

Wochenbericht

Schlechte Noten für deutsche Abschottungspolitik

Seite 422

Deutschland gehört mit seiner restriktiven Migrationspolitik zu den Verlierern der EU-Osterweiterung. Die befürchteten negativen Effekte für die Zielländer sind nicht eingetreten – weder auf dem Arbeitsmarkt noch für den Sozialstaat. Im Gegenteil: Die Länder, die sich früh für Zuwanderer aus den neuen Beitrittsländern geöffnet haben, haben am meisten profitiert.

Von Ulf Rinne und Klaus F. Zimmermann

„Eine Politik, die unklar ist und auf Dauer schädlich“

Seite 423

Sieben Fragen an Klaus F. Zimmermann

Wie groß sind die Beschäftigungsverluste aufgrund eines allgemeinen Mindestlohns?

Seite 430

Ein gesetzlicher Mindestlohn von 7,50 Euro pro Stunde führt zum Verlust von 1,2 Millionen Beschäftigungsverhältnissen – oder sind es nur 140 000? Die berechneten Ergebnisse hängen vor allem vom Datensatz und den zugrundeliegenden Annahmen ab. Eine neue Studie ergibt eine Obergrenze von 300 000 Job-Verlusten. Am meisten würde es geringfügig beschäftigte Frauen in Westdeutschland treffen.

Von Kai-Uwe Müller

Wer soll das bezahlen?

Seite 436

Kommentar von Stefan Bach

Schlechte Noten für deutsche Abschottungspolitik

Ulf Rinne
rinne@iza.org

Klaus F. Zimmermann
kzimmermann@diw.de

Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union führt nicht zu Belastungen des Arbeitsmarktes und der Sozialversicherungen. Zu diesem Ergebnis kommt eine aktuelle Forschungsarbeit über die Entwicklungen und Folgen der Ost-West-Migration nach den jüngsten Erweiterungen der EU. Insbesondere der restriktiven deutschen Migrationspolitik wird dabei kein gutes Zeugnis ausgestellt. Kürzlich ergriffene Maßnahmen – wie das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz, das hoch qualifizierten Ausländern den Zugang erleichtern soll – sind allerdings Schritte in die richtige Richtung. Sie reichen aber noch nicht aus, um die sich aus Zuwanderungen ergebenden Chancen hinreichend zu nutzen.

Migration ist ein integraler Bestandteil der Vergangenheit und der Gegenwart Europas. Angesichts der Osterweiterung der Europäischen Union, die sich 2004 und 2007 in zwei Wellen vollzog, hat die Debatte über Zuwanderung, Arbeitsmigration und Fachkräftemangel sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene eine neue Dynamik erfahren. Die Gründe hierfür liegen auf der Hand, denn die EU-Osterweiterung war gleich in mehrfacher Hinsicht beispiellos. So handelte es sich bei den neuen EU-Mitgliedstaaten um Volkswirtschaften, die gerade einen Transformationsprozess von einer Planwirtschaft zu einer Marktwirtschaft hinter sich hatten. Des Weiteren war für einen langen Zeitraum – vom Ende des zweiten Weltkriegs bis zum Zusammenbruch des Ostblocks – praktisch jegliche Ost-West-Migration unterbunden.¹ Schließlich waren und sind die Unterschiede bei den Einkommen und dem Ausmaß der Arbeitslosigkeit zwischen den alten EU-Staaten und den Beitrittsländern enorm. Zudem stellt die Größe der Erweiterung – etwa gemessen an der Einwohnerzahl – für das Fortschreiten des europäischen Integrationsprozesses eine große Herausforderung dar. Die erwähnten Besonderheiten lassen erkennen, dass es sich bei der Osterweiterung um einen tiefen Einschnitt in der Entwicklung der EU handelte.

So waren mit der Erweiterung vielerorts Befürchtungen verbunden und eine allgemeine Verunsicherung spürbar. Im Wesentlichen wurden folgende Fragen aufgeworfen:

- Sind Immigranten aus den neuen EU-Mitgliedstaaten eine Bedrohung für die Wohlfahrtsgeellschaften in den alten EU-Staaten?

¹ Ausnahme ist das ehemalige Jugoslawien. Ein Nachfolgestaat – Slowenien – ist 2004 der EU beigetreten.

Sieben Fragen an Klaus F. Zimmermann

„Eine Politik, die unklar ist und auf Dauer schädlich“



Prof. Dr.
Klaus F. Zimmermann,
Präsident des DIW Berlin

Herr Professor Zimmermann, Deutschland hat seinen Arbeitsmarkt nicht unmittelbar für Immigranten aus den neuen EU-Mitgliedstaaten geöffnet. Es wurden negative Folgen für den heimischen Arbeitsmarkt und den Sozialstaat befürchtet – war das berechtigt?

Diese Befürchtungen haben sich als völlig falsch erwiesen, das Gegenteil ist der Fall. Die Länder, die sich früh geöffnet haben, haben auch am ehesten profitiert.

Welche Folgen hat diese Politik der Abschottung in Deutschland?

Zunächst hatte man gedacht, man würde durch die Einschränkung der Freizügigkeit die Zuflüsse aus den Beitrittsländern reduzieren. Das Gegenteil ist eingetreten. Es sind nur nicht die Leute gekommen, die für den Arbeitsmarkt nützlich sind, im Gegenteil: Das Bildungsniveau der Zuwanderer hat sich verschlechtert, und es sind überwiegend Geringqualifizierte, die aus vielen Gründen und zum Teil aus diffusen Kanälen kommen.

Wie hat sich die Zahl der Immigranten aus den Beitrittsländern in die alten EU-Länder insgesamt entwickelt?

Es hat sich ein deutlicher Zufluss ereignet, aber er ging primär in die Länder, die deutlich für eine Öffnung plädierten. Das sind insbesondere Irland und England. Insgesamt ist das Qualifikationsniveau der Zuwanderer gestiegen. Die Zuwanderer aus Osteuropa sind deutlich arbeitsmarktnäher, sie sind in höherem Maße bereit, Arbeit aufzunehmen und sie erfüllen häufig die Bedürfnisse, die die lokalen Arbeitsmärkte benötigen.

Könnte Deutschland profitieren, wenn es sich mehr öffnet?

Deutschland müsste ein klares Signal abgeben, dass das Land insbesondere für Fachkräfte offen ist. Im Augenblick besteht das Gefühl einer Politik der geschlossenen Türen. Wir brauchen mittelfristig dringend Fachkräfte. Fachkräfte wandern nicht von jetzt auf nachher, sondern

sie wandern in wohl definierte Zielländer, die eine entsprechende Reputation aufgebaut haben. Es kommt also darauf an, frühzeitig Signale zu setzen.

Haben die Herkunftsländer unter der Abwanderung von Arbeitskräften zu leiden?

Die Belastungen durch Abwanderung in den Sendeländern sind sehr beschränkt, weil es dort ein Überangebot an Arbeitskräften gibt. In Polen etwa sind es insbesondere Qualifizierte aus den ländlichen Räumen, die in den Städten gar keine Arbeit gefunden hätten. Zum anderen sind die Menschen heutzutage nur temporäre Wanderer. Sie kehren saisonal bedingt oder auch mittelfristig, wenn die Konjunktur sich wieder verschlechtert, in ihre Heimatländer zurück und gehen dem Arbeitsmarkt dort nicht dauerhaft verloren.

Exportieren wollen, aber den Arbeitsmarkt geschlossen halten – das macht keinen Sinn.

Die Bundesregierung will weiterhin von der Übergangsregelung zur eingeschränkten Freizügigkeit für Zuwanderer aus den neuen EU-Mitgliedstaaten Gebrauch machen. Halten Sie das für die richtige Maßnahme?

Die Übergangsregelungen sind ein Fehler und es wäre besser, sie jetzt zu beenden. Man kann nicht eine Doppelstrategie fahren. Offensichtlich will man einerseits global geschlossen bleiben, andererseits will man heimlich, still und leise die Arbeitsmärkte für Hochschulabsolventen öffnen. Das gilt seit Januar dieses Jahres, aber darüber spricht niemand. Das Signal der Schließung ist das, was bleibt und insofern treibt man eine Politik, die unklar und auf Dauer schädlich ist.

Wie sollte die deutsche Politik auf die Situation reagieren?

Es wäre sinnvoll gewesen, von Anfang an voranzugehen und die Arbeitsmärkte komplett zu öffnen. Es macht keinen Sinn, als außenhandelsorientiertes Land zwar exportieren zu wollen, sich aber am Arbeitsmarkt geschlossen zu halten. Das Gegenteil ist besser, auch in der jetzigen kritischen wirtschaftlichen Lage.

Das Gespräch führte
Erich Wittenberg.
Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de

Kasten 1

EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration

Martin Kahanec und Klaus F. Zimmermann (Hrsg.)
Springer, Berlin et al. 2009
ISBN: 978-3-642-02241-8

Der soeben unter dem Titel „EU Labor Markets after Post-Enlargement Migration“ erschienene Band präsentiert den aktuellen Wissensstand zu den ökonomischen Auswirkungen der Migration auf die europäischen Arbeitsmärkte.

Kapitel 1:

EU Enlargement, European Migration Flows, and their Labor Market Effects

M. Kahanec, A. Zaiceva, K. F. Zimmermann

Kapitel 2:

The Redistributive Impacts of Migration after the EU's Eastern Enlargement

T. Baas, H. Brücker, A. Hauptmann

Kapitel 3:

Post-Enlargement Migration and Public Perception in the European Union

M. Canoy, A. Horvath, A. Hubert, F. Lerais, M. Sochacki

Kapitel 4:

The Effects of EU Enlargement and the Temporary Measures on the German Labor Market

K. Brenke, M. Yuksel, K. F. Zimmermann

Kapitel 5:

The Experience of Spain with the Inflows of New Labor Migrants

S. de la Rica

Kapitel 6:

Labor Market Effects of Migration to Ireland from New EU Member States

A. Barrett

Kapitel 7:

Post-Enlargement Migration and Labor Market Impact in Sweden

C. Gerdes, E. Wadensjö

Kapitel 8:

The Impact of the Expansion of the EU on the British Labor Market

D. G. Blanchflower, H. Lawton

Kapitel 9:

The Impact of the EU Enlargement on the Polish Labor Market

P. Kaczmarczyk, M. Mioduszewska, A. Zyllicz

Kapitel 10:

The Post-Enlargement Migration Experience in the Baltic Labor Markets

M. Hazans, K. Philips

Kapitel 11:

The Labor Market Effects of Out-Migration in EU Accession Countries: The Case of Albania

Z. Dermendzhieva, R. K. Filer

- Geht die neue Ost-West-Migration mit dem Verlust von Arbeitsplätzen für Einheimische einher?
- Haben die Herkunftsländer unter einem „Brain Drain“ und demographischer Instabilität zu leiden?

Tatsächlich lassen sich keine Hinweise auf eine Verdrängung von heimischen Arbeitnehmern oder ein Absinken des Lohnniveaus infolge der Migration aus den neuen EU-Mitgliedstaaten feststellen (Kasten 1). Und die befürchtete Zuwanderung in die Sozialsysteme ist ausgeblieben.²

² Wobei auch zu bedenken ist, dass der Zugang zu sozialen Leistungen von EU-Ausländern in den Mitgliedstaaten beschränkt ist – in Deutschland etwa für Arbeitssuchende ohne Versicherungsansprüche. Eine Bewertung der migrationspolitischen Wirkungen der EU-Osterweiterung findet sich bei Kahanec, M., Zimmermann, K. F. (Hrsg.): EU Labor Markets after Post-Enlargement Migration. Berlin et al. 2009, Springer.

Obwohl der „Brain Drain“ – also die Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften – in den Herkunftsländern durchaus spürbar ist, sprechen die Analysen dafür, dass die Fachkräftezirkulation innerhalb der EU insgesamt zu einer besseren Lösung der demographischen und ökonomischen Probleme beitragen und die Allokationseffizienz in der EU verbessern kann.

Bildungsniveau der Immigranten europaweit gestiegen

Die EU beschloss zunächst für einen Zeitraum von bis zu sieben Jahren eine Übergangsregel für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus den neuen Beitrittsstaaten. Ein Großteil der alten EU-Staaten machte von dieser Regelung Gebrauch – lediglich Irland, Großbritannien und

Schweden öffneten ihre Arbeitsmärkte bereits 2004 mit wenigen oder gar keinen Einschränkungen. Mit der Zeit entschieden sich mehr und mehr Mitgliedstaaten, die Restriktionen aufzuheben. Deutschland und Österreich setzten jedoch weiterhin auf hohe Hürden für die Zulassung auf dem Arbeitsmarkt und hielten – zumindest bis Januar 2009 – an ihrem Kurs stark eingeschränkter Freizügigkeit fest.³

Zwischen 2003 und 2007 stieg die Zahl der Immigranten aus den Beitrittsländern in die alten EU-Staaten; so wuchs die Zahl der ausländischen Einwohner aus den 2004 beigetretenen Ländern von 893 000 im Jahr 2003 auf über 1,91 Millionen, das sind 0,5 Prozent der Gesamtbevölkerung der alten EU. Es kam zu einem durchschnittlichen Zufluss (Nettozuwanderung) von 254 000 Menschen pro Jahr seit 2004, verglichen mit 62 000 pro Jahr zwischen 2000 und 2003. Der Anteil der ausländischen Einwohner aus Bulgarien und Rumänien, die 2007 der EU beigetreten sind, stieg seit 2000 kontinuierlich und belief sich im Jahr 2007 auf 1,86 Millionen Menschen.

Die Zuwanderer verteilten sich jedoch ungleichmäßig auf die alten EU-Staaten. Während sich Immigranten aus den Beitrittsländern 2004 überproportional häufig in Irland und Großbritannien niederließen, siedelten sich Auswanderer aus Bulgarien und Rumänien bevorzugt in Spanien und Italien an. Es gibt allerdings keine eindeutige Beziehung zwischen dem Ausmaß der Freizügigkeit und der Zuwanderungen. Das zeigt sich am Beispiel Schwedens, wo die Zuwanderungshürden bereits 2004 beseitigt wurden, aber dennoch kaum Immigranten aus den neuen Mitgliedstaaten kamen. Vielmehr scheinen über die wirtschaftliche Lage hinaus weitere Faktoren wie die geographische, sprachliche und kulturelle Nähe eines Landes oder bestehende Netzwerke von Zuwanderern in den Zielländern eine wichtige Rolle zu spielen.

Neben einem zahlenmäßigen Anstieg ist auch eine Veränderung der Struktur der Einwanderer aus den Beitrittsländern festzustellen. Zuwanderer, die nach der Erweiterung kamen, weisen eine höhere Erwerbsbeteiligung und auch eine höhere Erwerbstätigenquote auf als jene Personen aus den neuen Mitgliedsländern, die vor der Erweiterung in die „alte“ EU zugezogen sind. Zwar hat sich der Anteil der Hochqualifizierten unter den Zuwanderern nach der Erweiterung

reduziert, gleichzeitig ist aber der Anteil der Geringqualifizierten zurückgegangen. Im Ergebnis kam es zu einem leichten Anstieg des durchschnittlichen Bildungsniveaus der Immigranten nach 2004.

Die Übergangsregelungen zur Einschränkung der Freizügigkeit wurden unter anderem eingeführt, um den befürchteten negativen Folgen der Immigration auf die Arbeitsmärkte und den Sozialstaat der Zielländer entgegenzuwirken. Der aktuelle Stand der Forschung zeigt jedoch, dass diese Befürchtungen unbegründet waren. Immigranten nehmen nicht häufiger sozialstaatliche Leistungen in Anspruch als Einheimische, und es gibt sogar Hinweise auf einen Rückgang der Ungleichheit bei den Einkommen in den alten EU-Staaten durch Zuwanderung von Qualifizierten aus den neuen EU-Mitgliedsländern.⁴ Belege für eine Verdrängung von einheimischer Beschäftigung durch Zuwanderer oder für einen Rückgang des Lohnniveaus gibt es indes keine.

Trotz Mobilitätsbeschränkungen mehr Immigranten auf dem deutschen Arbeitsmarkt

Deutschland hat seinen Arbeitsmarkt nicht unmittelbar für Immigranten aus den neuen Mitgliedstaaten geöffnet. Trotzdem ist die Zahl der Zuwanderer aus den EU-Beitrittsländern von 2004 erheblich gestiegen.⁵ Der Nettozuzug fällt in dieser Gruppe für den Zeitraum von 2004 bis 2006 etwa 2,5-fach höher aus als im Vier-Jahres-Zeitraum vor der Erweiterung (Abbildung). Dieser erhebliche relative Anstieg bedeutet jedoch keinen dramatischen Anstieg der absoluten Zahlen – die jährliche Nettozuwanderung dieser Gruppe hat sich zuletzt auf einem vergleichsweise geringen Niveau von rund 50 000 Personen stabilisiert. Unter diesen Immigranten bilden die Polen den größten Anteil; sie dominieren die Nettomigration nach Deutschland seit Jahren.

Insgesamt zeigt die Betrachtung von Zu- und Fortzügen, dass Deutschland weiterhin kein klassisches Einwanderungsland ist. Im Gegenteil, ohne den Anstieg der Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten hätte Deutschland in den letzten Jahren sogar einen negativen Wanderungssaldo aufgewiesen. Dieser ist in erster Li-

³ Im Januar 2009 trat in Deutschland das „Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz“ in Kraft. Es könnte sich als Neubeginn der deutschen Migrationspolitik erweisen.

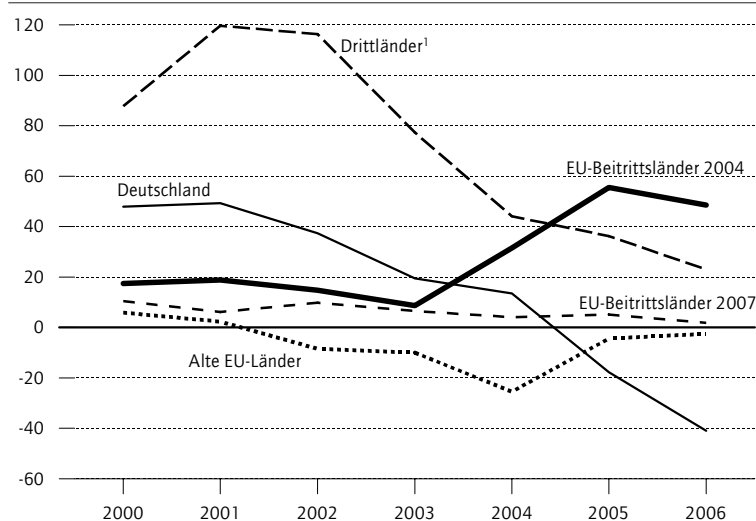
⁴ Zimmermann, K.F., Kahanec, M.: International Migration, Ethnicity and Economic Inequality. In: Salverda, W., Nolan, B., Smeeding, T. M. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Economic Inequality. Oxford 2009.

⁵ Vgl. für die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Deutschland auch Brenke, K., Yuksel, M., Zimmermann, K.F.: The Effects of EU Enlargement and the Temporary Measures of the German Labor Market. In: Kahanec, M., Zimmermann, K.F. (Hrsg.): EU Labor Markets after Post-Enlargement Migration. Berlin et al. 2009, Springer, 111–129.

Abbildung

Jährliche Nettozuwanderung nach Deutschland nach der Herkunftsregion

In 1 000 Personen



¹ Einschließlich Staatenloser und Personen unbekannter Staatsangehörigkeit.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

nie auf den Wegzug von Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit zurückzuführen.⁶

Zudem zeigt sich, dass sich die Struktur der Immigranten nach der EU-Osterweiterung verändert hat. So sind Zuwanderer aus den EU-Beitrittsländern des Jahres 2004, die nach 2004 nach Deutschland eingewandert sind, vergleichsweise älter und weisen ein geringeres Bildungsniveau auf als frühere Immigranten. Waren vor 2004 vor allem Frauen zugewandert, stellen nun junge

⁶ Der Wanderungssaldo in der Abbildung ergibt sich aus der Summe aller dort dargestellten Nettowanderungen.

Tabelle

Erfolg am Arbeitsmarkt von Einwanderern gegenüber gebürtigen Deutschen

	Einkommen (logarithmiert)	Arbeitsstunden	Erwerbstätigkeit	Selbständigkeit
EU-Beitrittsländer 2004 (Zuzug nach 2004)	-0,277	-0,745	-0,231	0,157
EU-Beitrittsländer 2004 (Zuzug vor 2004)	-0,210	-1,199	-0,127	-0,009
Drittländer¹ (Zuzug vor 2004)	-0,126	-0,741	-0,125	-0,021
Drittländer¹ (Zuzug nach 2004)	-0,371	-2,595	-0,442	-0,037
Alte EU-Mitgliedsstaaten (Zuzug vor 2004)	-0,031	0,794	-0,023	0,025
Alte EU-Mitgliedsstaaten (Zuzug nach 2004)	0,058	-1,627	-0,220	-0,010
Deutschland (eingebürgert)	-0,099	-0,630	-0,061	-0,021

¹ Einschließlich der EU-Beitrittsländer 2007.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

Männer insbesondere aus Polen und dem Baltikum die Mehrheit.

Deren veränderte Charakteristika übersetzen sich auch in eine Veränderung ihrer Erfolge auf dem Arbeitsmarkt, die anhand der Daten des Mikrozensus von 2006 analysiert wurden, die mit freundlicher Unterstützung des Datenzentrums der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zur Verfügung gestellt wurden (Tabelle).⁷ Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Einwanderer aus den EU-Beitrittsländern fällt nach der Erweiterung um 23,1 Prozent geringer aus als unter den gebürtigen Deutschen. Für frühere Immigranten aus diesen Staaten beträgt die Differenz nur 12,7 Prozent. Damit scheint die Arbeitsmarktnähe dieser Gruppe im Laufe der Zeit abgenommen zu haben, denn sie weisen zudem die niedrigste Arbeitsmarktbeteiligung aller Immigrantengruppen auf, mit Ausnahme jener Immigranten, die ab 2004 aus einem Nicht-EU-Land nach Deutschland kamen. Gleichzeitig sind sie überwiegend in lohnschwachen Sektoren tätig, leisten mehr Arbeitsstunden und verfügen über das niedrigste durchschnittliche Nettoeinkommen aller Immigrantengruppen – mit Ausnahme wiederum der in jüngeren Jahren aus Nicht-EU-Ländern Zugezogenen. Allerdings ist eine selbständige Beschäftigung unter neuen Immigranten aus den Beitrittsländern um 15,7 Prozent wahrscheinlicher als unter gebürtigen Deutschen. Zusätzlich kommt diese Gruppe, ob angestellt oder selbständig, nur auf ein relativ geringes Erwerbseinkommen. Berücksichtigt man die hohe Zahl von Zu- und Fortzügen, so liegt die Vermutung nahe, dass ein nennenswerter Teil dieser Personen auf saisonaler Basis in gering bezahlter Anstellung – etwa in der Landwirtschaft – tätig ist. Die Ergebnisse legen nahe, dass diese Immigranten eher mit Nicht-EU-Immigranten um Stellen mit geringen Qualifikationsanforderungen konkurrieren als mit einheimischen Arbeitnehmern. Eine Antwort auf Deutschlands Bedarf an Hochqualifizierten stellt diese Gruppe keinesfalls dar.

Insgesamt hat also die Einschränkung der Freizügigkeit in Deutschland nicht zu einem Rückgang der Nettozuwanderung aus den EU-Beitrittsländern geführt – es ist im Gegenteil sogar ein Anstieg zu beobachten. Allerdings hat die Arbeitsmarktnähe dieser Immigrantengruppe im Lauf der Zeit abgenommen. Diese Befunde unterstreichen die Wichtigkeit einer offeneren deutschen Immigrationspolitik, die auf die An-

⁷ Die Angaben in der Tabelle sind geschätzte Regressionskoeffizienten und stellen Abweichungen zur Referenzgruppe der gebürtigen Deutschen dar.

werbung von Hochqualifizierten abzielt. Denn die restriktive deutsche Politik vermag es weder, den Zuzug dringend benötigter Fachkräfte zu gewährleisten, noch die Einreise von nicht benötigten Geringqualifizierten zu verhindern, so dass sich keine positiven Auswirkungen für den deutschen Arbeitsmarkt ergeben können.

Aktuelle deutsche und europäische Initiativen greifen zu kurz

Die deutsche Bundesregierung hat im April 2009 die Europäische Kommission benachrichtigt, dass sie auch weiterhin von der Übergangsregelung zur eingeschränkten Freizügigkeit für Zuwanderer aus den neuen EU-Mitgliedstaaten Gebrauch macht. Auch fünf Jahre nach der EU-Osterweiterung hält sie den Zugang für diese Arbeitnehmer also weiterhin beschränkt. Die geschilderten Trends der Zuwanderung seit 2004 drohen sich auf diese Weise zu verschärfen, denn außer Deutschland und Österreich, haben alle anderen europäischen Staaten längst den gemeinsamen europäischen Arbeitsmarkt realisiert.⁸ Weder erzielt die deutsche Wirtschaft Vorteile aus der Beschäftigung osteuropäischer Fachkräfte, noch ist anzunehmen, dass 2011 – wenn auch Deutschland die Freizügigkeit endgültig umsetzen muss – ein besonderes Interesse qualifizierter Zuwanderer an einer Migration in die Bundesrepublik bestehen wird. Vor diesem Hintergrund droht die erneute Beschränkung der Freizügigkeit zum wirtschaftspolitischen Eigentor zu werden.

Daneben sind aus Berlin auch andere, positive Signale zu vernehmen. Im Januar 2009 trat das so genannte „Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz“ in Kraft. Damit handelt es sich im Kern um eine geeignete Gesetzgebung, die Attraktivität Deutschlands als Einwanderungsland zu erhöhen. Das Gesetz schafft die Voraussetzungen für unbürokratische Arbeitsgenehmigungen für Zuwanderer aus den neuen EU-Staaten (Kasten 2). Für Hochschulabsolventen aus diesen Ländern wird der deutsche Arbeitsmarkt damit de facto vollständig geöffnet.⁹ Es bleibt jedoch abzuwarten, welche Wirkung das Gesetz tatsächlich entfalten kann. Die lautstark nach außen gesendeten Signale von geschlossenen Toren sind so stark, dass ein größerer Effekt aus derzeitiger Sicht fraglich erscheint. Vielmehr reiht sich damit

auch dieses Gesetz in das Gesamtbild einer wenig transparenten und widersprüchlichen deutschen Migrationspolitik ein. Zu einer Neuformulierung der deutschen Migrationspolitik sind besondere Signale nötig, wenn sie erfolgreich kommuniziert werden soll.

Auf europäischer Ebene sind jüngst Schritte unternommen worden, die Attraktivität der EU für Zuwanderer aus Drittstaaten zu erhöhen. Ende Mai 2009 billigte der EU-Ministerrat gemeinsame Mindeststandards für die Aufnahme von Fachkräften aus Drittländern (Kasten 3). Die EU-Staaten haben nun bis 2011 Zeit, die Richtlinie zur „Blue Card“ in nationales Recht umzusetzen. Im Grundsatz erscheint diese Maßnahme geeignet, die EU stärker in den Fokus zuwanderungswilliger Hochqualifizierter zu rücken. Allerdings wird den einzelnen EU-Mitgliedstaaten ein vergleichsweise großer Spielraum bei der Umsetzung der Richtlinie und der Setzung eigener Standards eingeräumt. Etwa müssen Inhaber der „Blue Card“, die in einen anderen EU-Staat umziehen wollen, erneut die Prozedur zur Beantragung vornehmen. Auch die maximale Gültigkeitsdauer von vier Jahren ist restriktiv. Das Ziel, die „Blue Card“ als Pendant zur US-amerikanischen „Green Card“ zu etablieren, dürfte aufgrund solcher Regelungen klar verfehlt werden.

Folgen der Wirtschaftskrise

Das „natürliche Experiment“ der politisch bestimmten EU-Erweiterung und der Öffnung der meisten nationalen Arbeitsmärkte erfährt mit der aktuellen Wirtschaftskrise eine starke externe Beeinflussung. Eine abschließende Analyse der Folgen der Erweiterung auf Migrationsströme unter den bisherigen Bedingungen ist damit faktisch nicht mehr möglich. Die Analysen werden sich auf eine neue Thematik konzentrieren müssen: Verlauf und Effekte von Migration bei voller Freizügigkeit, aber allgemeiner Rezession.¹⁰

Bereits im Vorfeld solcher Untersuchungen lassen sich einige grundsätzliche Feststellungen treffen. Arbeitsmigration reagiert stark auf Wirtschaftszyklen – insbesondere dann, wenn es keine Mobilitätseinschränkungen für die erstmalige Einreise, die Rückkehr in die Heimat oder eine erneute Wanderung in das Zielland gibt. Dies wird in wenigen Jahren auf dem gesamten Gebiet der erweiterten EU der Fall sein. Unter den Migranten

⁸ Das gilt allerdings nicht für Arbeitskräfte aus den 2007 zur EU beigetretenen Ländern; für diese gibt es in einigen Ländern noch keine Freizügigkeit.

⁹ Dies gilt auch für Hochschulabsolventen aus Drittstaaten, also global, wenn es hier auch noch weitere administrative Prüfungen gibt, deren Praxiswirkung noch nicht bewertbar sind. Im Ansatz stellt die Regelung den Versuch einer kompletten Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Hochschulabsolventen dar.

¹⁰ Eine vertiefende Analyse dieser Frage findet sich bei Kahanec, M., Zaiceva, A., Zimmermann, K. F.: EU Enlargement, European Migration Flows, and their Labor Market Effects. In: Kahanec, M., Zimmermann, K. F. (Hrsg.): EU Labor Markets after Post-Enlargement Migration. Berlin et al. 2009, Springer, 3–45.

Kasten 2

Aktionsprogramm der Bundesregierung

Zum 1. Januar 2009 wurden die zuwanderungspolitischen Maßnahmen des Aktionsprogramms „Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ umgesetzt. Neben Änderungen, die Absolventen deutscher Auslandsschulen und sogenannte Bildungsinländer betreffen, umfasst das Programm drei zentrale Elemente zur erleichterten Zuwanderung von Hochschulabsolventen und Hochqualifizierten („Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz“):

1. Für Hochschulabsolventen aus den neuen Mitgliedstaaten der EU und deren Familienangehörige wird der deutsche Arbeitsmarkt vollständig geöffnet. Auf eine Prüfung, ob für die konkrete Beschäftigung keine bevorrechtigten inländischen Arbeitsuchenden zur Verfügung stehen (Vorrangprüfung) wird verzichtet.

2. Die Einkommensgrenze für Hochqualifizierte wird von dem Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung (derzeit 86 400 Euro) auf die Beitragsbemessungsgrenze (West) der allgemeinen Rentenversicherung in Höhe von derzeit 63 600 Euro gesenkt. Sie erhalten dann eine unbefristete Niederlassungserlaubnis.

3. Für Hochschulabsolventen aus Drittstaaten wird der deutsche Arbeitsmarkt vollständig geöffnet. Es erfolgt jedoch eine Vorrangprüfung sowie eine Prüfung, ob der Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt wird.

Quelle: BMAS.

aus EU-Ländern ist schon jetzt der Anteil temporärer Zuwanderer ausgesprochen hoch; er könnte sich unter den veränderten Rahmenbedingungen nochmals erhöhen. Hinzutreten könnte eine Veränderung in der öffentlichen Wahrnehmung und Akzeptanz von Zuwanderung unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise. Dies, wie auch ein Anstieg der Arbeitslosigkeit von Immigranten, könnte zu in einem steigenden Rückkehranreiz führen – zumal dann, wenn bislang nur eine unterqualifizierte Erwerbstätigkeit ausgeübt

wurde und im Herkunftsland eine attraktivere Beschäftigung möglich sein sollte.

Doch genau an dieser Stelle dürften sich die Folgen der weltweiten Wirtschaftskrise zeigen. Anders als noch bei der konjunkturellen Abwärtsbewegung ab 2001 verläuft der derzeitige Abschwung nicht asymmetrisch über die Wirtschaftsräume hinweg, sondern vollzieht sich parallel. Immigranten gerade aus Osteuropa sehen sich somit einer Verschlechterung der Wirtschaftslage so-

Kasten 3

Neue Richtlinie der EU zur „Blue Card“

Nachdem bereits Ende 2007 der Präsident der EU-Kommission einen Vorschlag für eine sogenannte „Blue Card“ der EU vorgestellt hatte, wurde Ende Mai 2009 vom EU-Ministerrat in Brüssel eine Richtlinie mit gemeinsamen Mindeststandards für die Aufnahme von Fachkräften aus Drittländern in der EU verabschiedet. Diese Richtlinie muss von den einzelnen Mitgliedstaaten bis 2011 in nationales Recht umgesetzt werden.

Es werden darin EU-weite Mindeststandards für die Zulassungsverfahren von nicht-europäischen Fachkräften und Hochqualifizierten gesetzt. Im Einzelnen werden folgende Kriterien für die Ausgabe der „Blue Card“ vorgesehen, die eine Gültigkeit von ein bis vier Jahren haben soll, wobei eine Verlängerung möglich ist:

- Nachweis der Hochqualifizierung (zum Beispiel ein entsprechender Hochschulabschluss) oder eine

entsprechende Berufserfahrung von mindestens fünf Jahren im Wirtschaftszweig der angestrebten Erwerbstätigkeit.

- Gültiger Arbeitsvertrag beziehungsweise verbindliches Arbeitsplatzangebot für eine qualifizierte Tätigkeit von mindestens einjähriger Dauer, wobei das Bruttogehalt mindestens dem 1,5-fachen durchschnittlichen Jahresgehalt des Ziellandes entsprechen muss (für Berufe mit akutem Fachkräftemangel kann dieser Wert auf das 1,2-fache reduziert werden).
- Gültige Reisedokumente, Krankenversicherungsnachweis, Führungszeugnis.

Quelle: Europäische Kommission.

wohl im gegenwärtigen Aufenthaltsland als auch in ihrem Heimatland gegenüber. Stellt sich die Situation für sie in den alten EU-Staaten objektiv oder auch nur subjektiv besser dar, wird dies die Rückkehrneigung in die neuen EU-Mitgliedstaaten stark dämpfen und könnte dort sogar neue Absichten zur Migration wecken. Generell werden Fragen der Weitermigration und der zirkulären Wanderungen eine größere Rolle für die internationalisierten Arbeitsmärkte spielen.

Das Verhalten von Immigranten aus den Beitrittsländern könnte zudem je nach Aufenthaltsland und Qualifikation abweichend ausgeprägt sein. Beispielsweise beeinträchtigt die Wirtschaftskrise in Deutschland aktuell vor allem die exportorientierten Investitionsgüterindustrien mit ihrem hohen Anteil qualifizierter Beschäftigung, während etwa Irland und Großbritannien eher unter den generellen Auswirkungen des globalen wirtschaftlichen Abschwungs leiden, der alle Qualifikationsgruppen betrifft. Hochqualifizierte Immigranten (die oftmals eher jung, allein stehend und ohne weitere starke familiäre Bindungen im Aufenthaltsland sind) neigen eher zur Rückkehr oder Weiterwanderung in andere Zielländer als Geringqualifizierte, die nicht annehmen können, in ihrem Heimatland oder anderswo Arbeit zu finden. Außerdem können Faktoren wie bestehende Netzwerke oder die Sprache weitere anziehende beziehungsweise abstoßende Faktoren für die europäische Ost-West-Migration sein. Genauere Prognosen über das Wanderungsverhalten sind derzeit kaum seriös möglich.

Fazit

Die Osterweiterung der EU wirkte als institutioneller Antrieb für das Migrationspotential in Europa. Die Gesamtzahl der Zuwanderer aus den neuen Mitgliedstaaten hat zwischen 2003 und 2007 deutlich zugenommen, bei sehr ungleicher Verteilung zwischen den Zielländern der alten EU. Von einer Massenmigration, wie sie vor der EU-Erweiterung gelegentlich befürchtet worden war,¹¹ kann allerdings keine Rede sein – der An-

teil der Einwanderer aus den Beitrittsländern in den alten EU-Staaten bleibt bis heute kleiner als derjenige von Zuwanderern aus Drittstaaten. Die vielfach praktizierten Übergangsregelungen zur Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit haben offenkundig viele qualifizierte Zuwanderer aus den Beitrittsländern des Jahres 2004 nach Irland oder Großbritannien „umgeleitet“, während Spanien und Italien die primären Zielländer für Immigranten aus Bulgarien und Rumänien sind.

Es liegen keine Hinweise darauf vor, dass die Zuwanderer aus den neuen EU-Staaten einheimische Arbeitnehmer verdrängt haben, dass sie einen Druck auf deren Löhne ausüben oder in höherem Maße von staatlichen Transferleistungen abhängig wären als die inländische Bevölkerung. Die Abwanderung von jungen und qualifizierten Personen stellt indes für die Herkunftsländer eine Herausforderung in demographischer und ökonomischer Hinsicht dar. Allerdings dürfte die zu erwartende „Wissenszirkulation“ im Rahmen von zirkulärer und Rück-Wanderung einen Beitrag leisten, diese Probleme zu überwinden.

Deutschland hat im Erweiterungsprozess geradezu mutwillig darauf verzichtet, sich als Zuwanderungsland zu etablieren. Zwar sind auch hier die Zahlen der osteuropäischen Zuwanderer gestiegen, allerdings hat sich nicht gerade deren Qualifikationsniveau verbessert. Auf diese Weise erzielt die deutsche Wirtschaft weder Vorteile aus der Beschäftigung osteuropäischer Fachkräfte, noch ist anzunehmen, dass 2011, wenn auch Deutschland die Freizügigkeit endgültig umsetzen muss, ein besonderes Interesse qualifizierter Zuwanderer an einer Migration in die Bundesrepublik bestehen wird. Dabei nützt es vorerst wenig, dass die Regierung unterdessen eher „geräuschlos“ Regelungen zur unbürokratischen Arbeitsgenehmigung für Hochqualifizierte auch aus den neuen EU-Staaten getroffen hat. Dazu sind die lautstark nach außen gesendeten Signale geschlossener Tore zu stark. Auch in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise ist eine solche Politik kurzsichtig, denn in der Zukunft wird ein Fachkräftebedarf bestehen, der nur durch Zuwanderungen gedeckt werden kann.

¹¹ Vgl. z. B. Sinn, H.-W., Flaig, G., Werding, M., Munz, S., Düll, N., Hofmann, H.: EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung. München 2001.

JEL Classification:
J61, F22, E24

Keywords:
EU enlargement,
International migration

Wie groß sind die Beschäftigungsverluste aufgrund eines allgemeinen Mindestlohns?

Kai-Uwe Müller
kmueller@diw.de

In den letzten Jahren sind verschiedene empirische Studien zu den Beschäftigungswirkungen eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland erschienen. Die Bandbreite der simulierten Job-Verluste reicht von 140 000 bis 1,2 Millionen. Eine neue Studie des DIW Berlin auf der Basis von Daten des Sozio-oekonomischen Panels und der Verdienstrukturserhebung 2006 zeigt, dass die simulierten Nachfrageeffekte sehr sensitiv auf Messfehler bei den Stundenlöhnen, Eingrenzungen der verwendeten Stichprobe und die unterstellten Elastizitäten der Arbeitsnachfrage reagieren. Ein allgemeiner Mindestlohn von 7,50 Euro hätte nach dieser Untersuchung eher moderate Arbeitsplatzverluste in Höhe von rund 290 000 zur Folge.

In den letzten Jahren wurde die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne in Deutschland in Politik und Wissenschaft kontrovers diskutiert. Mittlerweile ist eine ganze Reihe empirischer Studien veröffentlicht worden, die mögliche Auswirkungen eines Mindestlohns auf die Arbeitsnachfrage abschätzen.¹ Die Ergebnisse dieser Analysen weisen eine beträchtliche Bandbreite bei den simulierten Beschäftigungseffekten auf (Tabelle 1). Sie reichen von Einbußen in Höhe von rund 140 000 bis 1,2 Millionen Beschäftigungsverhältnissen. Der wirtschaftspolitische Nutzen von Ex-ante-Evaluationen und Prognosen ist begrenzt, wenn für solch substantielle Abweichungen keine Erklärungen geliefert werden.

In einer neuen Studie des DIW wird die Robustheit der simulierten Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns von 7,50 Euro untersucht.² Das Ziel ist, die heterogenen Ergebnisse bisheriger Studien zu interpretieren und die wahrscheinlichen Folgen eines Mindestlohns für die Beschäftigungsnachfrage einzugrenzen. Die Höhe der berechneten Beschäftigungsverluste wird bestimmt von den Eigenschaften der herangezogenen Datensätze, den Abgrenzungen der Untersuchungsstichprobe, der Genauigkeit der Erfassung von Stundenlöhnen im Niedriglohnbereich sowie den getroffenen Annahmen in den zu Grunde liegenden Arbeitsnachfragemodellen.

¹ Vgl. Bachmann, R., Bauer, T.K., Kluge, J., Schaffner, S., Schmidt, C.M.: Mindestlöhne in Deutschland. Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte. RWI Materialien, Heft 43, 2008; Bauer, T.K., Kluge, J., Schaffner, S., Schmidt, C.M.: Fiscal Effects of Minimum Wages: An Analysis for Germany. IZA Diskussionspapier Nr. 3875, 2008; Knabe, A., Schöb, R.: Minimum Wage Incidence: The Case for Germany. CESifo Working Paper Nr. 2432, 2008; Müller, K.-U., Steiner, V.: Mindestlöhne kosten Arbeitsplätze: Jobverluste vor allem bei Geringverdienern. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 30/2008; Ragnitz, J., Thum, M.: Zur Einführung von Mindestlöhnen: Empirische Relevanz des Niedriglohnssektors. Ifo-Schnelldienst, 10/2007.

² Vgl. Müller, K.-U.: How Robust are Simulated Employment Effects of a Legal Minimum Wage in Germany? A Comparison of Different Data Sources and Assumptions. Discussion Paper des DIW Berlin Nr. 900, 2009.

Tabelle 1

Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns von 7,50 Euro pro Stunde in Deutschland

Vergleich verschiedener empirischer Studien

Studie	Datensatz	Einschränkungen der Lohnverteilung, Fortschreibung der Löhne	Elastizitäten	Beschäftigungseffekt	
				Personen	In Prozent ⁴
Bachmann et al. (2008)	SOEP, Welle 2006; BAP ¹ , Welle 2005	Keine Einschränkungen der Lohnverteilung, Löhne nicht extrapoliert	geschätzte Eigen- und Kreuzpreiselastizitäten	-1 189 430	-4,59
Bauer et al. (2008)	SOEP, Welle 2007; BAP ¹ , Welle 2006	2,5 Prozent der Lohnverteilung oben und unten gestutzt, Löhne nicht extrapoliert	geschätzte Eigen- und Kreuzpreiselastizitäten	-860 000	-3,34
Ragnitz/Thum (2007)	GLS ² , Welle 2001	Keine Einschränkungen der Lohnverteilung, Löhne nicht extrapoliert	unterstellte konstante Elastizität von -0,75	-1 100 000	-6,08
Knabe/Schöb (2008)	SOEP, Welle 2007	Stundenlöhne unter 2,75 Euro auf 2,75 Euro gesetzt, extrapoliert bis 2010	unterstellte konstante Elastizität von -0,75	-842 033	-2,60
Müller/Steiner (2008)	SOEP, Welle 2007	Stundenlöhne unter 3 Euro und über 150 Euro ausgeschlossen, extrapoliert bis 2008	geschätzte Eigen- und Kreuzpreiselastizitäten	-141 405	-0,59
Müller (2009)	VSE ³ , Welle 2006	Stundenlöhne unter 3 Euro und über 150 Euro ausgeschlossen, extrapoliert bis 2008	geschätzte Eigen- und Kreuzpreiselastizitäten	-290 600	-1,43

¹ Beschäftigtenpanel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.² Gehalts- und Lohnstrukturerhebung.³ Verdienststrukturerhebung (erweiterte Nachfolgeerhebung der GLS).⁴ Bezogen auf das hochgerechnete Beschäftigungsniveau des jeweiligen Datensatzes.

Quelle: Darstellung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

Da sich die vorliegenden empirischen Studien hinsichtlich der Annahmen sowie verschiedener Simulationsparameter unterscheiden und diese Faktoren multiplikativ verknüpft sind, ergeben sich erhebliche Abweichungen bei den Beschäftigungseffekten. Analysen auf Basis differenzierter empirischer Eigen- und Kreuzpreiselastizitäten der Arbeitsnachfrage sind Studien mit homogenen Elastizitäten überlegen, da zum einen die Wirkungen des Mindestlohns für bestimmte Arbeitsmarktgruppen gravierender ausfallen – insbesondere für geringfügig Beschäftigte – als für andere, weniger stark betroffene Arbeitnehmer (zum Beispiel qualifizierte Vollzeitkräfte). Zum anderen können Substitutionsbeziehungen zwischen diesen Gruppen abgebildet werden. Die Aktualität und Repräsentativität der Datenbasis spielt ebenfalls eine zentrale Rolle für die Größe der Effekte. Beispielsweise suggerieren die quantitativ ähnlichen Resultate von Ragnitz und Thum sowie Knabe und Schöb Robustheit der Ergebnisse. Diese methodisch vergleichbaren Simulationen basieren jedoch auf verschiedenen Datengrundlagen und sind für verschiedene Personengruppen repräsentativ.

Die Studie des DIW Berlin analysiert die Sensitivität der Beschäftigungseffekte auf Basis von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) sowie der Verdienststrukturerhebung (VSE) des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2006. Der Vergleich dieser beiden Datensätze erlaubt unter anderem eine Einschätzung der Messfeh-

ler am unteren Ende der Verteilung der beobachteten Stundenlöhne, da Löhne und Arbeitszeiten in der VSE präziser erhoben werden als in Haushaltsbefragungen wie dem SOEP. Im Gegenzug können Beschränkungen in der VSE-Stichprobe – wie das Fehlen von Informationen über Arbeitnehmer in Kleinbetrieben unter zehn Beschäftigten – auf Basis des SOEP ausgeglichen werden. Der Vergleich von SOEP- und VSE-Daten hat gezeigt, dass Stundenlöhne unterhalb von drei Euro mit großer Wahrscheinlichkeit Messfehlern zuzuschreiben sind, solange es sich nicht um subventionierte Jobs oder Hinzuverdienste beim Bezug von Arbeitslosengeld II oder der Rente handelt. In den neueren Simulationsstudien zum Mindestlohn wird deshalb die Stichprobe im unteren Bereich entsprechend beschränkt.

Tabelle 2 zeigt beispielhaft auf Basis von Daten der VSE die Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns von 7,50 Euro pro Stunde. Die Simulation der Beschäftigungseffekte basiert auf einer differenzierten Betrachtung unterschiedlicher Beschäftigungstypen und Qualifikationsgruppen sowie geschätzten Arbeitsnachfrageelastizitäten jeweils getrennt für Männer und Frauen sowie für West- und Ostdeutschland.³

³ Freier, R., Steiner, V.: 'Marginal Employment' and the Demand for Heterogeneous Labour: Empirical Evidence from a Multi-Factor Labour Demand Model for Germany. Discussion Paper des DIW Berlin Nr. 662, 2007.

Tabelle 2

Änderungen der Arbeitsnachfrage bei einem Mindestlohn von 7,50 Euro pro Stunde

In Personen

			Output-Preis-Elastizitäten ¹			Wirkung von Stichprobeneinschränkungen ²	
			0	-1	-2	Ohne Kleinbetriebe	Mit Auszubildenden
Westdeutschland							
Vollzeit	gelernt ³	Frauen	-4 500	-39 700	-75 000	-11 900	-12 000
		Männer	65 200	-19 400	-103 900	-6 200	-6 200
	ungelernt ⁴	Frauen	1 900	-4 400	-10 600	-1 500	-1 500
		Männer	-34 000	-46 400	-58 900	-900	-800
Teilzeit	Frauen	29 800	-12 900	-55 600	6 700	6 700	
	Männer	-16 700	-26 700	-36 800	-100	-100	
Geringfügig beschäftigt	Frauen	-48 300	-60 600	-72 800	-27 000	-27 000	
	Männer	-24 800	-30 100	-35 400	-6 700	-6 700	
Insgesamt			-31 400	-240 200	-449 000	-47 600	-47 600
Ostdeutschland							
Vollzeit	gelernt ³	Frauen	-3 900	-14 200	-24 500	-10 100	-10 100
		Männer	3 200	-14 100	-31 400	-9 400	-9 400
	ungelernt ⁴	Frauen	1 400	700	-100	300	300
		Männer	-200	-1 400	-2 500	-700	-700
Teilzeit	Frauen	11 800	1 000	-9 900	-1 500	-1 500	
	Männer	100	-1 700	-3 500	-800	-800	
Geringfügig beschäftigt	Frauen	-13 500	-15 200	-16 800	-6 600	-6 700	
	Männer	-4 400	-5 500	-6 700	-4 300	-4 300	
Insgesamt			-5 500	-50 400	-95 400	-33 100	-33 200

1 Extrapoliert für Betriebe mit weniger als zehn Mitarbeitern anhand von gruppenspezifischen Korrekturfaktoren auf Basis des SOEP.

2 Bei einer Output-Preis-Elastizität von -1.

3 Abschluss der mittleren Reife oder Berufsausbildung.

4 Weder mittlere Reife noch Berufsausbildung.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

Die ersten drei Spalten weisen die Effekte für drei unterstellte Elastizitäten hinsichtlich des Güterpreises (0, -1, -2) aus. Die simulierten Gesamteffekte variieren mit dieser Annahme zwischen Verlusten von rund 35 000 Jobs bei vollkommen unelastischer Güternachfrage bis zu Beschäftigungseinbußen von 450 000 bei einer extrem elastischen Nachfrage (-2), die für die gesamte Volkswirtschaft unwahrscheinlich ist.

Die Annahme eines homogenen Output-Gutes ist stark vereinfachend; allerdings liegen keine differenzierten aktuellen Schätzungen zur Elastizität der Güternachfrage in Deutschland vor. Eine gesamtwirtschaftliche Elastizität von -1 impliziert immer noch eine recht elastische Güternachfrage. Nachfolgend wird daher die mittlere Simulation mit einer Output-Preis-Elastizität von -1 als Referenzszenario gesetzt, bei dem ein Beschäftigungsverlust von rund 290 000 Personen erwartet wird.

Die größten Einbußen würden mit 120 000 Jobs bei geringfügig Beschäftigten eintreten. Überdurchschnittlich sind auch ungelernete Männer mit einer Vollzeit-Stelle in Westdeutschland

betroffen. Der Abbau von Teilzeitstellen ist dagegen vergleichsweise gering – für Frauen in Ostdeutschland resultiert sogar ein leicht positiver Effekt –, da geringfügige Arbeitsverhältnisse durch Teilzeitstellen substituiert werden. Bei elastischer Güternachfrage verlieren auch qualifizierte Vollzeitkräfte ihren Arbeitsplatz, obwohl auch hier Substitutionsbeziehungen zu niedrig qualifizierten und geringfügigen Beschäftigungen bestehen. Schließlich verdeutlicht das mittlere Szenario, wie sensitiv die Simulation auf Abgrenzungen in der Datenbasis reagiert. Beispielsweise reduzieren sich die Beschäftigungseffekte um mehr als zwei Drittel, wenn die VSE-Daten nicht um Informationen über Kleinbetriebe ergänzt werden.

Fazit

Der Vergleich der Simulationsergebnisse anhand der Verdienststrukturerhebung und des SOEP hat frühere Arbeiten des DIW Berlin bestätigt. Diese ergaben, dass die Beschäftigungsverluste infolge eines Mindestlohns mit 290 000 verglichen mit Simulationen, die einen Rückgang um mehr als eine Million Jobs prognostizieren,

eher moderat ausfallen. Die höheren Effekte im Vergleich zur Vorgängerstudie des DIW Berlin resultieren aus einer hier unterstellten höheren Güternachfrageelastizität von -1 . Die vorliegende Untersuchung bietet sehr differenzierte Ergebnisse zu den Beschäftigungswirkungen eines allgemeinen Mindestlohns für einzelne Perso-

nengruppen sowie für West- und Ostdeutschland. Sie trägt darüber hinaus zur Erklärung der großen Unterschiede zwischen den Ergebnissen bisheriger Studien bei. Beides kann der Wirtschaftspolitik zu einer besseren Abschätzung möglicher Beschäftigungseffekte eines Mindestlohns verhelfen.

JEL Classification:
J23, J31, J38

Keywords:
Minimum wage,
Wage distribution,
Employment effects,
Labor demand

Nicolas R. Ziebarth

**Long-Term Absenteeism and Moral Hazard:
Evidence from a Natural Experiment**

Sick leave payments represent a significant portion of public health expenditures and labor costs. Reductions in replacement levels are a commonly used instrument to tackle moral hazard and to increase the efficiency of the health insurance market. In Germany's Statutory Health Insurance (SHI) system, the replacement level for periods of sickness of up to six weeks was reduced from 100 percent to 80 percent of an employee's gross wage at the end of 1996. At the same time, the replacement level for individuals absent for a long-term period, i.e., from the seventh week onwards, was reduced from 80 to 70 percent. We show theoretically that the net reform effects on long-term absenteeism can be disentangled into a direct and an indirect effect. Using SOEP data, a natural control group, and two different treatment groups, we estimate the net and the direct effect on the incidence and duration of long-term absenteeism by difference-in-differences. Our findings suggest that, on population average, the reforms have not affected long-term absenteeism significantly, which is in accordance with our theoretical predictions, assuming that employees on long-term sick leave are seriously sick. However, we find some heterogeneity in the effects and a small but significant decrease in the duration of long-term absenteeism for the poor and middle-aged full-time employed persons. All in all, moral hazard and presenteeism seem to be less of an issue in the right tail of the sickness spell distribution. Finally, our calculations suggest that from 1997 to 2006, around five billion euros were redistributed from persons on long-term sick leave to the SHI insurance pool.

Discussion Paper Nr. 888

Mai 2009

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen als PDF-Dateien vor und können von den entsprechenden Webseiten des DIW Berlin heruntergeladen werden (www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/26927.html).

The full text versions of the Discussion Papers are available in PDF format and can be downloaded from the DIW Berlin website (www.diw.de/english/discussion_papers/32807.html).

Themen des nächsten Wochenberichts:
CO₂-Besteuerung von Pkw in Europa
Mikrokredite in Deutschland

Hinweis auf eine Neuerscheinung

Claudia Kemfert

Jetzt die Krise nutzen

Bei der Lösung der ökonomischen Krise gilt es auch die ökologische Krise mitzudenken: „Wenn wir jetzt klug die politischen Weichen stellen, schlagen wir drei Krisen mit einer Klappe – die Wirtschaftskrise, die Energiekrise und die Klimakrise.“

Claudia Kemfert fordert die deutschen Politiker auf:

1. Die Märkte regulieren und den Emissionshandel konsequent umsetzen.
2. Grüne Märkte unterstützen.
3. Für Energiesicherheit sorgen.
4. Die Energieeffizienz steigern.
5. Die Netz-Infrastrukturen ausbauen.
6. Forschung und Entwicklung stärken.

Der Klimaschutz ist die Lösung und der Weg aus dem Problem, denn Klimaschutz schafft Wachstum und Arbeitsplätze. In Anbetracht der Wirtschafts- und Finanzkrise unterstreicht Claudia Kemfert: „Wenn die Politiker jetzt für die richtigen Anreize sorgen, die Unternehmer sich auf klimabewusste Geschäftsmodelle einlassen und der Verbraucher klimabewusst konsumiert, wird Deutschland im Kampf gegen den Klimawandel zu den globalen Gewinnern gehören und gleichzeitig gestärkt aus der Wirtschaftskrise hervorgehen.“

Klimaschutz ist kein Kostenfaktor, sondern der Wirtschaftsmotor der Zukunft. Ein intelligenter Energiemix wird am Innovationsstandort Deutschland Arbeitsplätze schaffen.

Claudia Kemfert ist Professorin für Energieökonomie und Nachhaltigkeit an der privaten Elite-Universität Hertie School of Governance in Berlin und leitet die Abteilung Energie, Umwelt und Verkehr am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin). Sie ist Wirtschaftsexpertin auf den Gebieten Energieforschung und Klimaschutz. Claudia Kemfert berät unter anderem den EU-Kommissionspräsidenten Barroso, die Weltbank sowie die Vereinten Nationen und ist offizielle Gutachterin des Intergovernmental Panel of Climate Change (IPPC).

Murmann Verlag, Hamburg 2009

128 Seiten, gebunden

Euro 12,-

ISBN 978-3-86774-076-0

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Dr. habil. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Alexander Kritikos
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Chefredaktion

Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

Tobias Hanraths
PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt

Presestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent./min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,-
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die Stabs-
abteilung Kommunikation des DIW
Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.



Wer soll das bezahlen?

von Stefan Bach*

Die scharfe Rezession treibt die öffentlichen Haushalte in eine tiefe Krise. Die Steuereinnahmen brechen weg und die Ausgaben steigen. Hinzu kommen die Steuersenkungen und Ausgabenprogramme im Rahmen der Konjunkturpakete. In diesem Jahr wird das Haushaltsdefizit auf über drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts hochschnellen, 2010 werden es wohl fünf bis sechs Prozent sein. Selbst wenn das Wirtschaftswachstum wieder zügig anzieht und das Defizit 2011 unter die Drei-Prozent-Quote gedrückt werden kann, wird die Staatsverschuldung steil ansteigen. Lag sie 2008 noch bei 66 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, so könnten es Ende 2011 knapp 80 Prozent werden. Je Einwohner bedeutet das einen Anstieg der Schuldenlast um 4 000 Euro gegenüber 2008, schon jetzt beträgt sie 20 000 Euro.

Die scharfe Rezession treibt die öffentlichen Haushalte in eine tiefe Krise. Die Steuereinnahmen brechen weg und die Ausgaben steigen. Hinzu kommen die Steuersenkungen und Ausgabenprogramme im Rahmen der Konjunkturpakete. In diesem Jahr wird das Haushaltsdefizit auf über drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts hochschnellen, 2010 werden es wohl fünf bis sechs Prozent sein. Selbst wenn das Wirtschaftswachstum wieder zügig anzieht und das Defizit 2011 unter die Drei-Prozent-Quote gedrückt werden kann, wird die Staatsverschuldung steil ansteigen. Lag sie 2008 noch bei 66 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, so könnten es Ende 2011 knapp 80 Prozent werden. Je Einwohner bedeutet das einen Anstieg der Schuldenlast um 4 000 Euro gegenüber 2008, schon jetzt beträgt sie 20 000 Euro.

Wer soll das bezahlen? Natürlich wir alle, über künftig höhere Steuern oder gekürzte öffentliche Leistungen. Die Haushaltsdefizite müssen über die Konjunkturzyklen hinweg gegen Null gehen. Dazu ist die neue Schuldenbremse ein wichtiges und richtiges Signal. Wenn mittelfristig die Defizite auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts begrenzt werden und die Wirtschaft im längerfristigen Durchschnitt um 1,5 Prozent jährlich wächst, wird die Schuldenquote sukzessive sinken.

Dazu muss ein strukturelles Defizit von zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts konsolidiert werden, also etwa 50 Milliarden Euro im Jahr. Alle staatlichen Leistungen müssen auf den Prüfstand. Neben Subventionen und Verwaltungsausgaben dürfen dabei auch die Sozialleistungen nicht tabu sein, denn die machen mit einem Viertel den größten Posten im Staatsbudget aus. Zur Not muss man hier linear kürzen. Wenn man das nicht will, Stichwort Rentengarantie, müssen eben die Steuern angehoben werden. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer oder der Ökosteuer kürzt die Sozialleistungen indirekt und belastet die Erwerbs- und Kapitaleinkommen gleich mit. Auch die Sozialbeiträge sind zurzeit zu niedrig, um die Sozialkassen dauerhaft zu stabilisieren, wenn deren Ausgaben auf dem derzeitigen Niveau bleiben sollen.

Kürzungen von Sozialleistungen oder Erhöhungen indirekter Steuern und Sozialbeiträge treffen niedrige Einkommen relativ stark. Zum Ausgleich wird man wohl die Besserverdienenden weiter in die kalte Steuerprogression laufen lassen müssen. Aber auch moderate Erhöhungen der Reichensteuer oder stärkere Belastungen größerer Vermögen sind durchaus möglich. Denn der europäische Senkungswettlauf bei den Unternehmens- und Kapitaleinkommensteuern wird bald zu Ende gehen, da deren Protagonisten dem Staatsbankrott bedrohlich nahe kommen.

* Stefan Bach ist stellvertretender Leiter der Abteilung Staat des DIW Berlin.