



SACHVERSTÄNDIGENRAT
*zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*

Auszug aus dem Jahresgutachten 2010/11

**Migration von Arbeitskräften nach der EU-Osterweiterung:
Bedrohung oder Chance?**

(Textziffern 489 bis 498)

III. Migration von Arbeitskräften nach der EU-Osterweiterung: Bedrohung oder Chance?

489. Zum **1. Mai 2011** endet die **Beschränkung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte** innerhalb der Europäischen Union für acht der zehn Beitrittsländer aus Mittel- und Osteuropa (MOEL-8), die im Jahr 2004 der Europäischen Union beigetreten sind. Diese wurde seinerzeit eingeführt, da es Besorgnisse gab, eine sofortige vollständige Freizügigkeit nach dem Beitritt könnte unerwünschte Arbeitsmarkteffekte auslösen. Durch die bevorstehende vollständige Herstellung der Freizügigkeit wird nun wiederum befürchtet, dass der Zuzug von Arbeitskräften aus den MOEL-8-Staaten heimische Arbeitskräfte verdrängen könnte. Denn damit sei ein erheblicher Lohndruck verbunden, der sich vornehmlich im Bereich gering qualifizierter Arbeit konzentrierte. Mit der Einführung gesetzlicher Mindestlöhne solle Abhilfe, zumindest aber Linderung verschafft werden.

Der Grund für die vernehmlichen Äußerungen zu diesem Thema ist, dass ein internationaler Wettbewerb offenkundiger wird, wenn er durch **Arbeitskräftewanderung** anstatt durch den **Waren- und Dienstleistungshandel** bewerkstelligt wird. Ein Lohndruck auf gering qualifizierte inländische Arbeitskräfte kann sich in beiden Fällen ergeben, wenn nämlich Waren und Dienstleistungen in Deutschland deshalb preiswerter angeboten werden, weil sie hierzulande mit vergleichsweise gering entlohnten osteuropäischen Arbeitskräften hergestellt werden, oder wenn es sich um Importe aus Osteuropa handelt, welche dort zu niedrigeren Arbeitskosten produziert werden. Auf jeden Fall dürfen die Nettowohlfahrtsgewinne nicht außer Acht gelassen werden. Zwar mögen heimische Arbeitskräfte verdrängt werden. Dem stehen aber Wohlfahrtsgewinne aufgrund der Migration gegenüber: Ein Fachkräftemangel wird gemildert und den Konsumenten kommen niedrigere Preise zugute.

490. Am **1. Mai 2004** traten im Rahmen der fünften und bisher **größten Erweiterungsrunde** insgesamt zehn Staaten der Europäischen Union bei. Neben Malta und Zypern waren dies die MOEL-8-Staaten: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn. Die Beitrittsabkommen mit den MOEL-8-Staaten sehen vor, dass die Freizügigkeit der Arbeitnehmer erst allmählich hergestellt wird. Zwar gelten die Bestimmungen reziprok, praktische Relevanz bekommen sie aber insbesondere durch die wanderungswilligen Arbeitskräfte aus den MOEL-8-Staaten. Konkret sehen die Übergangsregelungen einen **Drei-Phasen-Plan** vor („2+3+2“-Modell). In der ersten Zweijahresphase nach dem Beitritt konnte ein Mitgliedsland die Zuwanderung von Arbeitskräften ohne Begründung beschränken, während in der darauffolgenden Dreijahresphase der Europäischen Kommission die Gründe darzulegen waren.

Obwohl nach fünf Jahren die volle Freizügigkeit hätte in Kraft treten sollen, konnte ein Mitgliedsland bei Vorliegen von heimischen Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt („serious disturbances“) nochmals eine Verlängerung um weitere zwei Jahre verlangen. Kurzum, ein EU-Mitgliedsland kann sieben Jahre lang, bis zum 30. April 2011, seinen Arbeitsmarkt für Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa beschränken. Von dieser Verlängerung haben nur **Deutschland und Österreich** Gebrauch gemacht. Das Vereinigte Königreich, Irland und

Schweden öffneten ihre Arbeitsmärkte sofort, in den anderen EU-15-Staaten erfolgte dies sukzessive.

Allerdings sehen die Übergangsregelungen für Deutschland eine Reihe von **Ausnahmen für bestimmte Personengruppen** vor. Nicht restringiert sind die Arbeitsmärkte unter anderem für

- Selbstständige, sofern sie ihrerseits keine Arbeitskräfte aus ihren Heimatländern beschäftigen;
- Arbeitnehmer, die als hoch qualifizierte Arbeitskräfte ein Mindestjahresgehalt in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung, die sich jährlich ändert, erhalten. Für das Jahr 2010 beträgt das Mindestgehalt 66 000 Euro in Westdeutschland und 55 800 Euro in Ostdeutschland;
- befristet Beschäftigte, soweit der Arbeitsplatz nicht mit einem inländischen Arbeitnehmer besetzt werden kann, oder
- Saisonarbeiter, Werkvertragsarbeitnehmer und sonstige ausländische Beschäftigte, für die im Rahmen von bilateralen Verträgen Kontingente ausgehandelt wurden.

491. Folglich zeichnet sich die Hürde des deutschen Arbeitsmarkts für mittel- und osteuropäische Arbeitskräfte bereits jetzt durch eine beträchtliche **Durchlässigkeit** aus. Dies belegen zudem statistische Angaben über Wanderungen.

Die **ausländische Bevölkerung aus den MOEL-8-Staaten** stieg in den EU-15-Staaten von insgesamt 929 000 Personen im Jahr 2004 auf gut 1,8 Millionen Personen im Jahr 2007 an (Tabelle 43). Dies entspricht einer Einwanderung von ungefähr 305 000 Personen jährlich. Vor der Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 2004 waren es zwischen den Jahren 2001 und 2004 jährlich nur rund 56 000 Personen. Die Wanderungen seit dem Jahr 2004 verdeutlichen allerdings die nahezu ausschließliche Bedeutung des Vereinigten Königreichs als Hauptzielland. Ausgehend vom Jahr 2004, also nach dem Beitritt und dem Inkrafttreten der Übergangsregelungen, hat sich dort bis zum Jahr 2009 die Bevölkerung aus den MOEL-8-Staaten fast versechsfacht, während sich der entsprechende Zuwachs in Deutschland nur auf rund 31 vH belief.

Für einen **deskriptiven Vergleich** der Eigenschaften der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund („**Einheimische**“) mit der ausländischen Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung aus den MOEL-8-Staaten in Deutschland („**Ausländer**“) werden im Folgenden Ergebnisse des Mikrozensus der Jahre 2006 und 2009 herangezogen. In der Gruppe der Ausländer sind Spätaussiedler und Migranten der späteren Generationen nicht enthalten. Dieser Vergleich der Ausländer aus MOEL-8-Staaten mit den Einheimischen zeigt (Tabelle 44), dass

- der Anteil der Erwerbstätigen bei den Ausländern höher ist als der bei den Einheimischen. Im Zeitablauf ist die Beteiligung am Erwerbsleben sogar stärker als bei Einheimischen an-

Tabelle 43

Ausländische Bevölkerung aus den MOEL-8-Staaten¹⁾ in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU
Personen

	2001	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Deutschland ²⁾	453 100	438 828 ^{a)}	481 672	525 078	554 372	567 466	576 432
Frankreich ³⁾	44 946	43 138	36 237	44 181	36 971	.	.
Irland ³⁾	4 775	42 988	93 243	120 632	162 411	191 226	163 961
Italien ²⁾	40 108	67 755	79 819	94 215	117 042	128 813	.
Österreich ²⁾	54 947	67 675	75 143	80 706	86 911	94 084	98 317
Spanien ²⁾	23 672	55 735	70 576	103 190	126 971	137 068	132 074
Vereinigtes Königreich ³⁾ ...	66 601	123 868	224 242	396 857	600 756	706 820	716 861
EU-15	760 562	929 131	1 169 106	1 491 535	1 843 875	.	.

1) Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn.– 2) Nationale Bevölkerungsstatistik.– 3) Nationaler Labour Force Survey.– a) Wegen einer Revision des Ausländerzentralregisters zum Jahresende 2004 sind die Ergebnisse ab 2004 mit früheren Jahresergebnissen nur eingeschränkt vergleichbar. Weitere Einschränkungen im zeitlichen Vergleich entstehen durch Änderungen im Aufenthaltsrecht sowie dem Wegfall und der Neugründung von Staaten.

Quelle: IAB

Daten zur Tabelle

gestiegen. Darüber hinaus sind die Ausländer aus den MOEL-8-Staaten in größerem Maße selbstständig, arbeiten vermehrt in den Wirtschaftszweigen Handel, Gastgewerbe sowie Verkehr, seltener im Bereich der Sonstigen Dienstleistungen.

- Ausländer aus den MOEL-8-Staaten im Vergleich zu anderen Ausländern in geringerem Maße Transferleistungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld) beziehen. Im Vergleich zu den Einheimischen ist der Anteil der Transferempfänger jedoch höher, im betrachteten Zeitraum hat deren Anteil aber abgenommen.
- der Anteil der Ausländer aus den MOEL-8-Staaten ohne beruflichen Abschluss, einerseits, und mit Universitätsabschluss oder Promotion, andererseits, höher ist als der bei den Einheimischen.

Zusammenfassend kommt in den Ergebnissen der Wanderungsbewegungen der Bevölkerung aus den MOEL-8-Staaten in die EU-15-Staaten und dem damit verbundenen Anstieg der ausländischen Bevölkerung aus den MOEL-8-Staaten im Vereinigten Königreich einerseits dessen Verzicht auf die Inanspruchnahme der Übergangsregelungen zum Ausdruck. Andererseits waren die **Hürden** für Einwanderungen aus den MOEL-8-Staaten nach Deutschland **nicht unüberwindbar**. Zudem konnte der **größere Teil der Ausländer** aus den MOEL-8-Staaten in den deutschen Arbeitsmarkt integriert werden. Probleme bestehen allerdings bei der Gruppe der Personen ohne beruflichen Abschluss.

492. Vor dem Hintergrund dieser bereits bestehenden, nicht unbeträchtlichen Durchlässigkeit der Beschränkung des hiesigen Arbeitsmarkts für Arbeitskräfte aus den MOEL-8-Staaten stellen sich im Hinblick auf das Auslaufen der Übergangsregelungen zum 1. Mai 2011 **drei Fragen**: Wie hoch wird die Anzahl der zu erwartenden Immigranten aus den MOEL-8-Staaten

sein? Wie wird sich diese Entwicklung auf Beschäftigung und Löhne in Deutschland auswirken? Welcher wirtschaftspolitische Handlungsbedarf ergibt sich daraus?

Tabelle 44

Struktur der ausländischen Bevölkerung aus den MOEL-8-Staaten¹⁾ in Deutschland

	2006		2009	
	MOEL-8 ²⁾	Nachrichtlich: Einheimische ³⁾	MOEL-8 ²⁾	Nachrichtlich: Einheimische ³⁾
	Tausend Personen			
Insgesamt	413	67 225	509	65 856
davon:				
Erwerbstätige	217	31 282	303	31 858
Erwerbslose	49	3 040	35	2 227
Nichterwerbstätige	147	32 903	171	31 771
Ausgewählte soziale Stellung	Anteil an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe (vH)			
Noch in Ausbildung ⁴⁾	20	31	20	30
Transferempfänger ⁵⁾	13	6	11	5
Rentenbezieher ⁶⁾	5	24	5	25
Stellung im Beruf	Anteil an allen Erwerbstätigen (vH)			
Selbstständige	19	11	22	11
Mithelfende Familienangehörige	1	1	0	1
Beamte, Zeit-/Berufssoldaten, Grundwehrdienst- leistende	0	7	1	6
Angestellte, kaufm./techn. Auszubildende, Zivil- dienstleistende	45	56	45	59
Arbeiter, gewerbliche Auszubildende	35	25	32	23
Wirtschaftszweig	Anteil an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe (vH)			
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	3	2	2	2
Produzierendes Gewerbe	29	29	32	28
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	28	22	24	22
Sonstige Dienstleistungen	40	47	41	48
Bildungsniveau	Anteil an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe (vH)			
Noch in beruflicher Ausbildung	12	16	11	16
Kein beruflicher Abschluss	26	19	24	16
Mit beruflichem Abschluss	62	65	65	68
Lehre oder vergleichbarer Abschluss	36	44	38	46
Meister/Techniker/Fachschulabschluss	5	7	6	7
Fachhochschulabschluss	4	4	4	5
Universitätsabschluss/Promotion	12	7	13	7

1) Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn; Quelle: Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes.– 2) Ausländer mit eigener Migrationserfahrung.– 3) Bevölkerung ohne Migrationshintergrund.– 4) Noch in beruflicher Ausbildung, Schüler, Studenten und Auszubildende.– 5) Für 2006: ALG und ALG II, Sozialhilfe. Für 2009: ALG und ALG II, Sozialgeld sowie laufende Hilfe zum Lebensunterhalt.– 6) Bezug von Rente aus der DRV Bund, Land oder Knappschaftlichen Rentenversicherung (früher BfA, LVA).

Daten zur Tabelle

493. Zur Abschätzungen der Größenordnung der zu erwartenden Zuwanderungen aus den MOEL-8-Staaten ist die Beantwortung der Frage, ob Migration überhaupt stattfinden wird, entscheidend. Diese kann aus ökonomischer Sicht mit einer **Kosten-Nutzen-Analyse** unter Unsicherheit modelliert werden. Inwieweit Migration sich lohnt, hängt hauptsächlich von der Situation des Arbeitsmarkts im Heimat- und Zielland sowie den Einkommensunterschieden ab. Vorhersagen des Ost-West-Migrationspotenzials, die zu einem Zeitpunkt erstellt wurden, als der Transformationsprozess erst begonnen hatte und dieses Potenzial somit besonders hoch gewesen sein dürfte, kamen zu dem Ergebnis, dass wahrscheinlich zwischen 50 000 und

150 000 Personen jährlich aus den MOEL-8-Staaten nach Deutschland zuwandern werden (Fertig, 2001). Jüngere Studien bestätigen diesen Eindruck (Baas und Brücker, 2010; Brücker und Siliverstovs, 2006).

Diese Untersuchungen berücksichtigen jedoch nicht die jüngste **Finanz- und Wirtschaftskrise**. Dadurch könnte sich besonders die Arbeitsmarktsituation der Einwanderer aus den MOEL-8-Staaten in den bisher beliebtesten Zielländern, dem Vereinigten Königreich und Irland, derart verschlechtern, dass ein längerer Aufenthalt dort unattraktiv wird. Ob dann aber tatsächlich eine Wanderung anstatt zurück in die Heimatländer nach Deutschland stattfindet, ist aufgrund möglicher Sprachbarrieren fraglich. Umgekehrt könnte die **gute Arbeitsmarktsituation** in Deutschland mehr **Einwanderer anziehen**. Neben dem Motiv der Migration von Arbeitskräften könnte die Zuwanderung zudem durch das Niveau der **Transferzahlungen** aus dem System der Sozialen Sicherung in den potenziellen Empfängerländern motiviert sein. Sozialtransfers mögen sogar der Auslöser für Wanderungen sein, die Wahl des Ziellandes beeinflussen und die Rückkehr ins Heimatland hinauszögern oder sogar verhindern; empirische Evidenz darüber zu gewinnen, ob Sozialleistungen primärer Auslöser für Wanderungen sind, ist aufgrund der Datenlage allerdings nicht möglich.

494. Zur Beantwortung der Frage, wie sich die Migration aus den MOEL-8-Staaten auf die **Beschäftigung** und die **Löhne** in Deutschland auswirken wird, sind Erfahrungen mit bisherigen Einwanderungen hilfreich. Die empirische Evidenz für Deutschland weist überwiegend auf nur **sehr geringe negative Effekte** hin. Aufgrund der höheren Substitution ist der Effekt auf bereits im Inland lebende Immigranten allerdings deutlich größer (Kasten 17). Außerdem könnte eine Konzentration von Immigranten auf bestimmte Regionen oder Berufsgruppen dort größere negative Effekte sowohl auf die Löhne als auf die Beschäftigung zur Folge haben.

Kasten 17

Auswirkungen von Einwanderung auf Löhne und Beschäftigung

Inwieweit Einwanderung zu einem Lohndruck und einer Verdrängung von heimischen Arbeitskräften führt, wurde am häufigsten für **lokale Arbeitsmärkte** analysiert. Dabei wurden für verschiedene regionale Gebiete Löhne mit Beschäftigungsquoten, weiteren gebietsspezifischen Variablen und dem Anteil von Immigranten an der Bevölkerung korreliert. Diese Studien zeigen allerdings für Deutschland **keine bedeutenden negativen Effekte** auf die Löhne und Beschäftigung von inländisch Beschäftigten (Pischke und Velling, 1997). Problematisch an diesem Ansatz ist allerdings, dass Immigranten nicht zufällig auf verschiedene Teilarbeitsmärkte verteilt sein könnten und dass inländisch Beschäftigte auf Zuwanderung mit einer Verlagerung ihrer Arbeitskraft oder ihres Kapitals in andere Regionen reagieren könnten und dies so lange stattfindet, bis die Entlohnung von Arbeit und Kapital über alle Regionen ausgeglichen ist. In diesem Fall ergäbe der Vergleich der Löhne von inländisch Beschäftigten zwischen verschiedenen lokalen Arbeitsmärkten, dass geringe oder keine Lohnunterschiede bestehen. Dies ist jedoch nicht darauf zurückzuführen, dass Immigration keinen Einfluss hat, sondern dass der Effekt sich über das ganze Land ausgebreitet hat (Borjas, 1999).

In alternativen Spezifizierungen werden die Arbeitskräfte nicht nach Regionen, sondern zum einen nach ihrem **Qualifikationsniveau** und ihrer Berufserfahrung und zum anderen nach ihrer **Berufsklassifikation** und ihrer Berufserfahrung gruppiert. Für diese Gruppierungen wird dann der durchschnittliche Lohn mit dem Anteil von beschäftigten Immigranten an der Gesamtbeschäftigung in der jeweiligen Gruppe und weiteren exogenen Variablen korreliert. Auf der Ebene von Qualifikationsniveau-Berufserfahrungs-Gruppen ergibt sich für Deutschland bei einer Erhöhung des Beschäftigtenanteils der Immigranten um 10 vH eine Reduktion der Löhne um 1 vH (Bonin, 2005) und 0,6 vH (Steinhardt, 2009). Bei der Gruppierung nach Berufsklassifikation und Berufserfahrung hat eine Erhöhung des Immigrantenanteils um 10 vH eine Senkung des Lohns um 1,6 vH zur Folge. Wird hier eine weitere Unterteilung des gruppierten Datensatzes nach dem ausgeübten Beruf vorgenommen, ergibt sich für Tätigkeiten im Handel, im Büro und in den Bereichen Reinigung, Transport und Lagerarbeiten der größte Effekt und zwar in Höhe von 4,6 vH (Steinhardt, 2009). Diese Schätzungen basieren allerdings auf einer geringen Anzahl von Freiheitsgraden und sind damit mit erheblichen Unsicherheiten verbunden.

Typischerweise wird in diesen Studien von den positiven Auswirkungen der Zuwanderung auf das Produktionsniveau einer Region oder einer Volkswirtschaft in den Schätzungen abgesehen. Alternative Ansätze, wie die Schätzung der Auswirkung von Einwanderung in einem **allgemeinen Gleichgewichtsmodell** (D'Amuri et al., 2010) oder in einem **Lohnkurven-Modell** (Brücker und Jahn, 2010), liefern ebenfalls **nur sehr geringe Effekte**. Es besteht allerdings eine negative Auswirkung auf die Beschäftigungssituation und auf die Löhne von bereits in Deutschland lebenden Immigranten.

Die Ergebnisse für Deutschland stehen im **Einklang mit den Ergebnissen für die Vereinigten Staaten**. Die Schätzung der Auswirkung von Immigration auf den Lohn von inländisch Beschäftigten auf dortigen lokalen Arbeitsmärkten ergibt, dass eine Erhöhung des Anteils der Immigranten um 10 vH den Lohn von Einheimischen nur um ungefähr 1 vH reduziert (Borjas et al., 1997; Butcher und Card, 1991; Card, 2005; Altonji und Card, 1991; Grossman, 1982). Bei der Gruppierung der Arbeitskräfte nach Qualifikationsniveau-Berufserfahrungsgruppen finden Ottaviano und Peri (2008) einen Effekt in Höhe von 1 vH und Borjas (2003) in Höhe von 3 vH bis 4 vH.

495. Abschließend ist die Frage zu klären, ob ein **wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf** besteht. Da die zu erwartende Größenordnung von Einwanderern aus den MOEL-8-Staaten insgesamt gesehen vermutlich keine allzu gravierenden Auswirkungen auf den hiesigen Arbeitsmarkt entfalten dürfte, besteht kein Handlungsbedarf. Allerdings könnte sich die Zuwanderung auf bestimmte (Grenz-)Regionen oder Branchen konzentrieren und die Politik sich zum Handeln gedrängt sehen. Diesem Druck sollte sie indes nicht nachgeben, denn

- die betreffenden Branchen hatten mehrere Jahre Zeit, die notwendigen Anpassungen im Hinblick auf eine **Steigerung der Produktivität** ihrer Beschäftigten vorzunehmen;
- mit dem gleichen Recht könnten die Beschäftigten anderer Branchen ebenfalls Schutzmaßnahmen beanspruchen, da sie ihre Arbeitsplätze durch preiswertere Importgüter ebenso als gefährdet ansehen. Nur die Tatsache, dass die Immigranten aus den MOEL-8-Staaten häufig nicht-handelbare Güter in Deutschland produzieren, rechtfertigt noch **keine besonderen Schutzmaßnahmen**;

- Unternehmen können durch (grenznahe) **Standortverlagerungen** von Betriebsteilen nationalen Schutzvorschriften ausweichen;
- die inländischen Nachfrager erleiden einen **Wohlfahrtsverlust**, wenn sie Güter und Dienstleistungen zu **wettbewerbswidrig** höheren Preisen erwerben müssen.

496. Der Sachverständigenrat verkennt nicht die Herausforderungen und Anpassungslasten, die den betroffenen Arbeitnehmern hierzulande durch die Zuwanderung abverlangt werden. Ihnen haben sich allerdings in den vergangenen Jahrzehnten bereits zahlreiche Unternehmen und Arbeitnehmergruppen stellen müssen und erfolgreich gestellt. Durch die vollständige Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Union entstehen **Nettowohlfahrtsgewinne**. Der Wettbewerb wird zwar schärfer, er ist aber deshalb weder verzerrend noch unlauter. Von „Lohndumping“ kann ohnehin keine Rede sein, denn die ausländischen Arbeitnehmer in Deutschland arbeiten hierzulande nicht zu geringeren Entgelten als in ihren Heimatländern. Schon gar nicht sollte diesem Wettbewerb mit gesetzlichen Mindestlöhnen begegnet werden, seien diese nun branchenspezifisch oder flächendeckend. Das Argument, mit Hilfe eines gesetzlichen Mindestlohns lasse sich die Schere zwischen niedrigen und hohen Einkommen, die „soziale Schieflage“, verringern, verkennt, dass dies den aufgrund eben eines Mindestlohns in einer Größenordnung von 8 Euro zusätzlichen hunderttausenden Arbeitslosen nichts nutzt. Schließlich können die Tarifvertragsparteien diesen Eingriff in die Tarifautonomie eigentlich nicht wollen.

Eine andere Meinung

497. Ein Mitglied des Rates, **Peter Bofinger**, vertritt zu den in Abschnitt III dieses Kapitels dargestellten Analysen und Vorschlägen der Mehrheit an die Politik zur Notwendigkeit von Mindestlöhnen in Zusammenhang mit der Migration aus den MOEL-Staaten eine abweichende Meinung.

- Zur Beantwortung der Frage, wie sich die Migration aus den MOEL-8-Staaten auf die Beschäftigung und die Löhne in Deutschland auswirken wird, verweist die Mehrheit auf **empirische Studien**, wonach mit „keinen bedeutenden negativen Effekten auf die Löhne und Beschäftigung“ zu rechnen sei. Dies widerspricht jedoch der im Kasten 17 genannten Analyse von Steinhardt (2009), die zu dem Ergebnis kommt, dass ein Zustrom von Immigranten, der die Anzahl der Beschäftigten innerhalb der Gruppe der einfachen Dienstleistungen um 10 vH erhöht, eine Lohnsenkung um 3,9 vH bei den einheimischen Arbeitnehmern auslöst. Dieser Effekt deckt sich mit vergleichbaren Studien für die Vereinigten Staaten (Borjas, 2003). Aus der Analyse von Steinhardt ergibt sich insgesamt, dass die Löhne von gering qualifizierten Arbeitnehmern überproportional durch den Zustrom von ausländischen Arbeitnehmern beeinträchtigt werden. Bei den Ergebnissen von Studien aus den Vereinigten Staaten, die eher geringe Effekte ermitteln, ist zu berücksichtigen, dass dort seit langem mit einem allgemein verbindlichen Mindestlohn dafür gesorgt wird, dass es durch Immigration nur zu einem begrenzten Absinken des Lohnniveaus kommen kann.

- Um somit zu verhindern, dass sich aus der Migration aus den MOEL-8-Staaten eine Lohnsenkung im Niedriglohnbereich ergibt, die den teilweise nicht sehr ausgeprägten Lohnabstand zu Hartz IV und damit die Arbeitsanreize für gering Qualifizierte noch weiter reduzieren würde, ist es dringend erforderlich, einen flächendeckenden gesetzlichen **Mindestlohn** einzuführen. Dieses Instrument wird seit Jahren gerade in den Ländern eingesetzt, die wie das Vereinigte Königreich eine besonders hohe Zuwanderung erfahren haben, ohne dass es dadurch zu „zusätzlichen hunderttausenden Arbeitslosen“ (Ziffer 496) gekommen wäre. Dass die Befürchtungen vor einem Lohndruck durch osteuropäische Arbeitnehmer nicht unbegründet sind, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass aktuell auch von der Arbeitgeberseite für den Bereich der Leiharbeit gefordert wird, die für deutsche Zeitarbeitsunternehmen geltenden Mindestlöhne auf ausländische Wettbewerber zu übertragen.
- Die in diesem **speziellen Kontext** von der Mehrheit gegen einen Mindestlohn vorgebrachten Argumente sind wenig überzeugend:

Es wird argumentiert, dass die betreffenden Branchen mehrere Jahre Zeit hatten, die notwendigen Anpassungen im Hinblick auf eine **Steigerung der Produktivität** ihrer Beschäftigten vorzunehmen. Doch das ist im Bereich einfacher Dienstleistungen nur sehr bedingt möglich.

Es wird angeführt, dass mit dem gleichen Recht die Beschäftigten anderer Branchen ebenfalls Schutzmaßnahmen beanspruchen könnten, da sie ihre Arbeitsplätze durch preiswertere Importgüter ebenso als gefährdet ansehen. Im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes sind die Beschäftigten durch Tarifverträge mit hohen Eingangslöhnen jedoch sehr viel besser geschützt als im Bereich einfacher Dienstleistungen.

Des Weiteren stellt die Mehrheit fest, Unternehmen könnten durch (grenznahe) **Standortverlagerungen** von Betriebsteilen nationalen Schutzvorschriften ausweichen. Das ist bei einfachen Dienstleistungen (Reinigung, Einzelhandel, Wachdienste) in der Regel nur schwer möglich.

498. Für die **allgemeine Diskussion** der Vor- und Nachteile von Mindestlöhne wird auf das Minderheitsvotum im Jahresgutachten 2006 (Ziffern 576 ff.) verwiesen.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.