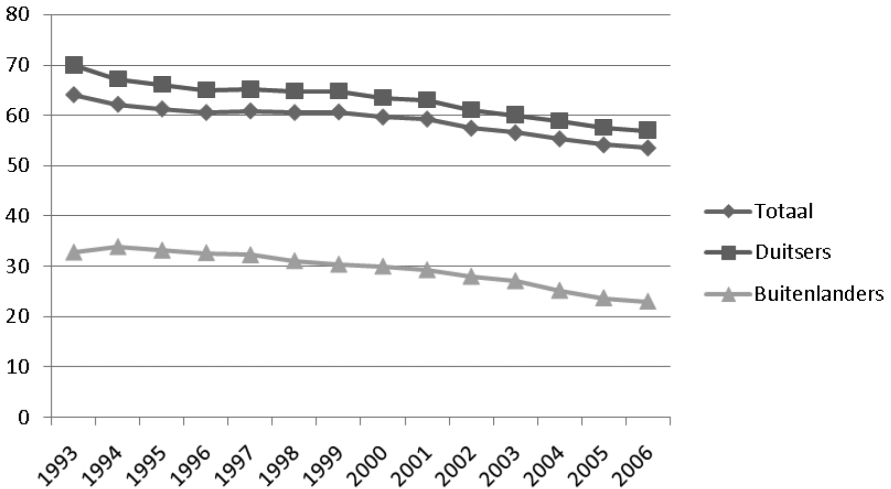
Figuur 2: Werkgelegenheid onder uit Turkije afkomstige immigranten 1999-2008 Noordrijn-Westfalen (in procent).



Bron: Sauer & Halm, 2009.



Figuur 3: Participatie in onderwijs en opleiding van Duitsers en buitenlanders (18 tot 21 jaar), 1993-2006 (in procent).



Bron: Commissaris voor integratiebeleid (*Integrationsbeauftragte*), 2007.

Hoewel er in het hele westen een verschuiving heeft plaatsgevonden van multiculturalisme naar assimilatie (Brubaker, 2003), loopt Duitsland momenteel het gevaar een zelfde fout te begaan als Nederland in de jaren zeventig en tachtig: een concentratie op het culturele aspect zonder oog te hebben voor enerzijds het feit dat integratie in eerste instantie niet tot stand komt met overheidsprogramma's, maar midden in de samenleving en anderzijds voor het feit dat in een markteconomie effectieve toegang tot de arbeidsmarkt met gelijke behandeling van migranten doorslaggevend is voor de integratie. Dat vormt immers de basis voor status en verbondenheid met de samenleving. Evenals in Nederland kan de gebrekkige verankering op de arbeidsmarkt uiteindelijk ook doorwerken in het openbare debat. De uitvallen van Sarrazin, lid van de raad van bestuur van de Duitse centrale bank, (2009) over de productie van 'hoofdhoekmeisjes', de economische nutteloosheid van de Turken en Arabieren en de enorme positieve respons daarop zijn daarvan een eerste voorbeeld.

### Tot slot

Nederlandse voorbeelden en recepten worden in Duitsland geïmiteerd en toegepast, ook of juist die voorbeelden en recepten die in Nederland weinig succesvol zijn gebleken (inburgeringscursussen, naturalisatietoetsen, inburgeringscontracten). Omgekeerd bestond er in Nederland lange tijd weinig belangstelling voor de ervaringen in Duitsland. Pas vanaf het moment dat de integratie als mislukt wordt beschouwd, duikt het buurland in de discussie over minderheden in Nederland op als positief voorbeeld. Daarbij neemt men

echter zelden de moeite vast te stellen wat Nederland nu precies zou kunnen leren van zijn oosterburen. Het in het algemeen positieve imago van Nederland in Duitsland en het voor lange tijd heersende negatieve imago van Duitsland in Nederland, hebben de percepties in hoge mate beïnvloed, ook in de wetenschappelijke literatuur.

Doorslaggevend voor de relatief succesvolle integratie in Duitsland was niet de afwezigheid van een door de overheid gevoerd integratiebeleid. Wie dat wel meent, kent speciale overheidsprogramma's te veel betekenis toe. Algemene instellingen, mechanismen en structuren – die niet specifiek in het leven zijn geroepen voor immigranten – zijn veel belangrijker voor de kwaliteit van de integratie. In een markteconomie wordt de status van een persoon en ook van een groep bepaald door de economische positie. Een goed integratiebeleid kan daar weliswaar aan bijdragen, maar kan niet in de plaats komen van de sociaaleconomische integratie. Het zijn met name de vakbonden, de ondernemingsraden en het duale onderwijssysteem die in Duitsland hebben bijgedragen tot de relatief succesvolle sociaaleconomische integratie (vgl. Thränhardt, 2002; Böcker & Thränhardt, 2003; Crul & Vermeulen, 2004; Dagevos, 2006). Naarmate deze instellingen worden verzwakt door economische ontwikkelingen en politieke maatregelen, loopt ook het succes van integratie in Duitsland gevaar.

Uiteindelijk wordt duidelijk dat perceptie en realiteit met betrekking tot migratie en integratie in beide landen slechts zeer losjes met elkaar samenhangen en samenhangen – zowel intern als in een onderlinge vergelijking. In Nederland vierde het multiculturalisme hoogtij precies in de jaren dat de economische integratie snel verslechterde. Toen vervolgens de economische integratie steeg, verspreidde zich in de publieke opinie de opvatting dat de integratie hopeloos was mislukt. Duitsland heeft in de eerste decennia amper oog gehad voor zijn relatief aanzienlijke succes op het gebied van integratie. Vandaag de dag loopt Duitsland het risico zijn oude en welbeproeft recept te veronachtzamen en zich blind te staren op maatregelen die niet tot de doorslaggevende factoren behoren.

Exacte en gedifferentieerde vergelijkingen kunnen ertoe bijdragen de zaken te ontwarren en misverstanden uit de weg te ruimen. Daarbij is het van belang dat zij die zich vanuit de wetenschap bezighouden met migratie niet achter de publieke opinie aanlopen, maar de hun beschikbare gegevens nauwkeurig interpreteren.

## Noten

- \* Dietrich Thränhardt is emeritus hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit van Münster. Hij doet momenteel onderzoek naar het probleem van de groeiende muren in de globalisering.

Anita Böcker is werkzaam bij het Instituut voor Rechtssociologie van de rechtenfaculteit van de Radboud Universiteit Nijmegen. Zij doet onderzoek naar de regulering van migratie en de rechtspositie en maatschappelijke positie van immigranten. Correspondentie: a.bocker@jur.ru.nl.

1. Tweede Kamer, 1982-1983, 16 102, nr. 21.
2. In de Minderhedennota werd als uitgangspunt geformuleerd dat 'minderheden op het punt van de identiteitsbeleving evenveel kans moeten hebben als andere bestaande identiteitsgroepen om daaraan vorm en inhoud te geven in de Nederlandse samenleving. Dit houdt in dat minderheidsgroepen daarvoor de ruimte moet worden geboden alsook de samenleving en overheden bereid moeten zijn zich daardoor te laten beïnvloeden en aanpassingen in het beleid aan de situatie van de multiculturele samenleving aan te brengen' (p. 107).
3. Integratiebeleid etnische minderheden, TK 1993-1994, 23 684, nr. 2, pp. 14.
4. Eigen ervaring van de auteurs bij lezingen in Duitsland. Rath heeft zijn bevindingen ook in een Duitstalig artikel samengevat (Rath, 1997).
5. Een verder verband dat werd gelegd was met de ideologie van het nationaal-socialisme, hoewel Hitler zelf in een centraal hoofdstuk van zijn propagandaboek *Mein Kampf* in scherpe bewoordingen zijn afkeuring liet blijken over het traditionele staatsburgerschaprecht, dat na 1945 weer in ere werd hersteld. Als tegenmodel prees hij de praktijk van de zuidelijke staten van de VS aan.
6. Zoals in het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* (1989) gedocumenteerd.
7. *Frankfurter Allgemeine*, 14 november 2004. Deze uitspraak wordt vaak toegeschreven aan de Duitse minister van Binnenlandse Zaken Schil, maar hij sprak enkel over 'ongerustheid'.
8. Paul Scheffer in *NRC Handelsblad*, 29 januari 2000.
9. Paul Schnabel in *De Volkskrant*, 17 februari 2000.
10. Paul Scheffer in *NRC Handelsblad*, 26 januari 2001.
11. Onderzoek integratiebeleid. Eindrapport. TK 2003-2004, 28 698, nr. 9.
12. Harde kritiek uit Kamer op 'naïef' rapport, *NRC Handelsblad*, 15 maart 2010.
13. Het verlangen naar stadsmuren in een wereldhaven: op zoek naar bouwstenen voor integratie, *NRC-Handelsblad*, 3 april 2004.
14. *Bruggen bouwen. Eindrapport Commissie Onderzoek Integratiebeleid*. TK 2003-2004, 28 698, nr. 9, p. 246.

## Literatuur

- Ausländerbeauftragte (2002). 5. *Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin/Bonn: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen.
- Bartels, D. (1995), Moffen en maffen. Dimensies van de Nederlandse tolerantie. *Migrantenstudies*, 11(1), 10-19.
- BfA (2009). *Arbeitsmarkt 2008*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Böcker, A. & D. Thränhardt (2003). Is het Duitse integratiebeleid succesvoller, en zo ja, waarom? Een reactie op Koopmans. *Migrantenstudies* 19(1), 33-44.
- Bolkestein, F. (1991). *Address to the Liberal International Conference at Luzern (6 September)*. Den Haag: VVD, Tweede-Kamerfractie.
- Bommes, M. (2010). Migration Research in Germany. In: D. Thränhardt & M. Bommes, (red.), *National Paradigms of Migration Research* (pp.127-185). Osnabrück: V & R.
- Boog, I., e.a. (red.) (2005). *Monitor Rassendiscriminatie 2005*. Rotterdam: LBR.
- Brubaker, R. (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- Brubaker, R. (2003), The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany, and the United States. In: C. Joppke & E. Morawska (red.), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States* (pp. 39-58). Houndmills/Basingstoke.
- Castles, S. & M.J. Miller (1998). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. London: Macmillan.
- Crul, M. & Vermeulen, H. (2004). Introduction. In: M. Crul & H. Vermeulen (red.), *The Second Generation in Europe, International Migration Review, Special Issue*, 965-986.

- Dagevos, J., Euwals, R., Gijsberts, M. & Roodenburg, H. (2006). *Turken in Nederland en Duitsland. De arbeidsmarktpositie vergeleken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J., Euwals, R., Gijsberts, M. & Roodenburg, H. (2007). *Türken in Deutschland und den Niederlanden. Die Arbeitsmarktposition im Vergleich*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Doomernik, J. (1998). *The Effectiveness of Integration Policies towards Immigrants and Their Descendants in France, Germany and The Netherlands*. Geneva (International Migration Papers 27).
- Freeman, G. (2004). Political Science and Comparative Immigration Politics. In: M. Bommes & E. Moravska (red.), *International Migration Research. Constructions, Omissions and the Promise of Interdisciplinarity*. Aldershot.
- Gijsberts, M. & Dagevos, J. (2005). *Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Goebels, K.-H. (1982). Der Deutsche Gewerkschaftsbund und die ausländischen Arbeitnehmer. *Gewerkschaftliche Monatshefte*, (7).
- Groenendijk, C.A. (1990). Verboden voor Tukkers. Reacties op de rellen tussen Italianen, Spanjaarden en Twentenen in 1961. In: F. Bovenkerk, F. Buijs & H. Tromp (red.), *Wetenschap en partijdigheid. Opstellen voor André J.F. Köbben* (pp. 55-96). Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Hagedorn, H. (2001). *Wer darf Mitglied werden? Einbürgerung in Deutschland und Frankreich*. Leverkusen: Leske.
- Hinken, G. (2001). Die betriebliche Integration von Arbeitsmigranten in Deutschland. Institutionelle und programmatische Inklusionsofferten innerhalb des 'deutschen Modells'. In: U. Hunger, K. Meendermann, B. Santel & W. Woyke (red.), *Migration in erklärten und unerklärten Einwanderungsländern. Analyse und Vergleich* (pp. 167-194). Münster: LIT Verlag.
- Hönekopp, E. (1987). Rückkehrförderung und Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer. *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 114, 287-366.
- Integrationsbeauftragte (2007). 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin/Bonn: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen.
- Kiehl, M. & Werner, H. (1998). Die Arbeitsmarktsituation von EU-Bürgern und Angehörigen von Drittstaaten in der EU. *IAB-Werkstattberichte*, (7).
- Kleff, H.-G. (1985). *Vom Bauern zum Industriearbeiter. Zur kollektiven Lebensgeschichte der Arbeitsmigranten aus der Türkei*. Mainz: Verlag Manfred Werkmeister.
- Koopmans, R. (1999). Germany and its immigrants: an ambivalent relationship. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25(4), 627-647.
- Koopmans, R. (2002). Zachte heelmeeesters ... Een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert. *Migrantenstudies*, 18(2), 87-92.
- Kühn, H. (1979). *Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung*. Bonn.
- Leiprecht, R. & Lutz, H. (1996). The Dutch Way: Mythos und Realität der interkulturellen Pädagogik in den Niederlanden. In: G. Auernheimer & P. Gsetzner (red.), *Jahrbuch für Pädagogik*. Frankfurt/ New York.
- Michalowski, I. (2009). *Citizenship Tests in Five Countries – An Expression of Political Liberalism?*. Berlin: WZB Discussion Paper.
- Motte, J. (2000). Vom 'Wirtschaftswunder' bis zur Stahlkrise. Die Beschäftigung von Arbeitern aus der Türkei im Hüttenwerk Salzgitter 1963-1984. In K.J. Bade & J. Oltmer (red.), *Zuwanderung und Integration in Niedersachsen seit dem Zweiten Weltkrieg* (pp. 253-272). Osnabrück.
- Müller-Kommission (2001). *Abschlussbericht der Kommission 'Zuwanderung und Integration' der CDU Deutschlands*.
- Penninx, R. & Roosblad, J. (red.) (2000). *Trade Unions, Immigration and Immigrants in Europe 1960-1993. A Comparative Study of the Actions of Trade Unions in Seven West European Countries*. New York: Berghahn Books.
- Prins, B. (2002). Het lef om taboes te doorbreken. Nieuw realisme in het Nederlandse discours over multiculturalisme. *Migrantenstudies*, 18 (4), 241-254.

- Prins, B. (2010). How to Face Reality. Genres of Discourse within Dutch Minority Research. In: Thränhardt, D. & Bommers, M. (red.). *National Paradigms of Migration Research* (pp. 81-108). Osnabrück: V & R.
- Rath, J. (1991). *Minorisering: de sociale constructie van 'etnische minderheden'*. Amsterdam.
- Rath, J. (1997). Das strenge Gesicht von Frau Antje. Die andere Seite des niederländischen Modelles für die Integration von ethnischen Minderheiten. *Neue Praxis*, 26(6), 479-494.
- Sarrazin, T. (2009). Klasse statt Masse. Von der Hauptstadt der Transferleistungen zur Metropole der Eliten. *Lettre Internationale* 86, 197-201.
- Sauer, M. & D. Halm (2009). *Erfolge und Defizite der Integration türkeistämmiger Einwanderer – Entwicklung der Lebenssituation 1999 bis 2008*. Essen: Zentrum für Türkeistudien.
- Süssmuth-Kommission (2001). *Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission 'Zuwanderung'*. Berlin.
- Thränhardt, D. (2000). Conflict, Consensus, and Policy Outcomes: Immigration and Integration in Germany and The Netherlands. In R. Koopmans & P. Statham (Red.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics* (pp. 162-186). Oxford.
- Thränhardt, D. (2008). *Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung*. Bonn: Gesprächskreis Migration und Integration.
- Veenman, J. (1994). *Participatie in perspectief. Ontwikkelingen in de sociaal-economische positie van zes allochtone groepen in Nederland*. Houten/Lelystad: Bohn Stafleu Van Loghum/Vermande.
- Venema, M. & C. Grimm (2002). *Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Repräsentativuntersuchung 2001*. Offenbach/München.
- Vries, R. de & E. Schins-Derksen (2000). *Onderzoek samenstelling ondernemingsraden*. Den Haag.
- Waldrauch, H. & D. Çinar (2002). Staatsbürgerschaftspolitik und Einbürgerungspraxis in Österreich. In: I. Stacher & H. Fassmann (red.), *Erster österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*. Wien.
- WRR (1979). *Etnische Minderheden*. Den Haag: WRR.
- WRR (1989). *Allochtonenbeleid*. Den Haag: WRR.
- ZA (1998). ISSP 1995. *National Identity. Codebook. ZA Study 2880*. Köln: Zentralarchiv für empirische Sozialforschung. Te downloaden op: [http://isysweb.gesis.org/isysnative/RjpcpHRkb2NzXHNob3JOY3V0LnBkZlxc3NwX2NiXFpBMjg4MF9jZGIucGRm/ZA2880\\_cdb.pdf#xml](http://isysweb.gesis.org/isysnative/RjpcpHRkb2NzXHNob3JOY3V0LnBkZlxc3NwX2NiXFpBMjg4MF9jZGIucGRm/ZA2880_cdb.pdf#xml) = <http://isysweb.za.uni-koeln.de/isysquery/irl9d4b/2/hilite>