



### Kein Mindestlohn ohne unabhängige wissenschaftliche Evaluation

Die neue Bundesregierung hat die Einführung eines allgemeinen Mindestlohns in Deutschland angekündigt. Dies wird massive Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt haben. Aus diesem Anlass veranstaltet das IZA als weltweit führendes Netzwerk von Arbeitsmarktforschern am 20. März 2014 eine internationale Fachkonferenz, um die Erfahrungen mit Mindestlöhnen in anderen Ländern und die Schlussfolgerungen für die aktuelle Debatte in Deutschland zu diskutieren (► Seite 5). IZA Compact fasst die wichtigsten Positionen eines aktuellen IZA-Standpunkts von *Patrick Arni, Werner Eichhorst, Nico Pestel, Alexander Spemann und Klaus F. Zimmermann* (alle IZA) zu diesem umstrittenen Thema zusammen.

#### Mindestlöhne im Vergleich

Mindestlöhne sind in Europa weit verbreitet, unterscheiden sich aber in der Höhe, in den Anpassungen der Mindestlohnhöhe und in der Abgrenzung des Beschäftigtenkreises. International lassen sich Mindestlöhne vergleichen, wenn sie in Bezug gesetzt werden zum Medianverdienst (Kaitz-Index). Als Berechnungsgrundlage für den Kaitz-Index dient zumeist der Vollzeitverdienst. Um den geplanten deutschen Mindestlohn einordnen zu können, bedarf es ebenfalls einer Berechnung auf Grundlage des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten. Dieser lag 2012 bei 17,10 Euro je Stunde. Für Deutschland ergibt sich somit bei einem geplanten Mindestlohn von 8,50 Euro ein Wert von rund 50 Prozent, der im oberen Mittelfeld der OECD liegen würde (► Abbildung, Seite 2). Durch die Herausnahme der Teilzeitbeschäftigten ist der Wert zwar international vergleichbar, aber angesichts der hohen Teilzeitquote in Deutschland nur von begrenzter Aussagekraft. Bei Einbeziehung der Teilzeitbeschäftigten ergibt sich ein Medianlohn von rund 14,00 Euro für Deutschland und ein Indexwert von hohen 60 Prozent. Im Durchschnitt aller für Deutschland vorliegenden Berechnungen werden 55 bis 56 Prozent erreicht.

#### Was ist über die Wirkungen von Mindestlöhnen bekannt?

##### Deutschland – Ergebnisse aus ex ante-Evaluationen

Die Beschäftigungseffekte und fiskalischen Wirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns waren bereits Gegenstand mehrerer Mikrosimulationsstudien (ex ante-Evaluationen). Sie gelangen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass negative Beschäftigungseffekte durch einen flächendeckenden Mindestlohn zu erwarten sind. Neue IZA-Mikrosimulationen bestätigen dieses Ergebnis (► IZA-Standpunkt Nr. 65). Demnach werden mindestens knapp 600.000 Menschen ihre Arbeit verlieren, wenn ein

„Die Risiken des Mindestlohns lassen sich nur durch ein geringes Einstiegsniveau und vorsichtige Anpassungen in Grenzen halten. In jedem Fall muss ein solch massiver Politikeingriff durch konsequente empirische Evaluationsforschung begleitet werden.“



Bernd Fitzenberger (Universität Freiburg)

„Nachdem der Mindestlohn in Deutschland nun beschlossene Sache ist, bleibt die entscheidende Frage, wer eigentlich dessen Höhe festlegt.“



Tito Boeri (Bocconi University)

„Entscheidungen über Mindestloohnerhöhungen sollten nicht der Politik überlassen werden. Sie könnten beispielsweise an das inflationsbereinigte Produktivitätswachstum gekoppelt werden.“



Richard Freeman (Harvard University)

#### » In dieser Ausgabe

##### FREIZÜGIGKEIT UND ARBEITSMÄRKTE

Ein internationaler Workshop des IZA thematisierte in Bukarest die ökonomischen Folgen der Ost-West-Migration aus den neuen EU-Staaten und den osteuropäischen Partnerstaaten. [Seite 6](#)

##### CHINESISCHE ARBEITSMÄRKTE

Mit mehreren Veranstaltungen und neuen Befragungsdaten unterstützt das IZA die Erforschung der Besonderheiten chinesischer Arbeitsmärkte im ländlichen und städtischen Raum. [Seite 9](#)

##### TRANSATLANTISCHER FREIHANDEL?

IZA-Direktor Klaus F. Zimmermann diskutierte im „IZA Tower Talk“ in Bonn mit dem Vorsitzenden der Atlantik-Brücke, Friedrich Merz, über die großen Chancen, die mit einem transatlantischen Freihandelsabkommen zwischen EU und USA verbunden wären. [Seite 10](#)

##### ARBEITSMÄRKTE IN AFRIKA

Die Erfolgsbewertung von Aus- und Weiterbildungsprogrammen in afrikanischen Volkswirtschaften war Gegenstand einer in Nairobi ausgerichteten IZA-Konferenz im Auftrag des britischen Ministeriums für internationale Entwicklung. [Seite 11](#)

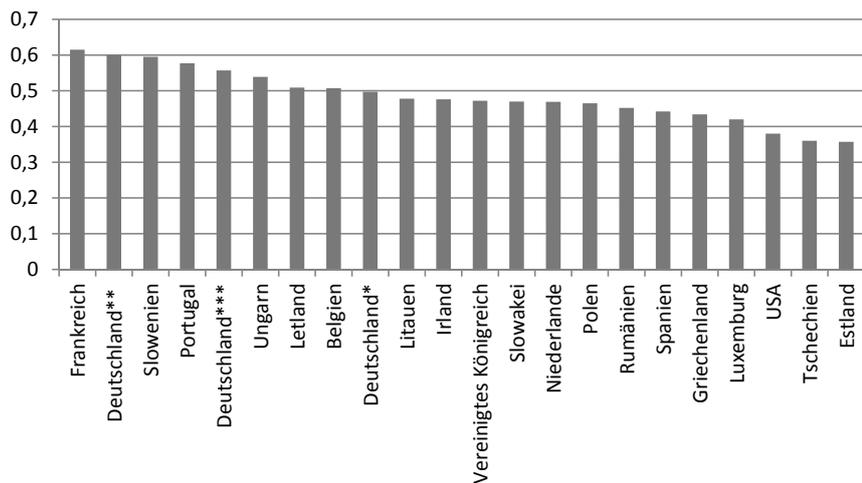
##### IZA YOUNG LABOR ECONOMIST AWARD

Zu Jahresbeginn verlieh das IZA den „Young Labor Economist Award“ für eine bemerkenswerte Forschungsarbeit zum Studium geschlechtsspezifischer Lohnunterschiede. [Seite 11](#)

##### MEINUNG: BEDROHTE FREIHEIT

Klaus F. Zimmermann sieht die EU nach dem Votum der Schweiz gegen weitere Zuwanderung aus Europa in der Pflicht, eine noch konsequentere Migrations- und Integrationsstrategie zu entwickeln. [Seite 12](#)

Mindestlöhne in Europa relativ zum Vollzeitmedianlohn 2012



Quelle: OECD.

\* Hypothetischer Wert für Deutschland basierend auf einem Vollzeitmedianlohn sozialversicherungspflichtig Beschäftigter von 17,10 € (Bundesagentur für Arbeit).

\*\* Hypothetischer Wert für Deutschland basierend auf einem Medianstundenlohn inkl. Teilzeitbeschäftigter von rund 14,00 € in Anlehnung an DIW und IAQ.

\*\*\* Hypothetischer Wert als Mittelwert vorliegender Berechnungen nach Kluge (2013) mit Medianverdienst von 15,26 €.



gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 Euro je Stunde eingeführt würde – vor allem Teilzeitbeschäftigte, Frauen, Geringqualifizierte und Ostdeutsche.

Zu den fiskalischen Wirkungen der Mindestlohneinführung liegen unterschiedliche Ergebnisse vor. Einige Studien berechnen eindeutig negative Effekte, andere ermitteln sogar kurzfristige Einsparungen. Sie kommen zustande, weil sich dank des mindestlohnbedingten höheren Nominal Einkommen höhere Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben ergeben – diese Mehreinnahmen sind so hoch, dass sie die Mehrausgaben für arbeitslos gewordene Menschen überkompensieren. Auch die neuen IZA-Mikrosimulationen kommen zu kurzfristigen fiskalischen Einsparungen im einstelligen Milliardenbereich.

Dieses Ergebnis sollte jedoch nicht so interpretiert werden, dass die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns zur Sanierung der Staatsfinanzen beitragen wird. Erstens wird voraussichtlich mehr als eine halbe Million Menschen ihre Jobs verlieren. Je länger die Menschen in Arbeitslosigkeit verbleiben, desto höher sind die fiskalischen Kosten. Da insbesondere Geringqualifizierte und Ostdeutsche von Arbeitslosigkeit betroffen sind, ist umso mehr mit einer längeren Arbeitslosigkeit als Folge der Mindestlohneinführung zu rechnen. Zweitens werden Ausbildungsentscheidungen von jungen Menschen durch einen hohen Mindestlohn tendenziell negativ beeinflusst. Wenn der erwartete Ertrag einer Ausbildungsentscheidung relativ zum Mindestlohn zu gering erscheint, werden junge Menschen dauerhaft in gering entlohn

Tätigkeiten verharren. Dadurch erhöht sich die Gefahr von „low pay-no pay“-Lebensläufen. Auch über diesen Kanal entstehen zusätzliche fiskalischen Belastungen. Drittens ist die Interaktion von Mindestlohn und Schwarzarbeit in den Simulationsmodellen nicht erfasst. Je höher der Mindestlohn, desto höher wird der Zuwachs an Schwarzarbeit sein, und desto geringer sind die zukünftigen fiskalischen Einnahmen. Viertens ist bekannt, dass ein Mindestlohn negativ auf die Beschäftigungsdynamik wirkt. Je geringer die Beschäftigungsdynamik, desto geringer die fiskalischen Einnahmen. Fünftens sind Nebenwirkungen auf nicht unmittelbar von der Mindestlohneinführung betroffene Bereiche der Lohnverteilung nicht berücksichtigt. Daraus könnten sich Mehrausgaben durch negative Beschäftigungseffekte ergeben.

Deshalb dürfen die Ergebnisse von Mikrosimulationsstudien nicht überbewertet werden. Gerade die fiskalische Analyse umfasst lediglich einen Teil der mittel- und langfristigen Effekte, so dass aus den errechneten kurzfristigen fiskalischen Einsparungen keinesfalls der Schluss gezogen werden kann, der Mindestlohn sei ein Sparpaket für die Staatsfinanzen.

*Deutschland – Ergebnisse aus ex post-Evaluationen*

Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales wurde 2011/2012 die Einführung oder Veränderung von branchenspezifischen Mindestlöhnen in mehreren Branchen von verschiedenen Forschungsinstituten evaluiert. Es zeigte sich, dass insgesamt keine eindeutigen Beschäftigungseffekte nachzuweisen sind – weder

positive noch negative. Auch methodisch verfeinerte Analysezugänge, die insbesondere für den Bausektor umgesetzt wurden, führten grundsätzlich zum gleichen Ergebnis. Einzig die Analyse zum Mindestlohn im Dachdeckergewerbe setzte ein Warnschild: Die Einführung des Mindestlohns wirkte hier auch auf die Löhne in nicht unmittelbar vom Mindestlohn betroffenen Bereichen der Lohnverteilung – mit möglichen negativen Beschäftigungseffekten.

Dass die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns unproblematisch sei, weil keine negativen Beschäftigungseffekte zu erwarten sind, darf daraus jedoch keinesfalls geschlossen werden. Zum einen waren für die bisherigen Untersuchungen der branchenspezifischen Mindestlöhne die Beobachtungszeiträume der vorhandenen Daten zu kurz. Die Resultate der Anpassungsprozesse, die durch Mindestlohneinführungen oder -veränderungen ausgelöst werden, lassen sich nicht schon nach einem oder zwei Jahren ablesen. Zum anderen sind die bestehenden Datenquellen für Mindestlohnanalysen in diversen Aspekten zu unpräzise. So erlauben etwa die administrativen Daten meist keine präzise Abgrenzung der vom Mindestlohn tatsächlich betroffenen Beschäftigten. Bisher auf Basis von Befragungen erhobene Daten basieren auf zu wenigen Beobachtungen, so dass detailliertere Analysen unmöglich sind. Darüber hinaus stellte sich als zentrale Schwierigkeit die Suche nach einer glaubwürdigen Kontrollgruppe heraus.

Da die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im Wesentlichen aus Gerechtigkeitsgründen gefordert wird, sind die Ergebnisse zu Verteilungseffekten des gesetzlichen Mindestlohns von besonderer Bedeutung. Trotz positiver Auswirkungen auf die Lohnverteilung führt die Interaktion mit dem Steuer- und Transfersystem in Form hoher Abgabensätze und die Anrechnung von Zusatzeinkommen auf die Grundsicherung dazu, dass sich die verfügbaren Einkommen kaum ändern. Hinzu kommt, dass die Zahl der etwa 1,3 Millionen „Aufstocker“ kaum zurückgehen wird. Das liegt zum einen daran, dass nur etwa ein Promille aller Erwerbstätigen vollzeitbeschäftigte Singles mit Anspruch auf ergänzende Grundsicherung sind – die Zahl der vollzeitbeschäftigten Aufstocker wurde vor kurzem von der Bundesagentur für Arbeit auf rund 47.000 nach unten korrigiert. Zum anderen erklärt es sich dadurch, dass nur wenige bedürftige Haushalte mit Kindern bereits vor Einführung des Mindestlohns knapp an der Hartz IV-Schwelle verdienen. Den aktuellen Berechnungen des IZA zufolge (► IZA-Standpunkt Nr. 65) dürfte es nach der Einführung des gesetzlichen Mindest-

lohns immer noch über eine Million „Aufstocker“ geben.

#### Ausländische Erfahrungen

In **Großbritannien** wurde ein gesetzlicher Mindestlohn im Jahr 1999 eingeführt. Er wurde seitdem mehrfach erhöht und liegt derzeit bei 6,31 Pfund Sterling je Stunde. Jugendliche unter 21 Jahren sowie Auszubildende erhalten geringere Mindestlöhne. Die Beschäftigungs- und Verteilungseffekte sowie die fiskalischen Wirkungen werden seit Jahren von der so genannten „Low Pay Commission“ untersucht, die auch Empfehlungen über die Anpassung des Mindestlohns formuliert. Die Kommission legte im Jahr 2013 dem Parlament ihren 14. Bericht vor. Was die im Auftrag der „Low Pay Commission“ ermittelten mittel- bis langfristigen Wirkungen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns angeht, so ergeben sich positive signifikante Beschäftigungseffekte, und die Lohnungleichheit (nicht die Einkommensungleichheit) nimmt am unteren Ende der Lohnverteilung ab. Diese Befunde wurden auch von der moderaten Höhe des Mindestlohns bei seiner Einführung, der über einen längeren Zeitraum günstigen Arbeitsmarktentwicklung sowie der flexiblen Verfassung des britischen Arbeitsmarktes insgesamt begünstigt.

Der gesetzliche Mindestlohn in den **USA** existiert seit 1938 und beträgt aktuell 7,25 Dollar je Stunde, für Jugendliche gilt ein niedriger Stundensatz. Auch unterscheiden sich die Mindestlöhne von Bundesstaat zu Bundesstaat. Die Beschäftigungswirkungen des US-Mindestlohns sind Gegenstand jahrzehntelanger wissenschaftlicher Untersuchungen. Fasst man die Erkenntnisse aller verfügbaren Studien zusammen, wird klar, dass – bis auf wenige Ausnahmen – mit einem Mindestlohn negative Beschäftigungseffekte einhergehen. Eine der wenigen Ausnahmen bildet eine methodologisch umstrittene Studie der IZA-Preis-träger David Card und Alan B. Krueger aus dem Jahr 1994. Sie konnten zeigen, dass die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns in New Jersey im Jahr 1992 positive Beschäftigungseffekte in Schnellrestaurants zur Folge hatte. In den USA wird derzeit der Vorschlag von Präsident Obama diskutiert, wonach der gesetzliche Mindestlohn in drei Stufen auf 10,10 Dollar je Stunde im Jahr 2016 erhöht werden soll. Das staatliche Budgetbüro berechnet für diesen Vorschlag Jobverluste für 500.000 Arbeitnehmer.

Bei der Betrachtung der Mindestlohnregelungen in Europa ist die französische Regelung von besonderem Interesse. Der Mindestlohn SMIC in **Frankreich** zeichnet sich durch eine relativ restriktive Ausgestaltung

mit nur wenigen Ausnahmeregelungen aus. Nur für Jugendliche unter 18 Jahren mit geringer Berufserfahrung sowie für Auszubildende bis zum Alter von 26 Jahren und für Praktikanten gelten gesonderte abgesenkte Mindestlöhne. Generell ist der SMIC aber vergleichsweise hoch (◀ siehe Abbildung, Seite 2). Eine Besonderheit stellt der Anpassungsmechanismus dar, mit dem die Mindestlohnhöhe festgelegt wird: Zum einen wird der SMIC automatisch an die Inflation angeglichen. Zum anderen muss der Mindestlohn an die durchschnittliche Lohnentwicklung angepasst werden, wobei eine Kommission der Regierung einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet. Die Regierung hat jedoch die alleinige Verantwortung für die Erhöhung des SMIC. Der hohe Mindestlohn in Frankreich hat dazu beigetragen, die Lohnverteilung zu stauchen. Diese Effekte reichen bis in höhere Verdienstgruppen. Neben diesem so genannten Spill-over-Effekt des Mindestlohns kann sich ein langfristig negativ wirkender Effekt einstellen. Eine staatliche Lohnsetzung in Form eines Mindestlohns kann zur Verdrängung kooperativer Strukturen auf dem Arbeitsmarkt führen. Bereits frühere Studien stellten fest, dass Mindestlohnerhöhungen zu Arbeitslosigkeit bei Beschäftigten führt, die vorher unterhalb des Mindestlohnniveaus arbeiten. Negative Beschäftigungseffekte des Mindestlohns fallen für junge Arbeitnehmer in Frankreich stärker aus. Beschäftigten Unternehmen in Frankreich Personen zum Mindestlohn, so werden ihre dadurch steigenden Arbeitskosten vom Staat teilweise subventioniert, um negative Beschäftigungseffekte durch den Mindestlohn abzumildern. Ein Auslaufen dieser Subventionen ist mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit verbunden, den Arbeitsplatz zu verlieren. Dies zeigt, dass bei staatlichen Eingriffen neben dem Mindestlohn selbst auch die gesamten Arbeitskosten beachtet werden müssen, gerade in Ländern mit hohen Sozialabgaben wie Frankreich, aber auch Deutschland.

#### Zur konkreten Ausgestaltung eines Mindestlohns in Deutschland

Gemäß Koalitionsvertrag soll ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn in Deutschland zu 8,50 Euro je Stunde zum 1. Januar 2015 mit Übergangsregelungen für Tarifverträge bis zum 31. Dezember 2016 eingeführt werden. Nach dem grundsätzlichen Beschluss zur Einführung eines Mindestlohns ist jetzt eine Diskussion über die möglichst sinnvolle und für den Arbeitsmarkt am wenigsten riskante Ausgestaltung notwendig. Die wissenschaftlichen Analysen lassen nicht den Schluss zu, dass ein Mindestlohn für den Arbeitsmarkt ohne belastende Folgen bleiben wird. Auch

für verteilungspolitische Ziele ist der Mindestlohn kein absehbar erfolgreiches Instrument.

#### Höhe des Mindestlohns und künftige Anpassungen

Wenn die Einführung des Mindestlohns trotz seiner möglichen Belastungen für den Arbeitsmarkt politisch gewünscht ist, dann wäre eine vorsichtige Herangehensweise anzuraten. Es wäre bereits im Vorfeld einer Entscheidung über den Mindestlohn und seine Höhe sinnvoll gewesen, die vorliegenden Studien zu den Wirkungen von Mindestlöhnen stärker zu beachten und bei der Höhe keine vorschnelle politische Festlegung vorzunehmen. Ausgehend von einem niedrigeren Anfangsniveau des Mindest-

„Die Mindestlohn-Forschung kommt zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Die internationale Datenlage deutet jedoch darauf hin, dass vor allem Jobs für Geringqualifizierte verloren gehen und gleichzeitig auch Familien mit geringem Einkommen kaum profitieren.“



David Neumark  
(University of California, Irvine)

„Institutionell gilt es sicherzustellen, dass der Mindestlohn als Arbeitsmarktinstrument genutzt und nicht für Einkommens- und Umverteilungspolitik missbraucht wird.“



Wiemer Salverda (University of Amsterdam)

„Eine gerechtere Einkommensverteilung lässt sich durch Steuern und Subventionen deutlich effektiver erreichen als durch einen gesetzlichen Mindestlohn.“



Pierre Cahuc (Ecole Polytechnique, Paris)

lohns hätte man sich (geleitet durch eine laufende wissenschaftliche Evaluation wie in England) an höhere Werte herantasten können. Die jetzt vorab im Koalitionsvertrag vorgesehene Starthöhe von 8,50 Euro wird wahrscheinlich erhebliche Auswirkungen auf bestimmte Gruppen von Beschäftigten und Betrieben haben.

Aufgrund der großen Unterschiede in den Mindestlöhnen in den Ländern der Europäischen Union kann eine größere Immigrationswelle in die unteren, per Mindestlohn angehobenen Lohngruppen aus Ländern mit niedrigen Mindestlöhnen (etwa aus Rumänien und Bulgarien) nicht ausgeschlossen werden. Wegen der schwierigen Über-



„Der Mindestlohn sollte sich nicht automatisch am Realwachstum orientieren, sondern jährlich von einem unabhängigen Gremium überprüft werden, das der Politik Empfehlungen abgibt.“

Etienne Wasmer (Sciences Po, Paris)



„Das Beispiel Spanien zeigt: Ohne Ausnahmen für Berufseinsteiger setzt der Mindestlohn Fehlanreize, das Bildungssystem frühzeitig zu verlassen. Damit wird das Problem der Jugendarbeitslosigkeit zusätzlich verschärft.“

Marcel Jansen (Universidad Autónoma de Madrid)



„Die Festlegung des Mindestlohnniveaus sollte evidenzbasiert durch ein unabhängiges Gremium erfolgen, damit die Arbeitnehmer idealerweise etwas höhere Löhne erhalten, ohne dass ihre Beschäftigung gefährdet ist.“

Stephen Machin (University College London)

prüfung der Arbeitszeiten wird es ferner im Kontext der Zuwanderung wie auch unter Einheimischen eine größere Zunahme faktisch illegaler Arbeitsverhältnisse geben.

Die Höhe des allgemein verbindlichen Mindestlohns soll nach dem Willen der Bundesregierung in regelmäßigen Abständen – erstmals zum 10. Juni 2017 mit Wirkung zum 1. Januar 2018 – von einer Kommission der Tarifpartner überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Die Mitglieder dieser Kommission sollen paritätisch von den Verbänden der Arbeitgeber und den Gewerkschaften benannt werden. Wissenschaftliche Sachverständige sollen lediglich auf Vorschlag der Verbände hinzugezogen werden und kein Stimmrecht erhalten. Weitere Anpassungen des Mindestlohns sollen von den Vertretern von Arbeitgebern und Gewerkschaften gemeinsam mit der Politik entschieden werden. Im Gegensatz etwa zu Großbritannien soll hier die Wissenschaft nicht bewertend einbezogen werden. Ebenso wird keine systematische wissenschaftliche Evaluation der Mindestlohnregelungen angestrebt. Dies wird zu einer weiteren Politisierung des Mindestlohns in der Zukunft führen.

Zwar ist es grundsätzlich sinnvoll, eine saubere Trennung von wissenschaftlicher Beratung und politischer Entscheidung sicherzustellen. Wissenschaftliche Beratung und Evaluation bedingen keine politische

Mitverantwortung. Allerdings ist es gesellschaftspolitisch unverantwortlich, ein aus ökonomisch-wissenschaftlicher Sicht so umstrittenes Projekt wie den flächendeckenden Einsatz eines Mindestlohns auf diesem hohen Niveau ohne eine gründliche und unabhängige wissenschaftliche Begleitforschung durchzuführen, wie das offensichtlich geplant ist.

Welche Ausnahmen sind sinnvoll?

Laut Koalitionsvertrag ist vorgesehen, dass für ehrenamtliche Tätigkeiten, die im Rahmen der Minijobregelungen vergütet werden, die Mindestlohnbestimmungen nicht gelten sollen, weil sie in aller Regel nicht den Charakter abhängiger und weisungsgebundener Beschäftigung haben. Auch besteht Einigkeit, Pflichtpraktika für Schüler und Studenten vom Mindestlohn auszunehmen. Forderungen nach einer generellen Herausnahme von Rentnern, Schülern und Studenten aus dem Geltungsbereich des Mindestlohns, aber auch etwa eine Ausnahme für geringfügig Beschäftigte sind problematisch, könnten doch solche Regelungen zu weitreichenden Fehlanreizen und auch rechtlich problematischen Ungleichbehandlungen auf dem Arbeitsmarkt führen. Unternehmen könnten aus Gründen der Kostenminimierung dazu verleitet werden, genau solche billigen Arbeitskräfte einzustellen. Befürchtete negative Wirkungen eines (zu) hohen Mindestlohns lassen sich nicht durch pauschale Ausnahmen für einzelne Beschäftigungsformen wie Minijobs oder für Gruppen wie Rentner vermeiden, sondern müssen gut und systematisch begründet werden.

Aus den vorliegenden internationalen Studien ist bekannt, dass für Jugendliche ein (hoher) Mindestlohn zum Verzicht auf eine weitere berufliche Ausbildung führen kann, wenn der Mindestlohn einfache Jobs attraktiver macht. Damit würden aber in einer zunehmend auf höhere Qualifizierung angewiesenen Wirtschaft Bildungspotenziale stillgelegt und stattdessen potenziell instabile geringqualifizierte Tätigkeiten aufgenommen. Auf diese Weise kann der Zugang zum Arbeitsmarkt für junge Menschen ohne Ausbildung durch einen Mindestlohn schnell blockiert sein. Bei Jugendlichen ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist also eine Ausnahme bzw. ein abgesenkter Mindestlohn sachlich zu vertreten, ebenso bei Auszubildenden und Praktikanten, wenn der Erwerb von Qualifikationen deutlich im Vordergrund steht. Weiterhin ist eine zeitlich befristete Ausnahme für Langzeitarbeitslose in der ersten Phase nach einer Einstellung sinnvoll, um zu verhindern, dass der Mindestlohn eine unüberwindliche Einstellungsbarriere darstellt.

Was bewirken die Übergangsregelungen?

Die vorgesehenen Übergangsregeln für Tarifverträge können einerseits die Wirkung des flächendeckenden Mindestlohns etwas abschwächen, da durch Lohnerhöhungen innerhalb dieses Zeitraums noch einige Beschäftigte die Mindestlohnschwelle überschreiten werden. Auch in bestimmten Branchen mit Mindestlohnvereinbarungen zeichnen sich Anpassungen im Hinblick auf den Stichtag im Januar 2017 ab. Damit dürfte die Festlegung und Anhebung von Mindestlöhnen bereits jetzt zu Reaktionen in den Unternehmen führen. Gerade in Branchen des privaten Dienstleistungsgewerbes wie dem Friseurhandwerk, der Fleischindustrie, der Gebäudereinigung oder der Zeitarbeit können neu eingeführte und steigende Mindestlöhne bereits jetzt zu betrieblichen Anpassungen, höheren Preisen und geringerer Beschäftigung führen. Die Effekte eines flächendeckenden Mindestlohns werden damit teilweise bereits vorweggenommen.

Umgehungsmöglichkeiten

Auch die Durchsetzung eines Mindestlohns ist mit erheblichen Anforderungen verbunden. Es ist damit zu rechnen, dass der Mindestlohn in bestimmten Regionen, Branchen und Berufen zu kreativen Umgehungskonstruktionen beider Marktseiten führen wird. Eine Option ist unbezahlte oder in bar entgeltete, nicht formell erfasste Mehrarbeit. Auch können sich Arbeitgeber und Beschäftigte auf einen Stücklohn einigen oder auf Werkverträge mit formell selbstständiger Dienstleistungserbringung verständigen. Beispielsweise können, wie bereits im Einzelfall zu beobachten, Arbeitsverträge von angestellten Frisuren in Werkverträge umgewandelt werden, womit diese dann de facto selbstständig sind und ein Mindestlohn folglich keine Anwendung findet. Der Mindestlohn kann damit im Gegensatz zur angestrebten Verbesserung bei Einkommen und sozialer Absicherung zu Verschlechterungen bei bestimmten Gruppen von Arbeitskräften führen.

Herausforderungen für die Evaluation

Eine systematische und unabhängige Evaluation des Mindestlohns ist unabdingbar, nicht nur im Hinblick auf direkte Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen, sondern auch auf weiterreichende Auswirkungen im Wirtschaftskreislauf, auf die Beschäftigungsdynamik, auf höhere Lohngruppen und mögliche Ausweichreaktionen und Umgehungen. Bereits jetzt ist es sinnvoll, die Veränderungen im Vorfeld der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zu beobachten und im Hinblick auf die Wirkung auf die Lohnstruktur und Beschäftigung zu evaluieren.

Die zentrale Anforderung für belastbarere Evaluationsstudien liegt in der Verbesserung der Datenbasis. Dies wird präzisere Definitionen von Programm- und Kontrollgruppen erlauben sowie eine Untersuchung der Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen auf die Arbeitszeiten ermöglichen.

Eine zweite wichtige Weiterentwicklung der Mindestlohnforschung sind verfeinerte Kontrollgruppen. Die flächendeckende Einführung des allgemeingültigen Mindestlohns verhindert die Anwendung quasi-experimenteller Evaluationsansätze. Dennoch könnten zum Beispiel durch feinere Kontrollgruppendefinitionen oder durch den systematischen Vergleich mehrerer unterschiedlicher Kontrollgruppen zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden. Die Variation der Ansätze könnte etwa Hinweise darauf geben, wie stark heterogene branchenspezifische Trends die Ergebnisse beeinflussen. Eine andere mögliche Option wäre die Bildung synthetischer (d.h. kombinierter) Kontrollgruppen. Auch kann die zeitlich versetzte Anpassung von Mindestlöhnen in einzelnen Wirtschaftszweigen für die wissenschaftliche Begleitforschung ergiebig genutzt werden.

Das größte Potenzial für weitere Forschungen im Mindestlohnbereich liegt jedoch darin, weitere Zielgrößen und Forschungsfragen anzugehen, jenseits der

direkten kurzfristigen Beschäftigungseffekte: Wie sehen die Auswirkungen auf die längerfristige Entwicklung von Beschäftigung und Löhnen aus? Dies impliziert Analysen von Dynamiken, beispielsweise von Veränderungen in Beschäftigungs- und Lohnniveaus, betrieblichen Beschäftigungsstrukturen, der Arbeitsnachfrage, speziell der Schaffung neuer Stellen, oder auch der Qualität der Beschäftigung. Von besonderem Interesse wäre auch die Untersuchung der Frage, wie die Einführung eines generellen Mindestlohns sich auf die Lohnspannen und -verteilung der Arbeitnehmer oberhalb der Mindestlohngrenze auswirkt. Solche Untersuchungen bedingen Methoden, die Dynamiken wie die Mobilität von Beschäftigung und Beschäftigten in verschiedenen Dimensionen mit berücksichtigen.

#### Ausblick

Internationale Erfahrungen geben Hinweise auf mögliche Effekte, können aber keine Gewissheit über die Auswirkungen des geplanten Mindestlohns auf den deutschen Arbeitsmarkt schaffen. Modellrechnungen auf der Basis von Mikrosimulationen sprechen für negative Beschäftigungseffekte, während die vorliegenden Evaluationsstudien zu existierenden Mindestlöhnen für Deutschland kaum belastbare Erkenntnisse liefern. Damit bleibt die Einführung

eines flächendeckenden Mindestlohns ein arbeitsmarktpolitisches Experiment mit ungewissem Ausgang. Aufgrund der Höhe des beschlossenen Mindestlohns und der derzeitigen Arbeitsmarktstruktur in Deutschland wird der Mindestlohn jedoch deutliche Konsequenzen für die Beschäftigung gerade in den Bereichen des privaten Dienstleistungssektors und im Teilzeitbereich haben, die in den letzten Jahren stark zum Beschäftigungsaufbau beigetragen haben. Kleinbetriebe und Arbeitgeber in Ostdeutschland dürften zu erheblichen Lohnanpassungen gezwungen sein. Das wird sich auch auf die Beschäftigung auswirken und Anreize setzen, Mindestlöhne etwa durch unbezahlte Mehrarbeit, den Übergang zu Werkverträgen oder (Schein-)Selbstständigkeit zu unterlaufen.

Für die weitere Entwicklung in Deutschland ist es unabdingbar, eine unabhängige Evaluation der Mindestlohnregelungen im Hinblick auf direkte und mittelbare Wirkungen zu etablieren und deren Ergebnisse in die Entscheidung über die weitere Anpassung des Mindestlohns einfließen zu lassen. Es ist darauf zu achten, dass beim Mindestlohn – wie in anderen Ländern auch – Ausnahmen für junge Menschen, Auszubildende, Praktikanten und Langzeitarbeitslose zulässig bleiben, um hier keine zusätzlichen Einstiegshürden zu schaffen.

Patrick Arni, Werner Eichhorst, Nico Pestel, Alexander Spermann, Klaus F. Zimmermann

Kein Mindestlohn ohne unabhängige wissenschaftliche Evaluation

IZA-Standpunkte Nr. 65

<http://ftp.iza.org/sp65.pdf>

Haroon Borat, Ravi Kanbu, Natasha Mayet

The impact of sectoral minimum wage laws on employment, wages, and hours of work in South Africa

IZA Journal of Labor & Development 2013, 2:1

► [www.izajold.com/content/2/1/1](http://www.izajold.com/content/2/1/1)

David Neumark

Employment effects of minimum wages – When minimum wages are introduced or raised, are there fewer jobs? Global evidence says yes

IZA World of Labor 2014

Daniel S. Hamermesh

Do labor costs affect companies' demand for labor? The effect on companies of increasing labor costs and consideration of overtime, payroll taxes, and labor policies on companies' product output and a country's GDP

IZA World of Labor 2014

David N. Margolis

Introducing a statutory minimum wage in middle and low income countries – Successful implementation of a statutory minimum wage depends on context, capacity, and institutional design

IZA World of Labor 2014

Klaus F. Zimmermann

Der Mindestlohn ist die Axt am Reformmodell Deutschland

in: Der Hauptstadtbrief Nr. 118 (2013), S. 28-32.

## IZA-Konferenz zum Mindestlohn: Lernen von Europa?

Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte um die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland veranstaltete das IZA am 20. März 2014 eine internationale Fachkonferenz mit Experten aus verschiedenen EU-Staaten. Organisatoren waren IZA-Direktor Arbeitsmarktpolitik Europa Werner Eichhorst und IZA-Direktor Klaus F. Zimmermann. Am Vormittag diskutierte Zimmermann mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft den aktuellen Gesetzentwurf und

die möglichen Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt.

Moderiert durch die Wirtschaftsjournalistin Ursula Weidenfeld erklärte die Vertreterin der Grünen, Brigitte Pothmer, MdB, dass ein flächendeckender Mindestlohn heute – anders als zu Zeiten der letzten rot-grünen Bundesregierung – nötig sei, weil Lohndumping stark zugenommen habe und zu wenige Bereiche durch Branchen-Mindestlöhne abgedeckt seien. Für die

Linken argumentierte Klaus Ernst, MdB, jede Arbeit müsse ein Leben ohne staatliche Unterstützung ermöglichen. Zur Erreichung eines angemessenen Rentenniveaus sei ein Mindestlohn unter 10 Euro nicht ausreichend. Gewerkschaftsvertreter Micha Heilmann (NGG) erwartete durch den Mindestlohn eher eine Stärkung als eine Schwächung der Tarifpartner. Dem widersprach Reinhard Göhner (BDA) aus Sicht der Arbeitgeber. Zudem erwartete er erhebliche „Bremsspurten“ auf dem Arbeits-

markt, da der Mindestlohn ausgerechnet die schwächsten Gruppen – Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose – treffen und viele Unternehmen zur Aufgabe oder Abwanderung ins Ausland zwingen werde. *Florian Gerster*, ehemaliger Chef der Bundesagentur für Arbeit, sah ein weiteres Problem darin, dass die Einhaltung des Mindestlohns etwa im Gastronomiegewerbe kaum zu kontrollieren sei. IZA-Direktor Zimmermann wies ebenfalls auf die zahlreichen Ausweichmöglichkeiten hin und beklagte, dass der Gesetzentwurf keine unabhängige wissenschaftliche Evaluation dieser und weiterer Auswirkungen des Mindestlohns vorsehe. Einig war sich die Runde, dass es Ausnahmen für Jugendliche und Auszubildende geben müsse, wobei die derzeit geplante Altersgrenze von 18 Jahren zu niedrig angesetzt sei.

Im wissenschaftlichen Teil der Konferenz stellte *Carlos Vacas* (Eurofound, Dublin) zunächst hypothetische Überlegungen zu einem europaweiten Mindestlohn vor. *Tito Boeri* (Bocconi University und IZA) analysierte die Unterschiede zwischen staatlich festgesetzten und von den Tarifpartnern ausgehandelten Mindestlöhnen, die im internationalen Vergleich in der Regel höher ausfallen. *Pierre Cahuc* (Ecole Polytechnique und IZA) stellte das französische Modell vor, das erhebliche staatliche Lohnsubventionen erfordert und sich unter Umverteilungsgesichtspunkten als wenig effektiv erweist.

In Spanien hat der Mindestlohn laut *Marcel Jansen* (Universidad Autónoma de Madrid und IZA) zu Ausweichreaktionen geführt. Zudem habe die Abschaffung von Ausnahmen für Jugendliche das Problem der Jugendarbeitslosigkeit verstärkt. *Stephen Machin* (University College London und IZA) berichtete aus seiner Erfahrung als Mitglied der „Low Pay Commission“ und erklärte, das britische Modell habe die Lohnungleichheit ohne nennenswerte Beschäftigungsverluste verringern können,



Zimmermann, Göhner, Gerster, Weidenfeld, Pothmer, Heilmann, Ernst

weil das Einstiegsniveau bewusst niedrig gewählt wurde und die bisherigen Mindestlohn-Anpassungen moderat und wissenschaftlich fundiert waren. Ein Problem des niederländischen Modells ist laut *Wiemer Salverda* (Universität Amsterdam) die Anreizwirkung auf Arbeitgeber, vermehrt auf Jugendliche und Teilzeitkräfte zu setzen. Er forderte, den Mindestlohn als Arbeitsmarktinstrument zu nutzen und nicht zu Umverteilungszwecken zu missbrauchen.

Im abschließenden Panel ging es um die Übertragbarkeit bisheriger Erfahrungen mit dem Mindestlohn auf die Situation in Deutschland. *Etienne Wasmer* (Sciences Po, Paris und IZA) zog aus der französischen Erfahrung den Schluss, dass ein flexibler Anpassungsmechanismus einer automatischen Anpassung des Mindestlohns auf der Basis von Makrodaten vorzuziehen sei. Zudem müsse man die Entwicklung der Arbeitskosten ebenso wie die tatsächlich verfügbaren Einkommen der Mindestlohnempfänger im Auge behalten. *Peter Dolton* (University of Sussex und IZA) nannte das britische Modell der institutionalisierten Begleitforschung vorbildlich und sah für Deutschland ein Hauptproblem in den großen regionalen Unterschieden auf dem Arbeitsmarkt. *Bernd Fitzenberger* (Universität Freiburg und IZA) unterstrich die Notwendigkeit rigoroser wissenschaftlicher Evaluation und betonte, dass die vorliegenden Analysen der branchenspezifischen Mindestlöhne in Deutschland keine Rückschlüsse auf längerfristige und strukturelle Wirkungen erlauben.

*Alexander Spermann*, ab April IZA-Direktor Arbeitsmarktpolitik Deutschland, fasste die Erkenntnisse des Tages zusammen und wies zudem darauf hin, dass neben dem gesetzlichen Mindestlohn auch das geplante Rentenpaket der Bundesregierung zu Beschäftigungsverlusten führen werde.

Weitere Informationen, Fotos und Videos der Veranstaltung unter:

► [www.iza.org/link/ML2014](http://www.iza.org/link/ML2014)

## Freizügigkeit, Migration und Arbeitsmärkte in Europa

### 6. IZA/ASE-Workshop zur EU-Osterweiterung

Die EU-Erweiterungen der Jahre 2004 und 2007 haben eine – begrenzte – Ost-West-Migration aus den neuen in die alten Mitgliedstaaten der EU ausgelöst. Das IZA hat bereits im Vorfeld der Osterweiterungen sowie in deren Verlauf kontinuierlich die Dimension der Migration und ihre Folgen für die Arbeitsmärkte analysiert und sich an die Spitze dieses Forschungsgebiets gesetzt. In diversen Publikationen und Fachveranstaltungen wurden die Befürchtungen widerlegt, die neuen Wanderungsbewegungen könnten ein „unverkräftbares“ Ausmaß annehmen und zu ökonomischen Nachteilen führen. Im Gegenteil konnte gezeigt werden, dass vor allem diejenigen Staaten West-

europas, die frühzeitig volle Freizügigkeit für die neuen EU-Bürger gewährt haben, davon insgesamt wirtschaftlich profitiert haben, ohne einen nennenswerten Verdrängungswettbewerb oder Lohndruck verzeichnen zu müssen.

Fast zehn Jahre nach der ersten EU-Osterweiterung bleibt Arbeitskräftemobilität in Europa auch weiterhin ein wichtiges Thema auf der politischen Agenda der EU. Im Januar 2014 sind die Übergangsregelungen mit Rumänien und Bulgarien durch die volle Freizügigkeit für die Bürger dieser Staaten abgelöst worden. Zahlreiche Länder in Osteuropa haben Assoziierungsabkommen mit der EU ge-

troffen, einige haben bereits den Status von Beitrittskandidaten. Außerdem verhandelt die Europäische Kommission über vorläufige Migrationsregelungen mit Ländern, die an der „Eastern Partnership Initiative“ (EaP) der EU teilnehmen (Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldawien, Ukraine und Weißrussland). Dabei machen besonders die Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen mit der Ukraine, dem größten der EaP-Staaten, gegenwärtig Schlagzeilen. Diese Entwicklungen unterstreichen die Notwendigkeit eines besseren Verständnisses der Ost-West-Migrationsstrukturen und der Besonderheiten der Arbeitsmärkte in Ost- und Südosteuropa.

Organisiert von *Martin Kahanec* (Central European University, IZA und CELSI) und *Monica Roman* (Bucharest University of Economic Studies, ASE) führte das IZA vor diesem aktuellen Hintergrund am 25. und 26. November in Bukarest einen weiteren Workshop durch, in dessen Verlauf auch das jüngst erschienene „International Handbook on the Economics of Migration“ (siehe IZA Compact Oktober 2013) vorgestellt wurde.

IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann* (Universität Bonn) betonte die Relevanz des Handbuchs für neue und angehende EU-Mitgliedstaaten, insbesondere in Hinblick auf die darin enthaltenen Analysen zu zirkulärer Migration, der Migration von Beschäftigten des Gesundheitswesens, zum Problem mangelnder Anerkennung von mitgebrachten Bildungs- und Berufsabschlüssen sowie zur Diasporapolitik. Martin Kahanec, Autor des Kapitels zur Arbeitskräftemobilität nach den EU-Erweiterungen, lieferte einen Überblick über die wichtigsten Forschungsergebnisse des Bandes. Er unterstrich das Potenzial von Migration als makroökonomischer Anpassungsmechanismus und erläuterte, inwieweit Zuwanderer aus neuen Mitgliedstaaten die Effizienz der europäischen Arbeitsmärkte verbessern können.

Zum Auftakt des Workshops präsentierte *Benjamin Elsner* (IZA) einen Forschungsüberblick zu den Folgen der Emigration für die Arbeitsmärkte in den Abwanderungsländern. Basierend auf seinen eigenen Forschungen zu Litauen konnte er zeigen, dass Emigration zu signifikanten Lohnsteigerungen führen kann, insbesondere im Falle nicht abgewanderter junger Arbeitskräfte, die von einer wachsenden Nachfrage profitieren und nicht ohne weiteres durch ältere Arbeitnehmer substituiert werden können. Eine zukünftige Forschungsagenda müsse aber auch die Effekte in den Herkunftsländern jenseits von Beschäftigung und Löhnen untersuchen und das Augenmerk auf die Auswirkungen der Emigration auf Unternehmen, Familien, Schulen und öffentliche Einrichtungen legen.



Arbeitskräftemobilität innerhalb der EU kann als makroökonomischer Anpassungsmechanismus fungieren – ein angesichts der noch nicht überwundenen Wirtschaftskrise in Europa oft unterschätzter Aspekt. Basierend auf umfangreichen europäischen Datensätzen zeigte *Anzelika Zaiceva* (University of Modena and Reggio Emilia und IZA), dass Migranten aus den neuen Mitgliedstaaten tatsächlich besonders stark auf ökonomische Schocks reagieren und eine hohe Bereitschaft mitbringen, das Zielland wieder in Richtung ursprünglicher Heimat zu verlassen, sobald sich eine Rezession abzeichnet. In vielen Fällen ist jedoch die Rückkehr ins Heimatland nicht von Dauer, vielmehr beabsichtigen die Migranten im Falle eines Aufschwungs in der Zielregion erneut dorthin zu wandern. Diese zirkuläre Migration wird für das Wanderungsgeschehen und die Migrationspolitik in Europa wachsende Bedeutung erlangen.

Martin Kahanec präsentierte die Ergebnisse zweier aktueller IZA-Studien (IZA Research Report No. 55 und 56) zu den Arbeitsmarktfolgen der Migration aus den osteuropäischen Partnerstaaten der EU nach Westeuropa. Diese Effekte waren bislang den Untersuchungen zufolge quantitativ stark begrenzt, zugleich aber qualitativ durchweg positiv, sowohl auf einzelstaatlicher Ebene als auch für die EU insgesamt. Eine Lockerung von Migrationsbeschränkungen würde nur zu geringfügiger zusätzlicher Migration bei zu vernachlässigenden Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit und günstigen Folgen im Hinblick auf die wirtschaftliche Produktivität führen.

*Rossitsa Rangelova* (Bulgarian Academy of Sciences) und *Dumitru Sandu* (University of Bucharest) analysierten Umfang und ökonomische Effekte der Emigrationsströme aus Bulgarien und Rumänien. Derzeit leben bei steigender Tendenz bereits rund zehn Prozent der bulgarischen Bevölkerung im Ausland. Insbesondere die Zahl der Studierenden im Ausland stieg in den letzten Jahren massiv an. Im Gegensatz zu anderen Herkunftsländern aus der Region erkennt die bulgarische Politik nach Einschätzung Rangelovas das Potenzial der Auswanderungen für die Entwicklung des eigenen Landes in Form von Rückkehrmigration, Wissens- und Finanztransfers.

Sandu verdeutlichte die Komplexität des rumänischen Migrationsprozesses: Rumänische Auswanderer haben kein dominantes Zielland, sondern verteilen sich auf insgesamt über 50 Zielländer in aller Welt. Die treibenden Kräfte hinter den Auswanderungen aus Rumänien zu untersuchen ist angesichts eines akuten Mangels an Daten bislang schwierig. Netzwerkverbindungen und -informationen geben aber auch hier den Ausschlag bei der Wahl des Ziellandes und sind prägend für das durchschnittliche Qualifikationsniveau der Wanderungswilligen.

*Hanna Vakhitova* (Kyiv School of Economics) schilderte die Herausforderungen, denen sich der ukrainische Arbeitsmarkt aktuell gegenüber sieht. Der Übergangsprozess in dem Land hat sich merklich verlangsamt, und die globale Krise zog starke negative Folgen für die ukrainische Wirtschaft nach sich. Diese Entwicklungen machen es der Regierung sehr schwer, im Ausland lebenden Ukrainern Anreize für die Rückkehrmigration zu bieten. Im Gegenteil, die Auswanderungen aus der Ukraine gehen weiter. Russland war bisher das traditionelle Zielland, aber in jüngster Zeit hat die Einwanderung von hochqualifizierten Spezialisten aus der Ukraine nach Deutschland deutlich zugenommen.

Die gegenwärtige Situation in Mazedonien wurde von *Verica Janeska* (University of SS. Cyril and Methodius) beleuchtet. Seit den Anfängen des Übergangsprozesses durchlebt das Land schwierige Zeiten einschließlich hoher Jugendarbeitslosigkeit, akuten Missverhältnissen zwischen Arbeitskräftenachfrage und -angebot sowie einer erheblichen Emigration nach Westeuropa. In dieser Gesamtkonstellation fällt es der mazedonischen Politik naturgemäß schwer, eine abwägende Migrationspolitik im Spannungsfeld von Fachkräfteabwanderung und potenziell positiven Wirkungen von Rücküberweisungen und Rückkehrmigration zu gestalten.

Einer der bedeutendsten Auswanderungsschübe in Europa ereignete sich in jüngster Zeit in Albanien. *Kosta Barjaba* (European University of Tirana) beschrieb die treibenden Kräfte hinter den Migrationsströmen aus diesem Land und bewertete deren Auswirkungen auf die Zielländer. Während die jährlichen Emigrationsraten zuletzt fast konstant blieben, hat sich das Qualifikationsniveau der albanischen Migranten in den letzten Jahren verschlechtert. Zugleich hat sich die Emigration für Albanien überwiegend positiv ausgewirkt. So bieten allein die umfangreichen Rücküberweisungen wichtige Möglichkeiten für die Investition in Bildung und Wirtschaftsförderung.

Diese positiven Trends werden von bilaterale Abkommen zur Saisonmigration mit Griechenland und Italien noch gestärkt.

Moldawien ist ein besonders interessantes „Studienobjekt“ für die ökonomische Migrationsforschung, da das Land seit Jahren saisonale Migrationsabkommen mit einigen EU-Mitgliedstaaten pflegt. Außerdem gehört das Land zu den größten Empfängern von privaten Geldrücksendungen in der Region, da viele Moldawier in der EU leben und arbeiten. Dessen ungeachtet zeigt gerade der Fall Moldawiens, wie aus einem merklichen „brain drain“ schnell eine Vergeudung von Humankapitalressourcen werden kann. Das Ausmaß der Beschäftigung von – durchweg gut qualifizierten – Moldawiern in der EU unterhalb ihres eigentlichen Qualifikationsniveaus ist laut einer Studie von *Georgeta Mincu* (CASE) nach wie vor erheblich. Zugleich lässt sich feststellen, dass besser qualifizierte Migranten aus wohlhabenderen moldawischen Familien im Durchschnitt geringere Finanztransfers in die Heimat leisten, die für das Land so wichtig wären. Dem könne beispielsweise durch gezielte bilaterale Vereinbarungen zur begrenzten Anwerbung von moldawischen Arbeitskräften mit geringerem oder mittlerem Qualifikationsniveau entgegengewirkt werden.

In ihrem Keynote-Vortrag hob *Valentina Vasile* (Institute of National Economy) die herausragende Rolle von Migration für die Entwicklung der ganzen Region hervor. Anstatt Emigration als Bedrohung wahrzunehmen, sollten die osteuropäischen Partnerländer der EU Auswanderung als Chance für wirtschaftliche Entwicklung verstehen. So habe sich die Auswanderung etwa in Rumänien besonders günstig ausgewirkt, indem der Arbeitsmarkt spürbar entlastet wurde, Firmengründungen unterstützt, Investitionen in Bildung ermöglicht und eine Linderung der Armut erreicht wurde.

Auch im Verlauf einer Podiumsdiskussion herrschte eine insgesamt eher optimistische Einschätzung der Ost-West-Migration und ihrer ökonomischen Effekte vor. *Dorel Parashiv* (ASE) verwies am Beispiel Rumäniens auf das große Potenzial der studentischen Migration. Wenn Studierende die Chance bekommen, ein Jahr im Ausland zu verbringen, eignen sie sich Wissen an, das die heimische Wirtschaft langfristig prägen kann. Aus diesem Grund unterstützt unter anderem die rumänische Regierung inzwischen aktiv akademische Austauschprogramme. Allerdings wurde übereinstimmend ein Problem darin gesehen, dass die Emigration inzwischen punktuell zu Fachkräftengpässen in den EU-Partnerländern führe. Wie von *Cristina Boboc* (ASE und In-

stitute of National Economy) dargelegt wurde, wirkt sich die Auswanderung von Mitarbeitern des Gesundheitssektors in Rumänien bereits negativ auf die medizinische Versorgung der einheimischen Bevölkerung aus. *Rossitsa Rangelova* wies auf die Herausforderungen in Bulgarien hin, wo Emigration die demografischen Probleme noch verschlimmert habe. So sei die Geburtenrate in Bulgarien im Verlauf der letzten 20 Jahre deutlich zurückgegangen, während gleichzeitig die Lebenserwartung anstieg. Die daraus resultierende, wachsende Belastung des Rentensystems sei durch die Auswanderung junger Arbeitskräfte weiter verschlimmert worden.

Die Debatte verdeutlichte ferner, dass die Forschung nach wie vor mit einer unzureichenden Datengrundlage konfrontiert ist, die zu vielen Fragen noch keine abschließenden Antworten gestattet. *Nicoleta Caragea* (National Institute of Statistics) präsentierte in diesem Zusammenhang einen neuen Datensatz des rumänischen Statistikamtes, der einen tieferen Einblick in die Beweggründe zur Migration und die Merkmale der Emigranten gestattet.

In seinen Schlussworten unterstrich *Klaus F. Zimmermann*, wie wichtig es sei, fachliche Expertisen aus den alten, neuen und zukünftigen EU-Mitgliedstaaten zusammenzubringen, um die gegenwärtigen Herausforderungen der Arbeitsmärkte in Europa zu verstehen und Entscheidungsträger dabei zu unterstützen, einen gemeinsamen europäischen Arbeitsmarkt aufzubauen.

► [www.iza.org/link/EUEnlargement2013](http://www.iza.org/link/EUEnlargement2013)

*Luca Barbone, Martin Kahanec, Lucia Kureková, Klaus F. Zimmermann*

**Migration from the Eastern Partnership Countries to the European Union – Options for a Better Future**

IZA Research Report No. 55

[www.iza.org/files/report55.pdf](http://www.iza.org/files/report55.pdf)



*Martin Kahanec, Klaus F. Zimmermann, Lucia Mytna Kureková, Costanza Biavaschi*

**Labour Migration from EaP Countries to the EU – Assessment of Costs and Benefits and Proposals for Better Labour Market Matching**

IZA Research Report No. 56

[www.iza.org/files/report56.pdf](http://www.iza.org/files/report56.pdf)



### Migration leistet Beitrag zur Reduzierung von sozialer Ungleichheit

Die internationale Migrationsforschung hat wiederholt zeigen können, dass eine vermeintliche Zuwanderung in die Sozialsysteme und Verdrängungseffekte auf den Arbeitsmärkten gegenüber den positiven ökonomischen Folgen von Zuwanderung gering wiegen. Je qualifizierter die Immigranten, umso mehr gilt, dass sie in erheblichem Umfang zum Bruttoinlandsprodukt ihres Ziellandes beitragen, positive Beiträge zu den öffentlichen Haushalten generieren und sowohl die Beschäftigungsraten als auch die grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen günstig beeinflussen. Zudem sind eingewanderte Unternehmer unmittelbar an der Schaffung neuer Arbeitsplätze beteiligt.

Weniger ist dagegen über die Auswirkungen von Migration auf Veränderungen der sozialen Ungleichheit innerhalb einer Gesellschaft bekannt. Derartige Migrationseffekte sind komplexer Natur: Zuwanderung verändert nicht nur die Zusammensetzung der Bevölkerung im Aufnahmeland, sondern nimmt auch Einfluss auf die Verteilung von Löhnen und Renten. Ferner können die Effekte von Migration durch Verhaltensänderungen der einheimischen Bevölkerung oder politische Kurskorrekturen in ihrem Ausmaß beeinflusst werden.

Eine neue Studie von IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann* und *Martin Kahanec*, die im *IZA Journal of Migration* erschienen ist, dokumentiert die vorteilhaften Auswirkungen qualifizierter Zuwanderung auf das durchschnittliche Qualifikationsniveau der Erwerbsbevölkerung insgesamt. Hiervon gehen wiederum positive Effekte hinsichtlich einer Verminderung der Ungleichheit (gemessen am Gini-Koeffizienten) aus. Die Autoren entwickeln ein theoretisches Modell für entsprechende Analysen und unterfüttern ihre Argumentation mit umfangreichen empirischen Daten aus der World Income Inequality Database und OECD-Datenbanken. Die gemessenen positiven Effekte treten der Untersuchung zufolge unabhängig von ökonomischen und demografischen Variablen wie Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, Arbeitslosenquote, Erwerbsbeteiligung, Größe des öffentlichen Sektors oder Anteil der Erwerbsbevölkerung an der Gesamtpopulation auf.

Die Studie untermauert die ökonomische und gesellschaftspolitische Vorteilhaftigkeit einer gezielt steuernden, aktiven Migrationspolitik und ist online kostenlos erhältlich:

► [www.izajom.com/content/3/1/2](http://www.izajom.com/content/3/1/2)

# Neue Impulse für die Erforschung der Arbeitsmärkte in China

Seit Jahren engagiert sich das IZA stark in der wissenschaftlichen Analyse der Arbeitsmärkte in der aufstrebenden wirtschaftlichen Supermacht China. Zu den IZA-Aktivitäten zählen dabei neben diversen Fachveranstaltungen und -publikationen auch die Organisation und Bereitstellung von Datensätzen und der wissenschaftliche Austausch zwischen China und Europa.

## IZA/CIER Workshop in Peking

An der Pekinger Renmin University of China führte das IZA gemeinsam mit dem dortigen Center for Employment Research in China (CIER) am 26. und 27. Oktober 2013 seinen bereits fünften Experten-Workshop durch. Erneut standen dabei sowohl wissenschaftlich als auch politisch relevante Fragestellungen im Mittelpunkt. Organisatoren des Workshops waren *Corrado Giuliatti* (IZA), IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann* (Universität Bonn), *Zhong Zhao* und *Xiangquan Zeng* (beide Renmin University und IZA).

Zum Auftakt der Veranstaltung präsentierten *Shi Li* (Beijing Normal University und IZA) und *Simon Chang* (Central University of Finance and Economics) aktuelle Forschungsergebnisse zum Zusammenhang von Konjunkturzyklen und Lohnverteilung in China. Die schulische Ausbildung in ländlichen und städtischen Regionen und ihre Veränderung unter dem Einfluss dynamischer Arbeitsmarktentwicklungen waren Gegenstand der Beiträge von *Yang Du* (Chinese Academy of Social Sciences und IZA) und *Costanza Biavaschi* (IZA). *Shi He Fu* (Xiamen University) und *Junfu Zhang* (Clark University und IZA) steuerten neue Erkenntnisse zur Land-Stadt-Migration und den Spezifika der Arbeitsmärkte in den großen chinesischen Ballungszentren bei.

Im weiteren Verlauf beleuchtete IZA-Programmdirektor *Hartmut Lehmann* (University of Bologna) Aspekte informeller Arbeit, während *Yang Song* (Renmin University) Diskriminierungen innerhalb städtischer

Arbeitsmärkte und *Yihua Yu* (Renmin University) das System städtischer Hilfen zum Lebensunterhalt thematisierten. *Albert Park* (Hong Kong University of Science & Technology und IZA) und *Qi Sun* (Shanghai University of Finance and Economics) erörterten Fragen der chinesischen Gesundheitsversorgung. Die Präsentationen von *Luigi Minale* (University College London) und *Jackline Wahba* (University of Southampton und IZA) studierten die Dynamik der Land-Stadt-Migration in China. *Jun Han* (Nankai University) und *Hau Chyi* (Renmin University) analysierten den Einfluss von Marktstrukturen auf die Einkommensverhältnisse von städtischen Haushalten sowie die Determinanten für den ökonomischen Erfolg von geringer qualifizierten Beschäftigten.

Zum Abschluss eines sehr intensiven Workshops wurden Fortschritte hinsichtlich der Datengrundlage zur Erforschung des chinesischen Arbeitsmarkts diskutiert. *Zhong Zhao* stellte das an der Renmin University konzipierte Pilotprojekt eines „China Matched Employer-Employee Longitudinal Survey“ vor. *Tao Kong* (Peking University) gab Einblicke in den „China Health and Retirement Survey (CHARLES)“ der Peking University. *Corrado Giuliatti* beschrieb das Profil und Potenzial des vom IZA und seinen Kooperationspartnern erstellten Datensatzes „Rural-to-Urban Migration in China (RUMiC)“.

► [www.iza.org/conference\\_files/CIER2013](http://www.iza.org/conference_files/CIER2013)

## RUMiC: Zweite Welle des Datensatzes zur chinesischen Land-Stadt-Migration

Dieser besonders ergiebige Datensatz geht auf eine gemeinsame Initiative von Wissenschaftlern an der Australian National University, der University of Queensland und der Beijing Normal University zurück. Das IZA unterstützt die Erstellung des Datensatzes substanziell und bereitet die Scientific Use Files auf. RUMiC kombiniert umfangreiche Befragungsdaten eines Urban Household Survey, Rural Household Survey und Migrant Household Survey zu einem aussagekräftigen Gesamtüberblick zum Wanderungsgeschehen innerhalb Chinas, das sehr starken Einfluss auf die regionalen Arbeitsmärkte nimmt. Seit kurzem stellt das Internationale Datenservicezentrum des IZA (IDSC)

die zweite Befragungswelle des Datensatzes bereit. Ein aktuelles IZA Discussion Paper informiert detailliert über die Konzeption des Datensatzes und seine Analysemöglichkeiten.

Der RUMiC-Datensatz ist hier erhältlich:

► <http://idsc.iza.org/?page=27&id=58>

*Mehtap Akgüc, Corrado Giuliatti,  
Klaus F. Zimmermann*

**The RUMiC Longitudinal  
Survey: Fostering Research on  
Labor Markets in China**

IZA Discussion Paper No. 7860

<http://ftp.iza.org/dp7860.pdf>



## Session der Chinese Economist Society bei den ASSA Meetings 2014

Auch eine vom IZA für die Chinese Economists Society organisierte Konferenzsitzung im Rahmen der diesjährigen Jahrestagung der Allied Social Science Associations (ASSA) hatte den RUMiC-Datensatz zum Thema. Unter Leitung von Klaus F. Zimmermann wurden mehrere auf dieser Datenbasis erstellte Forschungsarbeiten präsentiert. *Shi Li* verwendete RUMiC-Daten für seine Analyse zu den Auswirkungen der internationalen Finanzkrise auf die Lohnungleichheit im urbanen China. Der RUMiC Urban Household Survey gestattete es dabei, den nur vorübergehend der Lohnungleichheit entgegenwirkenden Effekt von Politikmaßnahmen zu studieren.

*Zhong Zhao* zog den RUMiC Migrant Household Survey heran, um Veränderungen in den Bedingungen der Arbeitsverträge von chinesischen Land-Stadt-Migranten zu analysieren. Seine vorläufigen Ergebnisse lassen einen allmählichen Anstieg des Anteils längerfristiger Arbeitsverträge auch unter den Migranten vermuten. Auch die oben bereits erwähnte Arbeit von *Costanza Biavaschi* nutzt RUMiC-Daten, um die Folgen der Land-Stadtwanderung von Eltern auf die Bildungserfolge ihrer Kinder zu untersuchen.

## „Europa trifft China“-Programm der EU

In den Jahren 2012 und 2013 organisierte das IZA, finanziert durch das 7. EU-Forschungsrahmenprogramm (Marie Curie-Maßnahmen), einen gezielten Wissenschaftsaustausch zwischen Europa und China. An dem Austauschprogramm „Europe Meets China: Images of Contemporary China“ nahmen



von europäischer Seite Forscher des slowakischen Centers for Economic Research and Graduate Education (CERGE) und des IZA teil, von chinesischer Seite wurden Wissenschaftler der Renmin University of China entsandt. Die beteiligten Ökonomen waren für die Dauer ihres Aufenthalts jeweils voll in

das Forschungs- und Lehrprogramm der betreffenden Institutionen eingebunden und beteiligten sich an gemeinsamen Projekten. Koordinator der Aktivitäten war Corrado Giulietti, der diesen Austausch als „hervorragende Chance“ wertete, die Interaktion zwischen europäischer und chinesischer

Forschung voranzutreiben. Als unmittelbares Ergebnis des Programms wurden nicht zuletzt weitgehende Kooperationen angebahnt. So wird das IZA künftig noch stärker mit der Beijing Normal University und der Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften zusammenarbeiten.

## Transatlantischer Freihandel – mehr Wachstum und Beschäftigung?

### IZA Tower Talk mit Friedrich Merz

Die Verhandlungen zwischen den USA und Europa über ein transatlantisches Investitions- und Freihandelsabkommen (TTIP) gehen in ihre entscheidende Phase. Ab dem Jahr 2015 soll der größte gemeinsame Wirtschaftsraum der Welt für 800 Millionen Menschen mit einem Bruttoinlandsprodukt von weit über 20 Billionen Euro jährlich entstehen.

Welche ökonomischen und politischen Chancen bietet ein solches Abkommen, welche Risiken sind damit verbunden? IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann* diskutierte darüber am 17. Februar 2014 mit dem Vorsitzenden der Atlantik-Brücke, *Friedrich Merz*, und dem Hauptgeschäftsführer der IHK Bonn/Rhein-Sieg, *Hubertus Hille*, im Rahmen des IZA Tower Talk.

Zu Beginn erläuterte Gastredner Merz, Europa und die USA hätten mit dem geplanten Abkommen die große Chance, künftig gemeinsam die weltweiten Standards und Normen für technologische Entwicklungen zu setzen und damit auch maßgeblich die künftigen globalen wirtschaftlichen Strategien zu bestimmen. Zugleich sei dieses Vorhaben der politische Testfall, ob Europa und die USA noch zu gemeinsamem Handeln in der Lage seien. Scheiterten die Verhandlungen, würden sich die USA voraussichtlich mehr und mehr dem pazifischen Raum zuwenden.

Friedrich Merz bescheinigte der Europäischen Kommission, dass sie um ein hohes Maß an Transparenz bemüht und auch gewillt sei, wichtige gesellschaftliche Gruppierungen in die Vorbereitung von Verhandlungspositionen einzubinden. Allerdings hätten die Europäer noch einige Hausaufgaben zu erledigen, um in vielen strittigen Punkten zu einer gemeinsamen Position gegenüber den USA zu finden. Merz wandte sich zugleich nachdrücklich gegen Befürchtungen, infolge eines Abkommens könne es zu einer Aufweichung europäischer Standards etwa bei der Lebensmittelkennzeichnung und dem Einsatz von Gentechnologie kommen. Der freie Marktzugang für gentechnisch veränderte Lebensmittel aus den USA werde durch entsprechende

Kennzeichnungen für die Verbraucher transparent geregelt werden.

IZA-Direktor Zimmermann betonte, Europa und Amerika biete sich derzeit ein vielleicht letztes Fenster der Gelegenheit, ihre ökonomischen Interessen besser zu koordinieren als in der Vergangenheit. „Gelingt das Projekt, könnte es Maßstäbe setzen für eine neue Weltwirtschaftsordnung. Denn nicht nur die USA und Europa setzen auf eine engere Verflechtung ihrer Wirtschaft. Vielmehr wächst derzeit weltweit rasant die Zahl bilateraler Verhandlungen über wechselseitige Freihandelsabkommen.“ Nachdem im letzten Jahrzehnt im Zeichen globaler Währungs-, Finanz- und Wirtschaftskrisen eine Strategie staatlicher Interventionen, der Regulierung, und des Protektionismus die globale Politik dominiert habe, könne sich jetzt, so argumentierten Merz und Zimmermann übereinstimmend, eine Trendwende hin zu offenen Märkten und einer eher liberalen Wirtschaftsordnung durchsetzen. Dafür sei ein Erfolg bei den europäisch-amerikanischen Verhandlungen unerlässlich.



Klaus F. Zimmermann, Hubertus Hille

Der Geschäftsführer der Industrie- und Handelskammer Bonn/Rhein-Sieg, Hubertus Hille, ging in der von *Kai Pfundt* (General-Anzeiger Bonn) moderierten Diskussion vor allem auf die Chancen der mittelständischen und regionalen Unternehmen durch ein mögliches TTIP-Abkommen ein. Aktuelle Umfragen der IHK zeigten, dass viele Firmen sich weniger durch den Wegfall der ohnehin nur noch niedrigen Zölle, als vielmehr durch die Vereinheitlichung von Normen und den somit



Friedrich Merz

erleichterten Marktzugang neue Absatzchancen erhoffen. Andererseits hätten sich zahlreiche Firmen mit den Perspektiven eines Freihandelsabkommens noch gar nicht konkret befasst. Hille zeigte sich überzeugt, dass sich das rasch ändern werde, je näher ein Erfolg der Verhandlungen rücke. Dieser sei jedoch alles andere als sicher. Ebenso wie Hille äußerte auch Zimmermann erhebliche Skepsis, ob das Abkommen letztlich tatsächlich zustande kommen oder die politische Skepsis und europäische Uneinigkeit überwiegen werde. In dieser Hinsicht äußerte sich Friedrich Merz deutlich zursichtlicher, verwies aber auch darauf, dass im Falle nicht abgeschlossener Verhandlungen bis zum Ende der Amtszeit der Obama-Administration ein Erfolg immer ungewisser werde.

Zimmermann machte zum Abschluss der Diskussion deutlich, dass die Verhandlungen über einen transatlantischen Freihandel ohne eine möglichst unbeschränkte Freizügigkeit auf den Arbeitsmärkten Stückwerk bleiben würden. „Ein wirklich effektiver Freihandel ist letztlich nicht möglich ohne offene, mobile Arbeitsmärkte. Arbeitsmärkte ohne Grenzen ermöglichen einen noch größeren Wachstumsschub als der Abbau von klassischen Handels- und Investitionshemmnissen.“

## Evaluation von Ausbildungsmaßnahmen in afrikanischen Staaten:

### IZA-Konferenz in Nairobi

Im Auftrag des britischen Ministeriums für internationale Entwicklung (DFID) koordiniert das IZA seit 2012 ein umfangreiches Forschungsprogramm zu „Growth and Labour Markets in Low Income Countries“ (GLM-LIC). Das Ziel besteht darin, durch die Analyse der von der Forschung bislang vernachlässigten Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern mit besonders geringem Pro-Kopf-Einkommen konkrete Politikempfehlungen abzuleiten, wie sich das Wirtschaftswachstum steigern und die soziale Sicherung auf den von informeller Beschäftigung geprägten Arbeitsmärkten verbessern lässt. Dazu werden über einen Zeitraum von fünf Jahren einzelne, vielversprechende Forschungsprojekte finanziell gefördert.

Neben zahlreichen wissenschaftlichen Veröffentlichungen, die im Rahmen des Programms entstehen, veranstaltet GLM-LIC auch eine Reihe von Workshops und Fachtagungen. So fand im Dezember 2013 eine gemeinsame Konferenz von IZA und DFID mit dem African Economic Research Consortium (AERC) in der kenianischen Hauptstadt Nairobi statt, um die Ausgestaltung und praktische Umsetzung von

Aus- und Weiterbildungsprogrammen auf afrikanischen Arbeitsmärkten zu bewerten. Die Veranstaltung brachte unter Federführung von *David Lam* (University of Michigan) und IZA-Programmdirektor für GLM-LIC und *Witness Simbanegavi* (Forschungsdirektor, AERC) Wissenschaftler und politische Entscheidungsträger sowie Vertreter (nicht-)staatlicher Organisationen aus verschiedenen Regionen Afrikas zusammen.

*Pamela Jakiela* (University of Maryland), *Mwangi Kimenyi* (Brookings Institution) und *Isaac Mbiti* (Southern Methodist University) präsentierten aktuelle Forschungsergebnisse zur Evaluation von Qualifizierungsmaßnahmen, deren hohe politische Relevanz von *Markus Goldstein* (Weltbank) unterstrichen wurde. Anforderungen an die politische Durchsetzung effektiver Bildungsprogramme waren auch Gegenstand der Beiträge von *Dan Baffour-Awuah* (ehemaliger Direktor, Ghana Council for Technical and Vocational Education and Training), *Ehud Gachugu* (Projektleiter, Kenya Youth Employment Project) und *Stephen Okello* (International Rescue Committee Kenya). Eine Podiumsdiskussion unter Mitwirkung

von *Germano Mwabu* (University of Nairobi), *Mwangi Kimenyi* (Brookings Institution), *Alice Githu* (Directorate of Youth Affairs, Kenyan Ministry of Devolution and Planning) und *Markus Goldstein* diskutierte vor allem die besonderen Herausforderungen, denen sich die wissenschaftliche Evaluation der afrikanischen Arbeitsmärkte etwa im Hinblick auf Datenverfügbarkeit und Datenzugang gegenüber sieht.

Im Kontext der Konferenz organisierte GLM-LIC darüber hinaus ein Kurzseminar, das Doktoranden, Lehrenden und wissenschaftlichen Mitarbeitern von Behörden und Nichtregierungsorganisationen die Möglichkeit bot, ihre Kenntnisse neuester ökonomischer Verfahren zur Auswertung von Politikmaßnahmen zu erweitern. In Anlehnung an das Konferenzthema lag der Schwerpunkt auf der Anwendung dieser Verfahren zur Evaluation von Qualifizierungsmaßnahmen in Afrika. Der Kurs bestand aus vier Modulen zu unterschiedlichen Analysemethoden, die von *Marco Caliendo* (Universität Potsdam und IZA), *Owen Ozier* (Weltbank), *Isaac Mbiti* und *Pamela Jakiela* vorgestellt wurden.

## Verhütung und Arbeitsmarkterfolg von Frauen:

### IZA Young Labor Economist Award für innovative Forschungsarbeit

Im Rahmen des traditionellen IZA-Empfangs anlässlich der Jahrestagung der Allied Social Science Associations (ASSA) überreichten IZA-Direktor *Klaus F. Zimmermann* und Forschungsdirektor *Corrado Giuiletti* im Januar in Philadelphia den IZA Young Labor Economist Award 2013 an *Martha Bailey* (University of Michigan), *Brad Hershbein* (Upjohn Institute) und *Amalia Miller* (University of Virginia) für ihren Artikel „The Opt-In Revolution? Contraception, Fertility Timing and the Gender Gap in Wages“ (erschieden in: *American Economic Journal: Applied Economics*, 2012).

Die preisgekrönte Studie ist ein Musterbeispiel für die sorgfältige empirische Analyse von Arbeitsmarktentwicklungen. Sie widmet sich einer Frage, die seit langem intensiv diskutiert und noch nicht abschließend erforscht ist: Warum gibt es ein Lohngefälle zwischen Männern und Frauen, wie entsteht es, und unter welchen Umständen nimmt es zu oder ab? Die Autoren entwickelten einen originellen Erklärungsansatz und trugen große Datenmengen aus unterschiedlichen Quellen zusammen, um ihn empirisch zu belegen.

Nachdem der Lohnabstand in den USA über drei Jahrzehnte relativ konstant geblieben war, ging er zu Beginn der 1980er Jahre deutlich zurück. Die Forscher vermuten, dass die Einführung der Antibabypille dabei eine entscheidende Rolle gespielt hat. Die besseren Möglichkeiten der Familienplanung haben für Frauen demnach einen wichtigen Anreiz dargestellt, mehr in ihre Bildung zu investieren und zu größerer Praxiserfahrung auf dem Arbeitsmarkt geführt. Zudem könnte die Verfügbarkeit der Pille auch die Berufswahl beeinflussen und damit ebenfalls die Einkommensaussichten von Frauen verbessert haben.

Um diese Zusammenhänge empirisch zu erforschen, verglichen die Autoren amerikanische Frauen verschiedener Geburtsjahrgänge und aus Bundesstaaten, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten die Verhütungspille auch für Minderjährige zuließen. Tatsächlich führte die frühere Verfügbarkeit der Pille dazu, dass Frauen länger zur Schu-

le gingen und ein höheres Bildungsniveau erreichten. Obwohl sie dadurch später ins Erwerbsleben einstiegen, konnten sie mit 40 Jahren mehr Berufserfahrung vorweisen – und waren häufiger in klassischen Männerdomänen tätig. Im Alter von 50 Jahren hatten Frauen mit frühem Zugang zur Antibabypille einen bis zu acht Prozent höheren Stundenlohn. Die mit dem IZA Young Labor Economist Award ausgezeichnete Studie liefert einen wichtigen Beitrag zum besseren Verständnis geschlechtsspezifischer Lohnunterschiede.



Hershbein, Zimmermann, Bailey, Giuiletti, Miller

## Bedrohte Freiheit: Das Ende der europäischen Integration?

Das schockierende Abgrenzungs-Votum der Schweizer Wähler vom Februar gegen den weiteren Zuzug aus dem Ausland betrifft im Kern vor allem die Westeuropäer aus Deutschland und Italien. Die Abstimmung hat deutlich gemacht, was auch Umfragen in vielen anderen europäischen Ländern signalisieren: Das Thema Zuwanderung gehört zu den wichtigsten politischen Fragen, die die Menschen in Europa umtreiben. Es ist damit zu rechnen, dass nicht wenige Politstrategen versucht sein werden, mit diesem Stichwort im kommenden Europawahlkampf die Emotionen zu schüren.

Deshalb ist das umstrittene Ergebnis jener Volksabstimmung auch keine rein Schweizer Angelegenheit. Abgesehen davon, dass damit viele weitere Vereinbarungen zwischen Bern und Brüssel auf dem Spiel stehen, geht es hier um einen sehr prinzipiellen Testfall: Wie hält es Europa mit der Freizügigkeit? Die Freizügigkeit für Personen ebenso wie für Waren, Dienstleistungen, Kapital, Informationen und Meinungen ist einer der Grundpfeiler der Idee des freiheitlichen Europa. In einem solchen freiheitlichen und sozialen Europa gibt es keine Bürger erster und zweiter Klasse. Die Idee ist vielmehr, dass auch die Arbeitsmärkte offen sind und immer weiter zusammenwachsen. Wer dieses Prinzip aufgibt, gibt faktisch die Idee der europäischen Integration auf.

Deshalb hat die Europäische Union auch gar keine andere Wahl, als in den anstehenden Verhandlungen mit der Schweiz hart zu bleiben. Denn schon mehrten sich auch in anderen Staaten der Europäischen Gemeinschaft Stimmen, die Freizügigkeit wieder einzuschränken und von Bedingungen abhängig zu machen. Bei den Europawahlen wird dies eine Rolle spielen. Einige werden für ihre durchsichtigen Zwecke Ängste schüren wollen. Es ist deshalb dringend erforderlich, offensiv für die Idee offener Grenzen und freier Arbeitsmärkte zu werben.

Das bei vielen Bürgern spürbare Misstrauen hat viel damit zu tun, dass es der Politik bisher nicht ausreichend gelungen ist, klar zu machen, wie sehr unser Wohlstand und unsere soziale Sicherheit auf der internationalen Arbeitsteilung und der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung beruhen. Gerade für Europa gilt: Je mobiler die Arbeitsmärkte, desto größer die Wachstumschancen. Dies ist letztlich die Schicksalsfrage, über die die EU-Bürger aus 28 Ländern am 25. Mai zu entscheiden haben.

Nach diesem europäischen Votum sind das neu gewählte Europäische Parlament sowie die künftige EU-Kommission aufgerufen, für Europa eine wirklich überzeugende und glaubwürdige Zuwanderungskonzeption zu entwickeln. Denn das Thema Migration wird aufgrund der ökonomischen wie politischen Entwicklungen eine unserer wichtigsten Zukunftsherausforderungen sein.

Notwendig sind hierfür klare Regelungen, die nicht nur auf dem Papier stehen. Ebenso müssen Fehlentwicklungen korrigiert werden. Das gilt auch für die Sorge, Zuwanderung könne zum ungeschützten Einfallstor in unsere Sozialsysteme werden. Genau dies gilt es zu verhindern. Womöglich sind einzelne geltende rechtliche Bestimmungen hier nicht ausreichend oder präzise genug. Ebenso müssen allerdings die Integrationsbemühungen vor Ort, vor allem in den Kommunen, stärker unterstützt werden. Denn sonst siedeln sich im gelebten Alltag Zwietracht statt Zusammenleben an. Und die große europäische Idee bleibt auf der Strecke.




Klaus F. Zimmermann



Institut zur Zukunft der Arbeit



Herausgeber: Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann  
 Redaktion: Holger Hinte, Mark Fallak  
 Adresse: IZA, Postfach 7240, 53072 Bonn  
 Tel.: +49 (0) 228 - 38 94 222  
 Fax: +49 (0) 228 - 38 94 510  
 E-Mail: compact@iza.org  
 Internet: www.iza.org  
 Grafiken/Fotos: IZA  
 Druck: Güll GmbH, Lindau  
 Layout: Thomas Wasilewski, Benedikt Kliche