

Klaus F. Zimmermann / Holger Hinte

# Zuwanderung und Arbeitsmarkt Deutschland und Dänemark im Vergleich



## Die Ergebnisse im Überblick

Als zentrales Ergebnis der angestellten Untersuchungen lässt sich festhalten, dass Deutschland in stärkerem Maße Arbeitsmigranten anzieht und sie erfolgreicher in den Arbeitsmarkt integriert als dies in Dänemark gelingt. Zugleich ist Deutschland auch erfolgreicher bei der Stimulation selbständigen Unternehmertums von Immigranten. Dänemark hingegen verfügt über einen höheren Anteil von Migranten innerhalb der sozialen Sicherungssysteme, was mit deren struktureller Begünstigung von Niedrigeinkommensgruppen zu erklären ist.

Bevor an dieser Stelle einige Denkanstöße für die Zuwanderungs- und Integrationspolitik gegeben werden sollen, seien nochmals in kurzer Form die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung zusammengestellt.

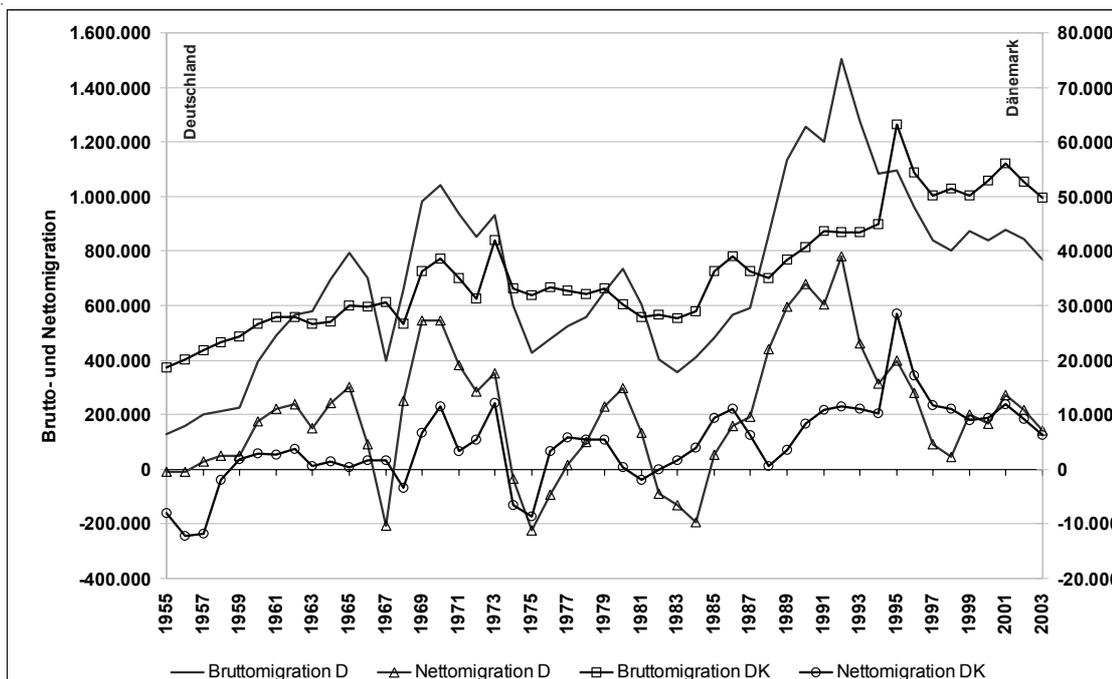
## Migration und Zuwanderungspolitik

Die Migrationsgeschichte hat in Deutschland wie in Dänemark einen durchaus ähnlichen

Verlauf genommen. Nach einer Phase der Gastarbeiteranwerbung wurde die Arbeitsmigration im Zeichen des politisch gewollten Anwerbestopps zugunsten der Einreise von Familienangehörigen, später auch des Zuzugs von Flüchtlingen, zurückgedrängt. Aufgrund der wesentlich intensiveren Phase der Gastarbeiteranwerbung in Deutschland verfügen Zuwanderer hier über die im Vergleich deutlich längeren durchschnittlichen Aufenthaltszeiten und ein höheres durchschnittliches Lebensalter. Besonders privilegierte Gruppen sind deutschstämmige Spätaussiedler in Deutschland und Staatsangehörige nordischer Staaten in Dänemark.

Insgesamt ist der Anteil von nicht-westlichen Zuwanderern und Flüchtlingen in Dänemark größer, der Gesamtumfang der Immigration allerdings weit geringer als in Deutschland. Der Anteil von Ausländern an der dänischen Gesamtbevölkerung erreichte mit zuletzt rund 5 Prozent kaum mehr als die Hälfte des deut-

Brutto- und Nettomigration in Deutschland und Dänemark, 1955-2003



Quelle: Danmarks Statistik.

schen Niveaus. (Allerdings verringert sich dieser Abstand, wenn die dänische Statistik der „Immigranten und ihrer Nachkommen“ verwendet wird, also auch eingebürgerte Zuwanderer mitgezählt werden.) Anders als in Dänemark hat die temporäre Arbeitsmigration nach Deutschland einen erheblichen Umfang angenommen.

Auch das zuwanderungsrechtliche Instrumentarium beider Länder weist Ähnlichkeiten auf, wobei in Dänemark zuletzt Rechtsverschärfungen, etwa im Staatsangehörigkeitsrecht, eingetreten sind, während Deutschland eine gewisse Liberalisierung mit dem reformierten Staatsangehörigkeitsrecht eingeleitet hat (und mit dem neuen Zuwanderungsgesetz bedingt fortsetzen wird). Gleichzeitig unternimmt Dänemark jedoch bislang wesentlich intensivere Anstrengungen zur Integration der Einwanderer und hat seit 1999 ein System dreijähriger Integrations- und Sprachkurse mit einem speziellen Augenmerk auch auf arbeitsmarktpolitische Belange etabliert. Eine Bewertung des Erfolgs dieser Programme steht freilich noch aus. Deutschland wird mit dem neuen Zuwanderungsgesetz integrationspolitisch einen ähnlichen Weg wie Dänemark einschlagen, dabei aber in stärkerem Maße von Sanktionsmechanismen Gebrauch machen.

## Bildung und Ausbildung

Die Analyse der Einflussfaktoren auf den schulischen Erfolg und die Berufsausbildung von Zuwanderern hat verdeutlicht, wie komplex die Mechanismen sind, die auf die Bildungs- und Ausbildungsentscheidungen sowie ihre Ergebnisse einwirken. Es ergibt sich kein kohärentes Bild der Erfolgsbedingungen in Deutschland und Dänemark, sondern vielmehr ein „patchwork“ diverser, zwischen beiden Ländern recht unterschiedlich wirksamer Einflussgrößen. Für die Politik erscheint es auf den ersten Blick schwierig, hierauf mit gezielten Migrations- und Integrationsstrategien zu reagieren, doch gerade die hier ermittelten Zusammenhänge können wichtige Hinweise für die Gestaltung einer aktiv unter den Zuwanderungsbewerbern auswählenden Einwanderungspolitik liefern.

Nach Dänemark einreisende Zuwanderer sind bei der Ankunft im Durchschnitt weniger ge-

bildet, eignen sich jedoch verglichen mit den Migranten in Deutschland mehr Schulbildung an, sobald sie in Dänemark sind. Einwanderer der zweiten Generation sind zwar in beiden Ländern erfolgreicher als Immigranten bzw. Gastarbeiter der ersten Generation. Doch der Bildungs- und Ausbildungsrückstand gegenüber der einheimischen Bevölkerung ist noch groß, die Lücke schließt sich vor allem in Deutschland nur langsam. Zuwanderer, die im Heimatland keine Schulbildung erworben haben, erreichen in Deutschland mit einer größeren Wahrscheinlichkeit einen Schulabschluss. Ebenso ist in Deutschland die intergenerationale Verbindung zum Bildungs- und Beschäftigungsstatus der Eltern stärker als in Dänemark, wo sie offenbar nur für die Entscheidung, Gymnasium oder Universität zu besuchen, Wirksamkeit erlangt.

### In Deutschland/Dänemark abgeschlossene Berufs- und Universitätsausbildung (Zuwanderer der ersten Generation), 2001/2002<sup>1</sup>

Staatsangehörigkeit	DK		D		DK		D		DK		D	
	Keine Berufs- oder Universitätsausbildung/k.A.		Berufsausbildung		Universität		Durchschnittsalter bei Einreise		Aufenthaltsjahre seit Einwanderung, Durchschnitt			
Angaben in Prozent						Jahre						
<b>Männer</b>												
Ehem. Jugoslawien	95	92	5	7	0	1	32	27	8	17		
Iran	67	77	22	11	11	12	28	29	11	15		
Libanon	95	92	5	7	0	1	24	26	11	12		
Polen	81	89	6	9	13	2	27	29	13	12		
Türkei	98	89	1	9	1	2	22	25	19	20		
Eingebürgert <sup>2</sup>	66	83	23	14	11	3	23	28	17	21		
Gesamtbev.	43	23	50	61	7	15	/	/	/	/		
<b>Frauen</b>												
Ehem. Jugoslawien	95	93	5	6	0	1	32	28	7	17		
Iran	85	88	15	8	0	4	30	30	8	12		
Libanon	97	93	3	7	0	0	26	26	10	12		
Polen	82	89	15	9	2	2	30	28	11	11		
Türkei	99	92	1	6	0	2	22	25	16	19		
Eingebürgert <sup>2</sup>	70	90	24	5	6	5	24	26	18	19		
Gesamtbev.	47	29	47	59	5	10	/	/	/	/		

Anmerkungen:

<sup>1</sup> Referenzdaten für Dänemark (ges/m/w): ehemaliges Jugoslawien (395/205/190), Iran (119/57/62), Libanon (119/54/65), Polen (169/27/142), Türkei (265/132/133), eingebürgert (656/403/253); Referenzdaten für Deutschland (ges/m/w): ehemaliges Jugoslawien (800/434/366), Iran (835/468/367), Libanon (751/419/332), Polen (944/321/623), Türkei (933/465/468), eingebürgert (190/101/89).

<sup>2</sup> Gewichtete Angaben unter Berücksichtigung des tatsächlichen Anteils der Nationalitäten an der Bevölkerung.

Quelle: Berechnungen auf Basis des RFMS-D und RFMS-G, Statistisches Bundesamt, Danmarks Statistik.

Allerdings hängt der Bildungsgrad der Immigranten in Deutschland immer noch stark von der ethnischen Herkunft, der Einbürgerung und vom Geschlecht ab. Während eingebürgerte Deutsche mit größerer Wahrscheinlichkeit eine Hochschule oder zumindest eine weiterführende Schule in Deutschland besuchen, ist es besorgniserregend, dass für Zuwanderer, die in Deutschland geboren wurden, das genaue Ge-

genteil gilt. Deutliche Unterschiede ergeben sich beim Bildungsgrad der fünf untersuchten Nationalitäten. Polen und Iraner eignen sich in Dänemark beständig mehr Humankapital an als Libanesen und Türken. Auch in Deutschland zeichnen sich iranische Zuwanderer durch einen besonders intensiven Humankapitalerwerb aus, wohingegen türkische Immigranten wiederum im Nachteil sind. Problematisch erscheint die eindeutige Benachteiligung von Immigrantinnen beim Bildungserwerb. Arbeitserfahrung vor der Migration, ausgeprägte Religiosität und kleinstädtische Sozialisation sind darüber hinaus potenzielle Hindernisse auf dem Weg zum erfolgreichen Schulabschluss.

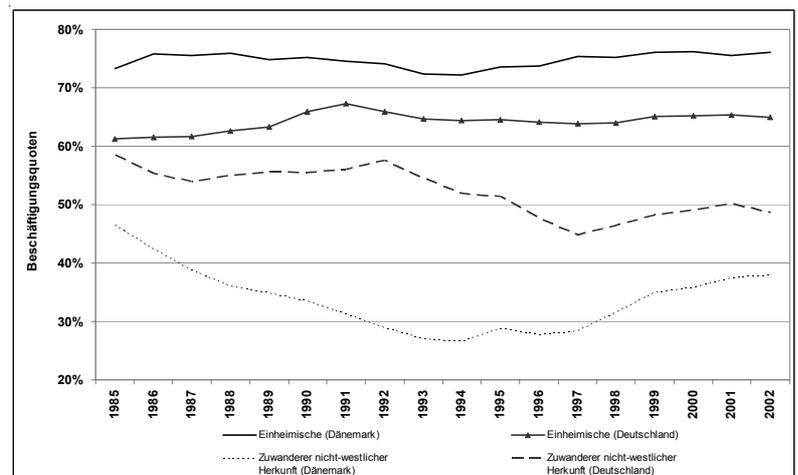
In Bezug auf die Berufsausbildung ergibt sich ein weitgehend ähnliches Bild. Geringeres Alter bei Einwanderung, mehr Aufenthaltsjahre seit der Immigration, (keine) Ausbildung vor der Einwanderung, Familienverhältnisse und Staatsangehörigkeit sind signifikant positive Determinanten der Ausbildungswahrscheinlichkeit. Einwanderer, die keinen Schulabschluss in ihrem Heimatland erworben haben, schließen mit einer hohen Wahrscheinlichkeit eine Berufsausbildung in Deutschland ab, während dieses Charakteristikum in Dänemark offenbar irrelevant ist. Ethnische Unterschiede zeigen Vorteile für polnische gegenüber türkischen Migranten. Zuwanderer der zweiten Generation und weibliche Immigranten weisen der Analyse zufolge geringere Ausbildungswahrscheinlichkeiten in Deutschland als in Dänemark auf. Männliche Zuwanderer bringen in beiden Ländern eine generell größere Wahrscheinlichkeit mit, einen mittleren bzw. höheren Schulabschluss oder akademischen Grad an einer Universität zu erreichen. Neben einer tendenziell stärkeren Verhaftung von Zuwanderern in tradierten Rollenbildern liegt die Verantwortung für diese wenig ermutigende und angesichts des vor der Tür Europas stehenden Fachkräftemangels folgenreiche Situation sicher auch in Mängeln der Bildungssysteme der Aufnahmeländer begründet.

Schon diese Befunde zur Bildungs- und Ausbildungspartizipation von Immigranten lassen die Forderung nach einer selektiven Zuwanderungspolitik in Verbindung mit gezielten Integrationsprogrammen unmittelbar einsichtig werden.

## Beschäftigung und Einkommen

Die Beschäftigung von Einwanderern nicht-westlicher Herkunft ist in Deutschland im Zeitverlauf erfolgreicher gelungen. Dafür sprechen die höheren Beschäftigungsquoten für diese Zuwanderergruppe in Deutschland und deren Relation zum Niveau der jeweiligen Gesamtbeschäftigungsquote. Die Diskrepanz zwischen der im europäischen Vergleich besonders hohen Beschäftigungsquote der Gesamtbevölkerung Dänemarks und der weit dahinter liegenden Quote der nicht-westlichen Zuwanderer ist ungleich größer als im Falle Deutschlands. Dies ist auch darin begründet, dass das dänische System der Arbeitslosenunterstützung der Gruppe der Geringverdiener eine höhere Lohnersatzquote zusichert und die finanziellen Arbeitsanreize damit stark begrenzt.

**Beschäftigungsquoten für Einheimische und Zuwanderer nicht-westlicher Herkunft (16-66 Jahre) in Deutschland und Dänemark, 1985-2002**



Anmerkungen:

Angaben für Deutschland: ab 1991 Gesamtdeutschland, vorher nur Westdeutschland.

Quelle: Eurostat, Berechnungen auf Basis von Danmarks Statistik.

Gegenwärtig konzentriert sich die Beschäftigung der Einwanderer nach wie vor auf zyklische Wirtschaftszweige mit hoher Arbeitskräftefluktuation und eher strukturell zurückbleibenden Branchen. Deshalb reagiert die Beschäftigung der Migranten höchst sensibel auf den Verlauf der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung. Die Beschäftigungsprofile von Zuwanderern nicht-westlicher Herkunft sind in Dänemark und Deutschland nahezu gleich. Einwandernde Arbeitskräfte ziehen in beiden Ländern gewissermaßen einen überproportional hohen Anteil der Anpassungskosten der

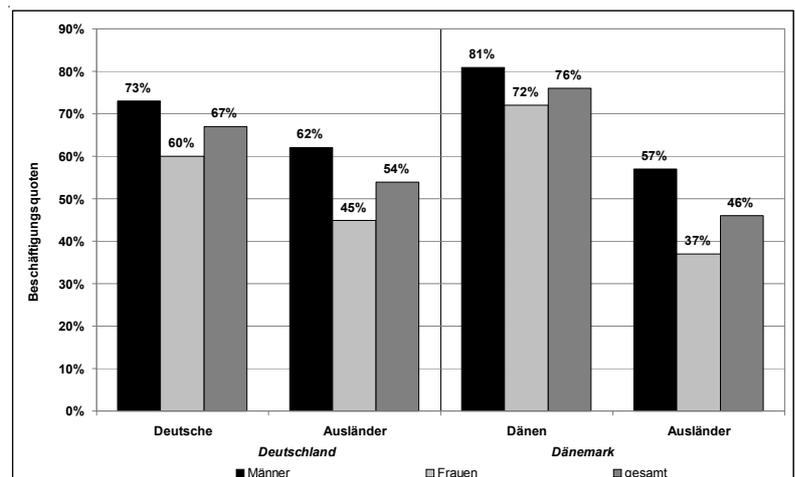
gesamten Wirtschaft auf sich. Unterdurchschnittliche Qualifikation und mangelnder Spracherwerb sind als weitere Faktoren zu nennen, die nicht-westliche Zuwanderer an das Ende der Arbeitsmarkthierarchie führen. Gemeinsam ist beiden Ländern eine im langjährigen Durchschnitt fallende Beschäftigungsquote von Immigranten, die derart erheblich unter dem Niveau der Einheimischen rangiert, dass ein großer politisch-gesellschaftlicher Handlungsbedarf nicht zu leugnen ist. Als wesentliche Erklärung hierfür lässt sich die über die Zeit veränderte Zusammensetzung der Zuwanderergruppen in beiden Ländern anführen. Später einreisende Zuwandererkohorten haben, weil von Familiennachzug und Asylsuche dominiert, eine von vornherein geringere Partizipationswahrscheinlichkeit mitgebracht als zuvor die Gastarbeitergeneration. Insoweit dies per Anwerbestopp politisch gewollt war, ist auch der Umkehrschluss zulässig: Eine Ausweitung der Beschäftigungsquote nicht-westlicher Zuwanderer ließe sich politisch durch eine entsprechende Selektion anhand von Bedarfskriterien erreichen. Das würde an der prekären Lage der bereits im Land lebenden Immigranten nicht-westlicher Herkunft allerdings kaum etwas ändern.

Trotz des unterschiedlichen Beschäftigungserfolgs von nicht-westlichen Migranten in Deutschland und Dänemark gibt es Ähnlichkeiten beim Beschäftigungsmuster der verschiedenen Nationalitäten. So weisen Polen die höchste, Libanesen die niedrigste Beschäftigungsquote auf. Türkische Immigranten liegen in Deutschland leicht unter, in Dänemark leicht über der durchschnittlichen Beschäftigungsquote und erreichen damit in beiden Ländern in etwa das gleiche Niveau. Besonders ins Gewicht fällt, dass weibliche Immigranten nicht im Entferntesten Anschluss an die besonders hohe Beschäftigungsrate von Frauen in Dänemark haben finden können – auch dies ein Hinweis auf ein besonderes Integrationsproblem, dem sich nicht-westliche Zuwanderer vor allem in Dänemark gegenüber sehen.

Berechnungen der Einkommenslücken zwischen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit zeigen, dass der Anteil der Einwanderer, die durch eine Beschäftigung weniger als 100 Euro zusätzlich zur Verfügung hatten, in Deutsch-

land zwischen 13 und 15 Prozent, in Dänemark hingegen zwischen 33 und 41 Prozent lag. Die Prävalenz niedriger Arbeitsanreize steht in Einklang mit der Beobachtung, dass arbeitslose Einwanderer dem Arbeitsmarkt scheinbar häufig gar nicht zur Verfügung stehen. In Deutschland und Dänemark erfüllten 60 bzw. 51 Prozent der arbeitslosen Einwanderer die ILO-Verfügbarkeitskriterien. In Dänemark scheint die Verfügbarkeit sehr stark zwischen den einzelnen Arten von Transferbezügen bei Arbeitslosigkeit zu variieren, während dies für Deutschland nicht der Fall ist. Ebenfalls stärker ausgeprägt ist in Dänemark der Unterschied in der Verfügbarkeit von männlichen und weiblichen Immigranten.

**Beschäftigungsquoten nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht, 2001/2002**



Anmerkungen: Angaben für Deutschland auf Basis des RFMS-G (2002), Angaben für Dänemark auf Basis des RFMS-D (2001, fünf Nationalitäten), alle befragten Personen 16-65 Jahre alt.

Quelle: Eurostat Labour Force Survey 2001, RFMS-G und RFMS-D.

Eine Analyse der Bestimmungsfaktoren der Erwerbsbeteiligung verdeutlicht, dass es sowohl in Deutschland als auch Dänemark vor allem die Humankapitalfaktoren sind, die für die Bindung der Einwanderer an den Arbeitsmarkt maßgeblich sind. In beiden Ländern hängt die Wahrscheinlichkeit der Arbeitsmarktpartizipation und der Beschäftigung positiv von einem guten Gesundheitszustand, guten Sprachkenntnissen und guter Bildung im Heimatland oder, sogar noch stärker, von einer guten Bildung in Deutschland bzw. Dänemark ab. Allgemein hat die im Heimatland erworbene Bildung in Deutschland eine größere Bedeutung für die Bindung zum Arbeitsmarkt als in Dänemark.

Die Analyse der Einflussfaktoren der Einkommensentwicklung von Zuwanderern nicht-westlicher Herkunft in Dänemark und Deutschland ergibt insgesamt auffällige Unterschiede zwischen den Geschlechtern sowie einen für beide Länder feststellbaren Einkommensvorteil für eingebürgerte Migranten. In Deutschland lassen sich darüber hinaus, anders als in Dänemark, mit Hilfe von Lohngleichungen erhebliche Einkommensabweichungen je nach Nationalität der Zuwanderer feststellen. Humankapitalinvestitionen und Spracherwerb erbringen in Deutschland wie in Dänemark Lohnzuwächse. Zusätzliche Arbeitserfahrung wird in Deutschland entsprechend honoriert, führt in Dänemark hingegen nicht zu nennenswerten Lohnzuwächsen. Dessen ungeachtet verfügen Zuwanderer in Dänemark von Beginn an über einen deutlichen Einkommensvorsprung, der von den in Deutschland arbeitenden Immigranten im Verlauf ihres gesamten Arbeitslebens nicht aufgeholt wird. Dies spiegelt letztlich jedoch vor allem das in Dänemark erheblich höhere Bruttolohnniveau wider. Darüber hinaus zeigen kontrafaktische Experimente, dass es Dänemark offenbar besser gelingt, den frühen finanziellen Arbeitsmarkterfolg von qualifizierten Zuwanderern zu stimulieren.

Allerdings hat dieses Bild durchaus seine Kehrseite, insofern der dänische Wohlfahrtsstaat durch seine immanenten Anreizstrukturen gewissermaßen diejenigen Zuwanderer selektiert (und entsprechend entlohnt), die eine überdurchschnittliche Produktivität mitbringen, während andere, die kein über dem Sozialtransferanspruch liegendes Einkommen erzielen könnten, dem Arbeitsmarkt folgerichtig fernbleiben oder aber chancenlos sind. Es findet also – gewollt oder ungewollt – eine Auslese nach, statt vor der Zuwanderung statt: Zuwanderer nicht-westlicher Herkunft mit geringerer Qualifikation sind auf dem dänischen Arbeitsmarkt stark benachteiligt.

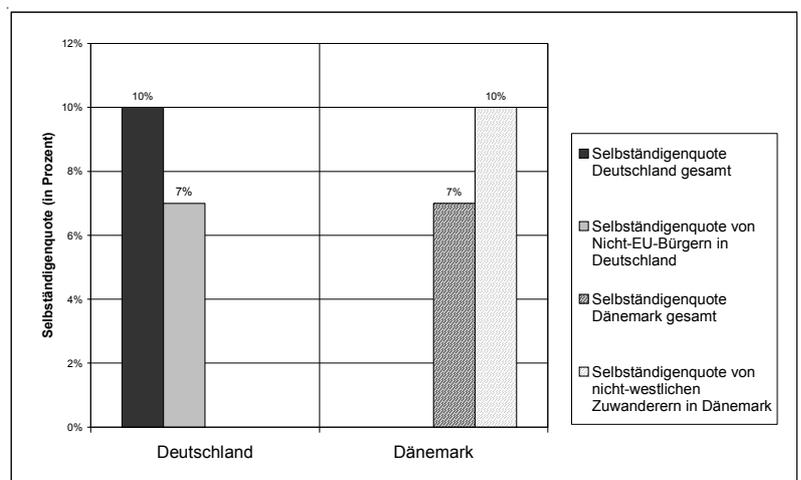
Die Arbeitsmarktteilhabe nicht-westlicher Migranten in Deutschland und Dänemark ist auch im Hinblick auf die Zukunftsaufgabe der Bewältigung des demographischen Wandels und der Sicherung der sozialstaatlichen Systeme unbefriedigend zu nennen. Der einsetzende gesellschaftliche Alterungsprozess vergrößert die Dringlichkeit, Zuwanderer besser und

systematischer in den Arbeitsmarkt zu integrieren als es heute der Fall ist. Dabei gilt es zum einen, die offenbar behutsam in Gang kommende Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern der zweiten Generation voranzutreiben, zum anderen wird man den Zufluss neuer Immigranten so steuern müssen, dass er den Belangen des Arbeitsmarktes nicht zuwider läuft.

## Selbständigkeit

Die selbständige Erwerbstätigkeit von Zuwanderern nicht-westlicher Herkunft ist ein wichtiger, noch zu wenig untersuchter Wirtschaftsfaktor in Deutschland wie in Dänemark. Während die Selbständigenquote von Zuwanderern in Deutschland bis in die Mitte der 1990er Jahre beständig gestiegen ist, stagniert sie seitdem bzw. ist sogar leicht rückläufig. Dennoch liegt sie nur wenig unterhalb der – traditionell

Selbständigenquoten in Deutschland / Dänemark, 2002



Quelle: Zimmermann/Hinte (2004).

im internationalen Vergleich niedrigen – Selbständigenrate der Gesamtbevölkerung. Anders verhält es sich in Dänemark; dort weisen Einheimische eine noch niedrigere Selbständigenquote auf, die von den Zuwanderern – je nach Nationalität teils deutlich – übertroffen wird.

Diese Ausgangsdaten scheinen auf den ersten Blick ein vergleichsweise günstiges Existenzgründungsklima für Zuwanderer in Dänemark anzudeuten. Nähere Untersuchungen der befragten Migranten können diesen Eindruck jedoch nicht bestätigen. Die Einkommen selbständiger Einwanderer in Dänemark unter-

schreiten nicht nur das deutsche Vergleichsniveau, sie bewegen sich im Durchschnitt offenbar auch unterhalb der Löhne abhängig beschäftigter Zuwanderer. Ganz offensichtlich wird die Risikobereitschaft von ausländischen Unternehmern in Dänemark nicht honoriert, während sie in Deutschland durchaus mit Einkommenszugewinnen prämiert wird.

Dieser Befund lässt den Rückschluss zu, dass Selbständigkeit für Immigranten in Deutschland eine echte Option zur Verbesserung ihres individuellen Erfolgs darstellt, wohingegen den Ergebnissen zufolge in Dänemark der Schritt zur Existenzgründung anderen Motiven zu folgen scheint. Die fehlenden finanziellen Anreize zur Selbständigkeit werden im Falle Dänemarks im Übrigen auch darauf zurückzuführen sein, dass hier höhere Reservationslohnmechanismen greifen: Die durch den dänischen Wohlfahrtsstaat vermittelte, im Vergleich zu Deutschland hohe Lohnersatzrate wirkt sich offenkundig hemmend auch auf den Schritt zur Selbständigkeit aus.

Die kontrafaktische Analyse zeigt in diesem Zusammenhang einen gewissen Ländereffekt auf: Deutschland hätte im Durchschnitt auch den in Dänemark selbständig erwerbstätigen Zuwanderern bessere Bedingungen und finanzielle Erfolgsaussichten anzubieten; dagegen wären „deutsche“ Selbständige in Dänemark nach anfänglichen Erfolgen alsbald finanziell schlechter gestellt als bei ihrem Verbleib in Deutschland. Allerdings ergeben sich keine Anzeichen für eine grundsätzlich bessere Eignung der in Deutschland erwerbstätigen ausländischen Selbständigen.

Allerdings ergeben sich keine Anzeichen für eine grundsätzlich bessere Eignung der in Deutschland erwerbstätigen ausländischen Selbständigen. Zu berücksichtigen ist ferner, dass Zuwanderer in beiden Ländern deutlich höhere Anteile an den in einfachen Tätigkeitsbereichen Selbständigen aufweisen.

Für Deutschland lassen sich als Einflussgrößen der Wahrscheinlichkeit, als Zuwanderer eine selbständige Erwerbstätigkeit aufzunehmen, neben dem Geschlecht (Frauen sind unter den ausländischen Selbständigen – wie in Dänemark auch – kaum vertreten) vor allem ein etwas höheres Lebensalter und eine längere

Aufenthaltszeit, eine höhere Bildung im Aufnahmeland, die Existenz eines Selbständigen-Vorbildes in der eigenen Familie, Grundbesitz in Deutschland und eine erfolgreiche Integration in das Wohnumfeld der einheimischen Bevölkerung identifizieren. Dabei verdient der offenkundig starke intergenerationale Effekt der Weitergabe von Unternehmer-eigenschaften besondere Beachtung (und weitere Aufmerksamkeit der Forschung).

Eine ähnlich umfangreiche Liste von Charakteristika lässt sich dagegen im Falle Dänemarks nicht ermitteln; hier verteilen sich die Eigenschaften weit gleichmäßiger auf selbständige und abhängig beschäftigte Immigranten. Neben einem etwas höheren Lebensalter scheinen es vor allem Schulbesuch und Arbeitserfahrung im Herkunftsland zu sein, die die Wahrscheinlichkeit einer Existenzgründung positiv beeinflussen können, während die Anteile höherer Bildungsabschlüsse für abhängig Beschäftigte größer sind. Statistisch signifikant sind die Ergebnisse in dieser Hinsicht allerdings nicht. Mehrheitlich, so die vielleicht dennoch zulässige Vermutung, werden also die ausländischen Selbständigen in Dänemark in Geschäftsfeldern tätig sein, die zwar ein bestimmtes Maß an Kenntnissen und Erfahrungen voraussetzen, letztlich aber keine höhere Bildung verlangen und demzufolge wohl überwiegend einfachere Serviceleistungen anbieten.

Die bestimmenden Faktoren für die Einkommensentwicklung der ausländischen Selbständigen scheinen im Falle Deutschlands lediglich das Lebensalter und die Dauer der Firmenexistenz zu sein. Einmal selbständig geworden, nehmen andere denkbare Variablen wie Nationalität und Bildungsstand keinen signifikanten Einfluss mehr auf das Einkommen. Wohl aber „bestraft“ der deutsche Arbeitsmarkt Selbständige in ethnischen Enklaven mit deutlich geringeren Einkommen. Für Dänemark zeigen sich diese Zusammenhänge nicht.

Mit aller Vorsicht lässt sich darüber hinaus festhalten, dass in beiden Ländern Zuwanderer iranischer Herkunft allein schon aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit eine besonders große Wahrscheinlichkeit der Existenzgründung mitbringen. Ferner scheint es einen unmittelbaren, positiven Zusammenhang zwi-

schen Flüchtlingsstatus und späterer Existenzgründung zu geben.

Letztlich wären Deutschland und Dänemark gut beraten, sich des Themas der Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit von Zuwanderern verstärkt anzunehmen, um Chancen zur Schaffung wirtschaftlicher Dynamik zu nutzen. Unabhängig von verschiedenen bereits initiierten Maßnahmen zur generellen Unterstützung von Existenzgründungen in der dänischen und deutschen Wirtschaft wird es darauf ankommen, bestehende Fördermaßnahmen für die Zielgruppe der Zuwanderer sorgfältig zu evaluieren und wissenschaftlichen Erkenntnissen anzupassen. Ein besonders „lukratives“ Betätigungsfeld könnte dabei die konsequente Förderung der Existenzgründung junger Migrantinnen sein.

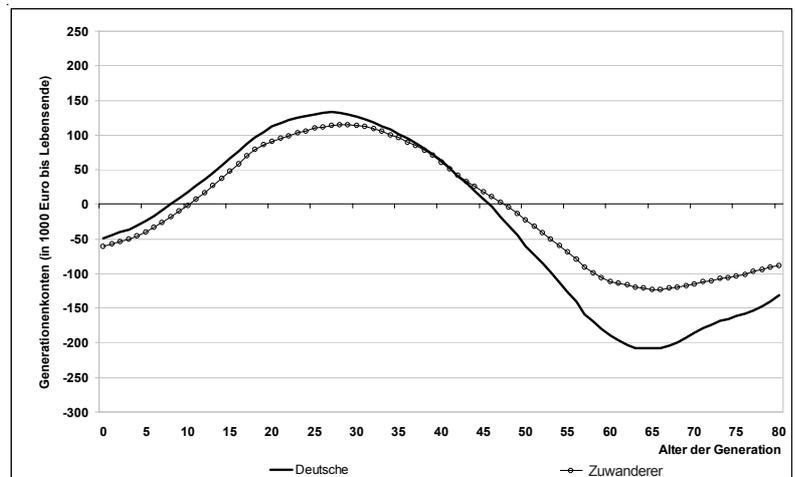
Im Falle Deutschlands ließe sich das neue Zuwanderungsgesetz dazu nutzen, einerseits offensiv für die Immigration ausländischer Selbständiger zu werben. Andererseits bieten auch die darin enthaltenen Regelungen zur Integration von Zuwanderern die Möglichkeit, gezielte Module zur Stimulation von Selbständigkeit zu entwickeln. Sinnvollerweise scheint Dänemark unterdessen an dieser Stelle mit der Aufnahme entsprechender Bausteine in die etablierten dreijährigen Integrationskurse für Zuwanderer ansetzen zu wollen.

## Sozio-ökonomische Bilanz

Die Sozialsysteme Deutschlands und Dänemarks folgen unterschiedlichen Regeln. So gründet sich die dänische Arbeitslosenversicherung, anders als in Deutschland, auf eine freiwillige Basis und wird weitgehend von allgemeinen Steuern finanziert. Für Geringverdiener – und damit für einen Großteil der im Land lebenden Zuwanderer nicht-westlicher Herkunft – stellt sie weit über dem deutschen Niveau liegende Lohnersatzleistungen von bis zu 90 Prozent des vorherigen Einkommens bereit und schafft damit nur geringe Anreize zur Arbeitsaufnahme in diesem Arbeitsmarktsegment. Dies gilt umso mehr, als trotz der 1998 erfolgten annähernden Halbierung der maximalen Bezugsdauer auf nur noch 4 Jahre immer noch weit länger Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung bezogen werden

können als in Deutschland. Erst in den letzten Jahren hat Dänemark Elemente von „Workfare“ in sein Sozialsystem aufgenommen, verknüpft also den Bezug von Leistungen zunehmend mit der Verpflichtung zur Gegenleistung in Form von Qualifikation oder Arbeit. Mittelfristig könnte dies, bei entsprechender Fokussierung der Praxis auf die Arbeitsaufnahme, wichtige Anreizwirkungen entfalten.

Generationenkonten von Zuwanderern und Deutschen, 1996



Quelle: Berechnungen des IZA.

Nettosteuerzahlungen pro Kopf (in Euro) ausgewählter Teilbevölkerungen bis zum Lebensende in Deutschland, Fiskaljahr 1996

Alter	Deutsche		Zuwanderer	
	Anteil an Bevölkerung	Nettosteuer bis Lebensende	Anteil an Bevölkerung	Nettosteuer bis Lebensende
< 20	21,3	16.700	28,2	1.600
20-60	60,4	27.500	67,1	60.300
60-80	18,4	-185.800	4,7	-115.300
Gesamt	100,0	-14.000	100,0	35.500

Quelle: Berechnungen auf Basis von Bonin (2000).

Demgegenüber ist in Deutschland der Arbeitslosengeldbezug als beitragsfinanzierte „Schadensfall“-Leistung konzipiert; die Leistungshöhe bemisst sich nach Erwerbsbiographie und Lebensalter. Dies hat zur Folge, dass Zuwanderer hier aufgrund ihrer günstigeren Altersstruktur bei durchschnittlich höherer Arbeitslosigkeit dennoch nur zu kürzeren Bezugszeiten berechtigt sind. Mit der Ablösung der bis 2004 gezahlten, steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe durch das mit der Sozialhilfe für Erwerbsfähige zusammengefasste Arbeitslo-

sengeld II wird sich zwar eine gewisse Angleichung der Strukturen in beiden Ländern vollziehen – diese wird jedoch erst recht dafür sorgen, dass geringer verdienende Migranten in Dänemark bei Verzicht auf eine Erwerbstätigkeit besser gestellt sind als in Deutschland.

Das dänische System sieht gegenwärtig keine Hinzuverdienstmöglichkeiten im Falle des Sozialhilfebezugs vor, während sie im deutschen Recht 2004/2005 nochmals erweitert worden sind. Dänemark setzt an dieser Stelle ganz auf die eingeführten Workfare-Mechanismen bzw. im Falle von Neuzuwanderern auf die Wirkung der Integrationskurse, durch deren Besuch wiederum Leistungsansprüche (Eingliederungsbeihilfe) erworben werden.

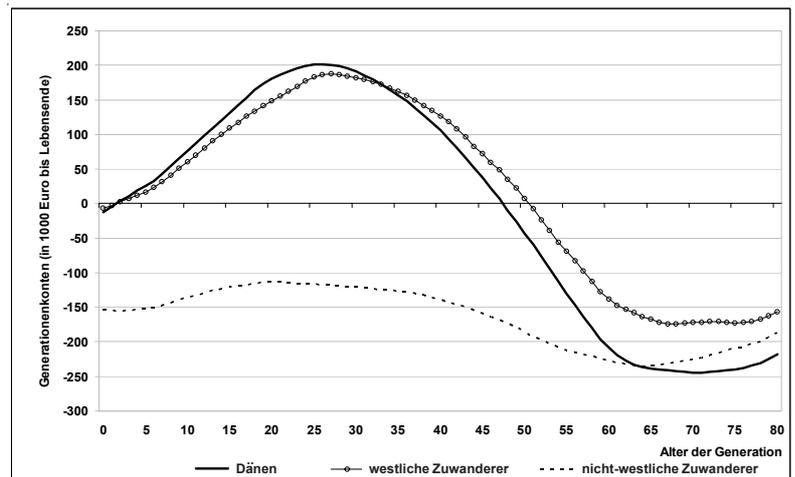
Auch die Alterssicherung ist in Dänemark beitrags- und beschäftigungsunabhängig geregelt; auch sie begünstigt die Bezieher niedriger Einkommen. Der Grundrentencharakter sorgt zugleich für ein deutlich geringeres gesetzliches Rentenniveau in Dänemark, das jedoch durch die obligatorische Zusatzvorsorge ATP und die im Vergleich zu Deutschland ungleich geringere Beitragsbelastung ausgeglichen wird.

Insgesamt sorgt die Erwerbsbezogenheit aller wesentlichen Komponenten des deutschen sozialen Sicherungssystems mit Ausnahme der Sozialhilfe für einen weniger leichten Zugang von Immigranten im Vergleich zu Dänemark. Dort führt die Bevorzugung niedriger Einkommensgruppen und die Freiwilligkeit der Arbeitslosenversicherung zu einem höheren Anteil von Sozialhilfebezieher. Viele Geringverdiener sind in Dänemark im Vorteil, wenn sie keine Arbeitslosenversicherung abschließen, sondern Sozialhilfe beziehen. Die Wahrscheinlichkeit des Sozialhilfebezugs von Zuwanderern nicht-westlicher Herkunft verringert sich erwartungsgemäß mit dem Ausmaß der Bindung an den Arbeitsmarkt, der Aufenthaltsdauer und dem Umfang der erworbenen Sprachkenntnisse.

Die fiskalischen Folgen der Zuwanderung lassen sich in Ermangelung entsprechender Daten für Deutschland nicht unmittelbar vergleichend für nicht-westliche Immigranten in beiden Ländern ermitteln. Im Falle Deutschlands muss auf Daten für Zuwanderer aus den ehemaligen Anwerbestaaten zurückgegriffen wer-

den, während für Dänemark sowohl repräsentative Daten für die zugewanderte Gesamtbevölkerung als auch separate Informationen für westliche und nicht-westliche Migranten zur Verfügung stehen.

#### Generationenkonten von westlichen und nicht-westlichen Zuwanderern und Dänen, 2000



Quelle: Berechnungen des IZA.

#### Nettosteuerzahlungen pro Kopf (in Euro) ausgewählter Teilbevölkerungen bis zum Lebensende, Dänemark, Fiskaljahr 2000

Alter	Dänen	Zuwanderer gesamt	westliche Zuwanderer	nicht- westliche Zuwanderer
< 20	70.400	-120.000	58.800	-138.800
20-60	64.400	-68.400	83.300	-138.900
60-80	-236.300	-191.100	-166.100	-224.400
Gesamt	16.600	-93.300	39.700	-142.900

Quelle: Berechnungen auf Basis von Wadensjö/Gerdes (2004).

In Deutschland fällt die Bilanz des Jahres 1996 für ausländische Familien mit türkischem, jugoslawischem, griechischem, spanischem oder italienischem Haushaltsvorstand positiv aus. Als durchschnittlicher Finanzierungsbeitrag pro Kopf dieser Zuwanderergruppe (im Alter unter 80 Jahren) errechnet sich ein Betrag von 2.100 Euro; derjenige für Deutsche liegt mit 2.700 Euro nur leicht darüber. Legt man ein Generationenkonto an, verknüpft also die altersspezifischen Nettosteuerzahlungen mit der statistischen Lebenserwartung, so verdeutlicht sich der ökonomische Nutzen der Zuwanderung nach Deutschland: Im Durchschnitt aller Altersgruppen erreicht der Nettofinanzierungsbeitrag der Immigranten bis zu deren Lebens-

ende einen gegenwärtigen ökonomischen Wert von 35.500 Euro pro Kopf. Dagegen sind Deutsche, bedingt durch ihre wesentlich ungünstigere Altersstruktur, im Durchschnitt Nettotransferempfänger von 14.000 Euro und ziehen somit Vorteile aus einer erheblichen Umverteilung zu ihren Gunsten.

Anders stellt sich die Situation in Dänemark dar, für das die fiskalische Position von Zuwanderern im Jahr 2000 deutlich ungünstiger ausfällt. Einem durchschnittlichen Finanzierungsbeitrag von 4.000 Euro pro Kopf der dänischen Bevölkerung steht ein Nettotransferbezug von 1.400 Euro pro Kopf der zugewanderten Bevölkerung gegenüber. Als Grund hierfür lassen sich die materiell großzügigere Absicherung in Dänemark und die relativ geringe Erwerbsbeteiligung anführen, aber auch die Inanspruchnahme staatlicher Leistungen etwa in Form der Integrationskurse. Dies korrespondiert mit einem negativen Generationenkonto der Einwanderer, das einen Nettotransferbezug von 93.300 Euro bis zum statistischen Lebensende ausweist, während Dänen dagegen Nettosteuerzahlungen in Höhe von 16.600 Euro leisten.

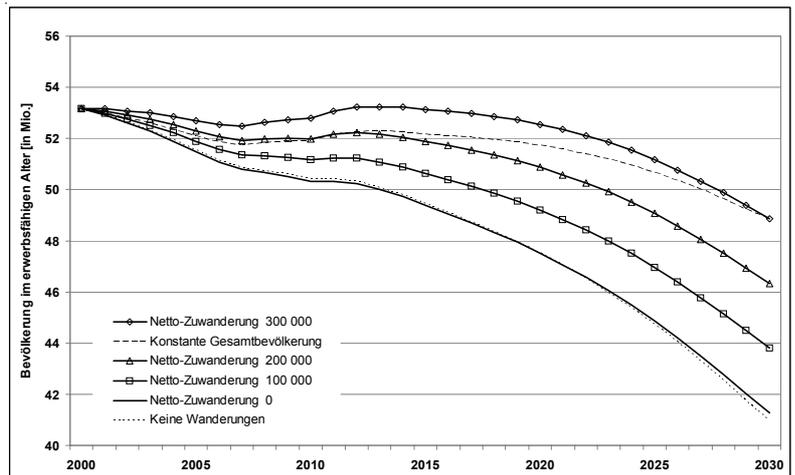
Ist dies bereits ein ungleich schlechteres Ergebnis als für Deutschland, so verschärft sich das Problem noch, wenn gesondert die Zuwanderer nicht-westlicher Herkunft betrachtet werden. Die Umverteilung zu ihren Gunsten beläuft sich für das Jahr 2000 auf 142.900 Euro; westliche Migranten zahlen dagegen 39.700 Euro und übertreffen in ihrer Bilanz somit die Einheimischen in Dänemark. Die Berechnungen dokumentieren die besonders schlechte Arbeitsmarktintegration nicht-westlicher Einwanderer in Dänemark. Auch wenn entsprechende Analysen für Deutschland gleichfalls eine negative Bilanz für diese Zuwanderergruppe ergeben dürften, stellt sich in Dänemark deshalb die Aufgabe entsprechender Integrationsanstrengungen (und einer zukünftig gezielteren Zuwandererauswahl) in besonders dringlicher Weise.

## Neue Zuwanderungs- und Integrationsgesetzgebung in Deutschland

Das neue deutsche Zuwanderungsgesetz hat, nimmt man alle Vorzüge und Defizite zusammen, zwar die Chance zum „großen Wurf“

ausgelassen, aber doch im Rahmen des politisch Möglichen viel erreicht. Auch wenn manche Regelung deutlich hinter dem zurückbleibt, was sinnvollerweise hätte angestrebt werden sollen, es letztlich an der nötigen Konse-

### Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (18-64 Jahre) in Abhängigkeit vom Wanderungssaldo, 2000-2030

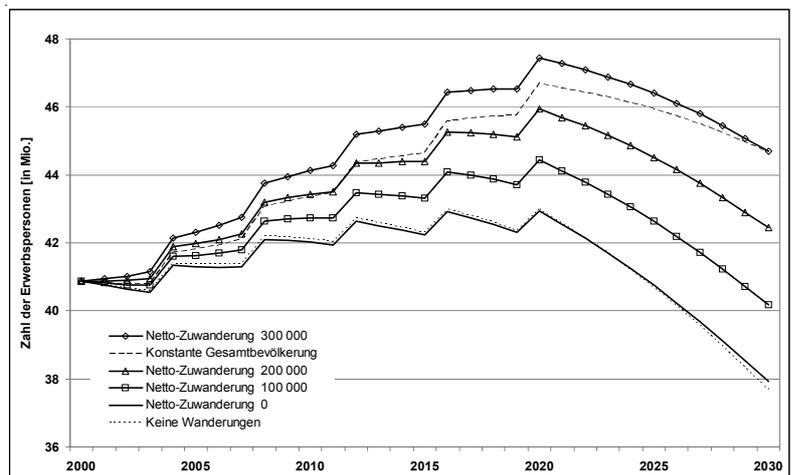


Anmerkungen:

Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (18-64 Jahre) in Abhängigkeit vom Wanderungssaldo  
Annahme: Jährliche Fortzüge in Höhe von 500.000 Personen.

Quelle: Berechnungen des IZA.

### Zahl der Erwerbspersonen bei gesteigerter Erwerbsbeteiligung, Zunahme der Lebensarbeitszeit und Zuwanderung, 2000-2030



Anmerkungen:

Zahl der Erwerbspersonen bei gesteigerter Erwerbsbeteiligung, Zunahme der Lebensarbeitszeit und Zuwanderung  
Annahmen: Mittlere Zunahme der Erwerbsbeteiligung und Erhöhung des Rentenzugangsalters in Vierjahresintervallen um insgesamt 5 Jahre.

Quelle: Berechnungen des IZA.

quenz bei der Gestaltung einer ökonomischen Zuwanderungskomponente gefehlt hat und vor allem der Verzicht auf das Punkte-Auswahlverfahren kaum verzeihlich erscheint, so bedeutet doch allein die Beschlussfassung über das Zuwanderungsgesetz einen Meilenstein in der deutschen Zuwanderungsgeschichte.

Sie lässt die begründete Hoffnung zu, dass mittelfristig ein bürokratisch schlankeres Verfahren entwickelt werden wird und sich Deutschland damit im Kreis der Wettbewerber um knapper werdendes Humankapital etablieren kann. Dies bereits im ersten gesetzgeberischen Schritt zu erwarten, wäre eingedenk der Vorgeschichte des Gesetzgebungsprozesses und seinem Übermaß an ideologischem Ballast nicht angemessen. Die Sorge vor der bürokratischen Überfrachtung der zugewanderungsgesetzlichen Praxis erscheint gleichwohl nicht unbegründet, und die weitgehende Entscheidungsgewalt der ohnehin im Brennpunkt des Arbeitsmarktgeschehens ausgelasteten Bundesagentur für Arbeit ist als sehr problematisch zu bewerten. Nicht minder aussichtsreich sind jedoch auch die mit dem Gesetz verbundenen Chancen einer systematischen Neuorientierung der deutschen Zuwanderungspolitik „im zweiten Anlauf“. Die sorgfältige wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Gesetzes mit dem Ziel der Präzisierung und Weiterentwicklung des jetzt geschaffenen Instrumentariums bleibt eine vorrangige Aufgabe, um auf den zunehmenden Fachkräftemangel migrations- und integrationspolitisch adäquat reagieren zu können.

Letztlich wird wohl kein Weg an der Etablierung eines arbeitsmarktmotivierten Zuwanderungskonzepts vorbeiführen, das die Genehmigung der dauerhaften Immigration ausgewählter qualifizierter Arbeitskräfte, von Investoren und Unternehmern im Rahmen eines permanenten, selektiven Zuwanderungskanals und gleichzeitig die Einreise von Mangel-Arbeitskräften, Führungskräften, Wissenschaftlern und Studierenden über temporär angelegte, unbürokratisch praktizierte Einwanderungswege beinhaltet. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Alterungsfolgen des demographischen Wandels als auch in Bezug auf den anstehenden forcierten Wettbewerb der hochentwickelten Staaten um die „besten Köpfe“, die ohne ein entsprechend konkretes, von abschreckenden Elementen befreites Zuwanderungsangebot den Weg nach Deutschland kaum finden werden.

Deutschland wäre im Übrigen gut beraten, seine zugewanderungspolitische Initiative auch unter dem Gesichtspunkt der europäischen Rechtsangleichung in diesem Bereich voran-

zutreiben. Verschiedene Vorstöße der Europäischen Kommission zur Schaffung einheitlicher Standards auf Teilgebieten der Migrationspolitik werden in absehbarer Zukunft nichts daran zu ändern vermögen, dass es bei der nationalen zugewanderungspolitischen Kompetenz bleibt. Aus ökonomischer Sicht ist dies durchaus problematisch, denn nationale Migrationspolitiken stören das Konzept des einheitlichen europäischen Arbeitsmarktes: Wenn Zuwanderung einen nationalen Arbeitsmarkt beeinflusst, wird dies auch Folgewirkungen für die anderen lokalen Arbeitsmärkte der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft haben. Die seit langen Jahren unterdurchschnittlich geringe Verfügbarkeit von Immigranten für die nationalen Arbeitsmärkte zeigt ein ebenso langjähriges Versagen sowohl der einzelstaatlichen als auch der europäischen migrations- und integrationspolitischen Bemühungen an. Diesen Kurs wird die Europäische Union nicht aufrechterhalten können, sondern sich ihrerseits der Aufgabe einer selektiven Arbeitsimmigration stellen müssen.

Insoweit kann sich ein schrittweise ausgebauten deutsches Konzept zur Steuerung der Zuwanderung einerseits auf die europäischen Ambitionen berufen, andererseits würde es diese unzweifelhaft vorantreiben. Von der deutschen Entscheidung für ein reformiertes, zumindest im Ansatz auch ökonomischen Kriterien verpflichtetes Zuwanderungsgesetz ist eine erhebliche Signalwirkung für die europäische Politik zu erwarten, zumal sich der einsetzende kurzfristige Fachkräftemangel und der langfristige demographische Trend in den meisten EU-Staaten ähnlich darstellen. Ein „deutsches Modell“ unter Einschluss von Punkte- und Auktionssystem könnte insoweit die Vorstufe einer späteren europäischen Rechtsharmonisierung darstellen.

## Ausblick

Die Fortsetzung des Strukturwandels in den hochentwickelten westlichen Staaten wird sich wesentlich auch auf die Arbeitsmarktperspektiven von Zuwanderern auswirken. Im gleichen Maße, in dem diese strukturellen Veränderungen, die voranschreitende Internationalisierung der Wirtschaftsräume und die Humankapitalintensivierung weiter Bereiche

der Beschäftigung die Nachfrage nach geringqualifizierter Arbeit verringern werden, drohen neue Rückschläge für den Prozess der ökonomischen Integration von Migranten. Dies gilt insbesondere für Zuwanderer nicht-westlicher Herkunft, für die in diesem Buch ohnehin ein teils eklatantes Defizit hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktteilhabe festgestellt wurde. Der Wettbewerbsdruck auf diese Arbeitsmarktakteure wird unzweifelhaft weiter zunehmen.

Dies stellt Politik und Gesellschaft vor eine nicht geringe Herausforderung: Eine Begrenzung des weiteren Zuzugs von Immigranten geringer Qualifikation aus nicht-westlichen Staaten drängt sich förmlich auf, während es zugleich aus Gründen des Fachkräftemangels um die gezielte Anwerbung von hochqualifizierten Zuwanderern gehen muss. Auch für Dänemark liegt somit die Etablierung eines umfassenden zuwanderungsgesetzlichen Instrumentariums nahe, das diese Doppelaufgabe systematisch anzugehen in der Lage ist. So kann konsequent Einfluss auf die Qualifikationsstruktur der Immigranten genommen und damit der größtmögliche ökonomische Nutzen der Zuwanderung erzielt werden.

Doch ein Zuwanderungsgesetz allein reicht nicht aus, denn für die Arbeitsmarkteingliederung der bereits im Land lebenden Einwanderer wäre damit noch nichts gewonnen. Angesichts ihres im Durchschnitt geringeren Humankapitals sind Zuwanderer nicht-westlicher Herkunft vor allem in unteren Segmenten des Arbeitsmarktes aktiv. Dort sind Migranten selbst dann besonders häufig anzutreffen, wenn ihr tatsächliches Qualifikationsniveau eine höherwertigere Tätigkeit eigentlich zuließe. Wertvolles Humankapital bleibt nur allzu oft ungenutzt, sei es, dass formale Hürden der Anerkennung von Berufsabschlüssen entgegenstehen, sei es, dass aufgrund entsprechender Unsicherheiten auf Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerseite, und aufgrund vermuteter oder tatsächlicher Chancenlosigkeit auf dem Arbeitsmarkt von vornherein der raschen Erzielung eines ausreichenden, aber nicht qualifikationsadäquaten Einkommens der Vorzug gegeben wird.

Dies deutet auf ein nachteiliges Zusammenreffen von Integrationsdefiziten, sprachlichen und qualifikatorischen Mängeln mit grundsätz-

lichen Funktionsmängeln der Arbeitsmärkte in beiden Ländern hin. Während in Dänemark bislang generell zu geringe Arbeitsanreize im Bereich einfacher Qualifikation gesetzt werden und Zuwanderer davon in besonderer Weise betroffen sind, wirkt auch in Deutschland die Tarifpolitik der Entstehung neuer Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich entgegen und benachteiligt somit vor allem Einwanderer. Migranten sind in erster Linie als Leidtragende, weniger als Profiteure falscher Anreize zu sehen. Über diese Fehlanreize hinaus sorgen Ausschlusskriterien in Form diverser Berufszulassungsvoraussetzungen oder versperrender Wege in die Selbständigkeit dafür, dass Ausländer nicht gleichberechtigt am Arbeitsmarktgeschehen teilhaben.

Die in beiden Ländern seit längerem diskutierten und teils bereits beschrifteten Wege zur Wiederbelebung des Niedriglohnbereichs sind eine Möglichkeit zu Verbesserung der Arbeitsmarktbilanz von Zuwanderern nicht-westlicher Herkunft. Eine größere Lohnspreizung in Verbindung mit ausschließlich aktivierend konzipierten Sozialtransfers stärkt sowohl die Bereitschaft zur Beschäftigungsaufnahme anstelle des Bezugs von lediglich passivierenden Sozialleistungen als auch die Nachfrage nach Arbeit in diesem Segment. Sie stellte jedenfalls explizit keine Benachteiligung zugewandelter Arbeitssuchender dar. Dies gilt auch für eine insgesamt restriktivere Ausgestaltung des Sozialstaates, wie sie in beiden Ländern in jüngster Zeit vorgenommen worden ist.

Dazu ist freilich ein Umdenken hinsichtlich der Praxis der Arbeitsgenehmigung für Migranten unerlässlich. Das insbesondere in Deutschland bislang anzutreffende Dickicht der Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungsvorschriften für Zuwanderer hat sich – politisch durchaus gewollt – hemmend auf deren Arbeitsmarktintegration ausgewirkt. Über die nun im Rahmen des deutschen Zuwanderungsgesetzes beabsichtigten Rechtsvereinfachungen hinaus empfiehlt sich für beide Länder eine Straffung auch der Vorschriften zur Vorrangprüfung bei der Vergabe von Arbeitsplätzen an qualifizierte Zuwanderer. Eine generelle rechtliche Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs ausländischer Fachkräfte, die auch unter der derzeit „stillen Reserve“ von nicht mit einer Arbeitserlaubnis ausgestatteten Migranten zu finden

sein werden, könnte einen Beitrag zur Bewältigung von Bedarfssituationen der Arbeitsmärkte leisten. Gelingt zudem die Erschließung von Arbeitsplätzen in den Bereichen haushaltsnaher Dienstleistungen, wo ein bislang ungenutztes Nachfragereservoir angesiedelt ist, kann darüber hinaus die Beschäftigung auch von Zuwanderern stimuliert werden. Generell wird der unmittelbare Einstieg in den Arbeitsmarkt angesichts der damit einhergehenden Zugewinne an beruflichen Fähigkeiten, Sprachkenntnissen und Kontakten jeder originären Qualifikationsmaßnahme überlegen sein.

Eine wichtige Stellschraube ist zudem in der rechtlichen Erleichterung selbständiger Erwerbstätigkeit für Zuwanderer zu finden. Nötig ist dazu ein vereinfachtes Verfahren zur Bewertung und Anerkennung von Qualifikationszertifikaten, wie sie zur Ausübung bestimmter Berufe etwa im Handwerk oder medizinischen Bereich erforderlich sind. Sinnvollerweise sollte eine zentrale Behörde bereits vor der Einwanderung zuverlässig Auskunft über die Anerkennungsfähigkeit der vorzuweisenden Abschlüsse – übrigens auch für einreisewillige abhängig Beschäftigte – geben können. Davon abgesehen ist eine kritische Überprüfung der Sinnfälligkeit bzw. des überlebten protektionistischen Charakters mancher Bestimmungen zur Regelung der Selbständigkeit von Ausländern angezeigt.

Strategien zur Verbesserung des Humankapitals sollten vor allem bei der Intensivierung des Spracherwerbs ansetzen, der zudem als zentrales Element der erfolgreichen gesellschaftlichen Integration zu gelten hat. Insoweit gehen die in Dänemark praktizierten Programme zum Dänischunterricht in die richtige Richtung. Auch für die soziale Eingliederung kann jedoch eine forcierte Politik des „Förderns und Forderns“ hilfreich sein, die den Besuch von Sprach- und Integrationskursen noch stärker mit Anreizen (und Sanktionen) verknüpft, als das bislang in Dänemark praktiziert wird bzw. in Deutschland im Rahmen der Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes beabsichtigt ist. Ein zusätzliches Marktelement könnte darüber hinaus durch die konsequente Dezentralisierung der inhaltlichen Gestaltung von Integrationsmaßnahmen geschaffen werden. Ein Wettbewerb der Konzepte und ihre systematische Evaluation würden dabei helfen, die Integrationsinstrumente sinnvoll zu verbessern.

Solche oder ähnliche Strategien zur Aktivierung von Migranten für den Arbeitsmarkt werden auch im Hinblick auf den einsetzenden demographischen Wandel gefunden werden müssen. Es erscheint absurd, in diesem Zusammenhang verstärkt auf Zuwanderung zu bauen, ohne zugleich auch alle Chancen zu nutzen, die darin liegen, bereits im Land lebende Migranten gezielt in Arbeitsmarkt und Gesellschaft zu integrieren.



## KONTAKT



Klaus F. Zimmermann

Holger Hinte

IZA, Postfach 7240, 53072 Bonn

Tel: 0228/3894-222

Fax: 0228/3894-180

hinte@iza.org

www.iza.org