

Constant, Amelie; Uhlendorff, Arne

**Article**

## Einwanderungspolitik der USA stark reformbedürftig

DIW Wochenbericht

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Constant, Amelie; Uhlendorff, Arne (2007) : Einwanderungspolitik der USA stark reformbedürftig, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 74, Iss. 51/52, pp. 785-789

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/151563>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Einwanderungspolitik der USA stark reformbedürftig

*Die internationale Migrationspolitik ist in Bewegung geraten. Die Europäische Kommission will mit der Einführung einer „Bluecard“ die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften nach Europa erleichtern. Damit will sie angesichts des sich langfristig noch verstärkenden Fachkräftemangels in den globalen Wettbewerb mit den klassischen Einwanderungsländern USA, Kanada, Australien und Neuseeland eintreten. Die USA diskutieren wiederum seit einigen Jahren, wie sie ihren gestiegenen Bedarf an Fachkräften decken und gleichzeitig die innere Sicherheit bewahren können. In den USA ist die Zahl der illegalen Immigranten in den letzten Jahren stark gewachsen. Zurzeit halten sich 11 bis 12 Millionen Personen ohne offizielle Aufenthaltsgenehmigung in dem Land auf. Auf der anderen Seite ist die Nachfrage von Firmen nach beschäftigungsgebundenen Visa groß. Das entsprechende Kontingent für qualifizierte Arbeitskräfte für das Haushaltsjahr 2007 war bereits im Mai 2006 ausgeschöpft. Diese Entwicklungen verdeutlichen den Reformbedarf in der amerikanischen Immigrationspolitik. Trotz vielfältiger Appelle und Bemühungen konnte keine der verschiedenen Gesetzesinitiativen umgesetzt werden, und aufgrund der Präsidentschaftswahl Ende 2008 ist nun nicht mehr vor 2009 mit Fortschritten auf diesem Gebiet zu rechnen. Dieser Stillstand führt dazu, dass einzelne Bundesstaaten mit Ad-hoc-Lösungen auf ihre jeweilige Situation reagieren. Insgesamt verlieren die USA aber viel Zeit, die möglichen Erträge aus einer Modernisierung ihrer Einwanderungspolitik zu realisieren.*

### **Zunahme der Immigration in den letzten Jahren: Mexikaner dominieren**

Die Vereinigten Staaten von Amerika sind seit ihrer Gründung bis zum heutigen Zeitpunkt ein Einwanderungsland. Der Anteil von Immigranten an der Gesamtbevölkerung, definiert als Personen, die nicht in den USA geboren sind, schwankt dabei im Zeitverlauf. Nach jahrzehntelangem Rückgang im 20. Jahrhundert ist seit den 70er Jahren wieder ein stetiger Anstieg zu beobachten. Von den Einwohnern im Jahr 2005 wurden 35,8 Millionen im Ausland geboren; das entsprach 12,4 Prozent der Gesamtbevölkerung. Kamen die Einwanderer in der Vergangenheit zu einem Großteil aus Europa, hat sich die Zusammensetzung der Immigranten im Laufe der vergangenen Jahrzehnte deutlich verändert. 2005 stammten 38 Prozent der Einwanderer aus Mittelamerika, wobei Mexiko mit 31 Prozent den größten Anteil stellt. 23 Prozent der Immigranten stammen aus Süd- und Ostasien, wobei China, die Philippinen und Indien die bedeutendsten Herkunftsländer sind. 14 Prozent der Einwanderer haben europäische Wurzeln,

Amelie Constant\*  
[constant@diwdc.org](mailto:constant@diwdc.org)

Arne Uhlendorff\*  
[uhlendorff@iza.org](mailto:uhlendorff@iza.org)

\* Mitarbeiter am DIW DC,  
Washington, D.C.

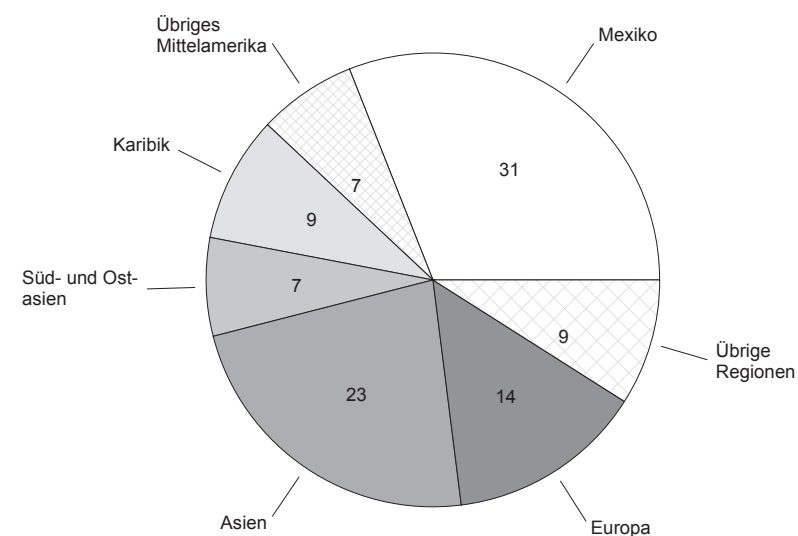
### **3. Bericht**

Einwanderungspolitik der USA  
stark reformbedürftig  
Seite **785**

Abbildung 1

**Immigranten in den USA nach Herkunftsregionen 2005**

Anteile in Prozent



Quelle: Pew Hispanic Center.

DIW Berlin 2007

während 7 Prozent aus Südamerika und 9 Prozent aus der Karibik stammen (Abbildung 1).

Ein erheblicher Teil der in den USA lebenden Zuwanderer hat keine Aufenthaltsgenehmigung und zählt damit zu den illegalen Immigranten.<sup>1</sup> Schätzungen zufolge umfasste diese Gruppe im Jahr 2005 gut 11,1 Millionen Personen, das waren rund 30 Prozent der nicht in den USA geborenen Personen. Weitere 31 Prozent der Immigranten haben die US-amerikanische Staatsbürgerschaft, 28 Prozent verfügen über eine permanente legale Aufenthaltsgenehmigung und 3 Prozent haben eine temporäre Aufenthaltsgenehmigung. Bei etwa 7 Prozent der Immigranten handelt es sich um Flüchtlinge.<sup>2</sup>

Die Zahl der illegalen Immigranten in den USA hat seit Anfang der 90er Jahre stark zugenommen. Knapp 78 Prozent stammen aus Lateinamerika und dabei wiederum dominieren die Mexikaner mit einem Anteil von rund 56 Prozent. Der gemeinsame Anteil von Europäern und Kanadiern fällt mit 6 Prozent dagegen relativ gering aus. Hierbei ist zu beachten, dass viele Personen mit permanenter

<sup>1</sup> Illegale Immigration ist nicht Bestandteil offizieller Statistiken, was die Abschätzung ihres Umfanges erschwert. Allerdings werden illegale Immigranten in verschiedenen Haushalts-Surveys wie dem U.S. Census of Population and Housing oder dem U.S. Current Population Survey erfasst. Zu methodischen Aspekten siehe Hanson, G. H.: Illegal Migration from Mexico to the United States. *Journal of Economic Literature*, 44, 2006, 869–924.

<sup>2</sup> Die hier präsentierten Zahlen basieren auf Berechnungen des Pew Hispanic Center auf Grundlage des Current Population Surveys. Passel J.: The Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S., 2006, <http://pewhispanic.org/files/reports/61.pdf>

legaler Aufenthaltsgenehmigung sich zuvor als illegale Einwanderer in den USA aufhielten, der Aufenthaltsstatus von Immigranten unterliegt also einer Dynamik.<sup>3</sup>

Es ist davon auszugehen, dass die im Vergleich zu den Heimatländern relativ attraktiven Verdienst- und Beschäftigungsmöglichkeiten in den USA einen Großteil der Immigration erklären. So belaufen sich die Reallöhne von in Mexiko geborenen Arbeitern, die kürzlich in die USA ausgewandert sind, je nach Alter und Qualifikation auf das Zwei- bis Sechsfache der Verdienste von in Mexiko verbliebenen Arbeitern.<sup>4</sup> In Übereinstimmung mit anderen Studien zu Migrationsentscheidungen belegen empirische Untersuchungen zudem einen positiven Einfluss der Einkommensdifferenzen zwischen den USA und Mexiko auf die Immigration in die USA.<sup>5</sup> Neben den reinen Einkommensdifferenzen spielen aber auch andere Faktoren für die Migrationsentscheidung eine Rolle. So haben bestehende Netzwerke im Gastland einen positiven Einfluss auf zukünftige Immigration. Ein deutlicher Rückgang der Bereitschaft zur Immigration aus Ländern wie Mexiko ist daher in Zukunft nicht zu erwarten.

### Anteil von gering und hoch qualifizierten Immigranten besonders groß

Unter den Immigranten in den USA haben sowohl gering ausgebildete als auch hoch qualifizierte Personen überproportionale Anteile. Mittlere Qualifikationen sind dagegen unterrepräsentiert. Insgesamt waren im Jahr 2005 15 Prozent aller amerikanischen Beschäftigten Immigranten, bei Personen ohne Highschool-Abschluss hatten sie dagegen einen Anteil von 36 Prozent. Von den Arbeitnehmern mit einer Promotion waren 25 Prozent Immigranten, unter den wissenschaftlich tätigen Promovierten liegt ihr Anteil sogar bei über 40 Prozent.<sup>6</sup>

Wirtschaftlich motivierte Immigration in die USA hat – wie auch im Falle anderer Länder – zum Wirtschaftswachstum beigetragen. Insbesondere gut ausgebildete Immigranten haben einen positiven Einfluss auf die ökonomische Entwicklung.<sup>7</sup> Sie können zudem die Entstehung von Beschäftigungs-

<sup>3</sup> Beispielsweise haben sich 54 Prozent der Mexikaner, die 1996 eine Green Card erhielten, zuvor illegal in den USA aufgehalten. Massey, D.S., Malone, N.: Pathways to Legal Immigration. *Population Research and Policy Review*, 21, 2003, 473–504.

<sup>4</sup> Hanson, G. H., a. a. O.

<sup>5</sup> Ein Beispiel ist Hanson, G. H., Spilimbergo, A.: Illegal Immigration, Border Enforcement and Relative Wages: Evidence from Apprehensions at the U.S.-Mexico Border. *American Economic Review*, 89, 1999, 1337–1357.

<sup>6</sup> Council of Economic Advisers, Economic Report of the President, 2007, [www.whitehouse.gov/cea/2007\\_erp.pdf](http://www.whitehouse.gov/cea/2007_erp.pdf)

<sup>7</sup> Vgl. auch Zimmermann, K. F., Bauer, T., Bonin, H., Fahr, R., Hinte, H.: Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit. Ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland. 2002. Springer-Verlag.

möglichkeiten für gering qualifizierte Einheimische fördern und so die Arbeitslosigkeit reduzieren helfen. Zugewanderte Wissenschaftler und Ingenieure tragen unabhängig davon, ob sie mit Arbeitsvisa einreisen oder nach dem Universitätsabschluss im Land bleiben – signifikant zur Entwicklung neuer Produkte und zu wissenschaftlichen Innovationen bei und stärken damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Landes. Darüber hinaus zahlen hoch qualifizierte Immigranten deutlich mehr in das Steuer- und Transfersystem ein, als sie ihm entziehen.

Aber auch die geringer qualifizierten Immigranten – unter ihnen viele ohne legale Aufenthaltsgenehmigung – sind von großer Bedeutung für die amerikanische Wirtschaft. Gering qualifizierte Immigranten übernehmen typischerweise Arbeiten, die die Einheimischen meiden – zumindest bei dem dafür gebotenen Lohn. Theoretisch lässt sich zeigen, dass auch von gering qualifizierten Immigranten positive Effekte auf die anderen beteiligten Gruppen ausgehen, solange ihr Beitrag komplementär zu dem von Einheimischen ist: Arbeitgeber profitieren aufgrund geringer Löhne, die Konsumenten profitieren aufgrund preisgünstiger Güter und Dienstleistungen, andere Arbeitnehmer aufgrund der gestiegenen Produktion und die Immigranten selbst profitieren aufgrund ihres gestiegenen Einkommens.<sup>8</sup> Ein Beispiel für die Bedeutung auch illegaler gering qualifizierter Immigranten in den USA stellt die Landwirtschaft dar, in der Schätzungen der Farmervereinigung zufolge 70 Prozent der 2,5 Millionen Arbeiter keine Aufenthaltsberechtigung haben.

**Immigrationspolitik ist reformbedürftig ...**

Seit 2000 haben jährlich etwa eine Million Ausländer in den USA eine legale Aufenthaltsgenehmigung erhalten. Etwa zwei Drittel der Visa werden aufgrund von Familienzusammenführungen bewilligt. Lediglich 140 000 der permanenten Visa sind Arbeitsvisa, wobei diese Summe die Ehepartner und Kinder der Einwanderer einschließt. Zudem sind nicht alle Arbeitnehmer, die eine permanente Aufenthaltsgenehmigung erhalten, hoch qualifiziert: Bis zu 10 000 Visa werden an gering qualifizierte Arbeiter vergeben.<sup>9</sup>

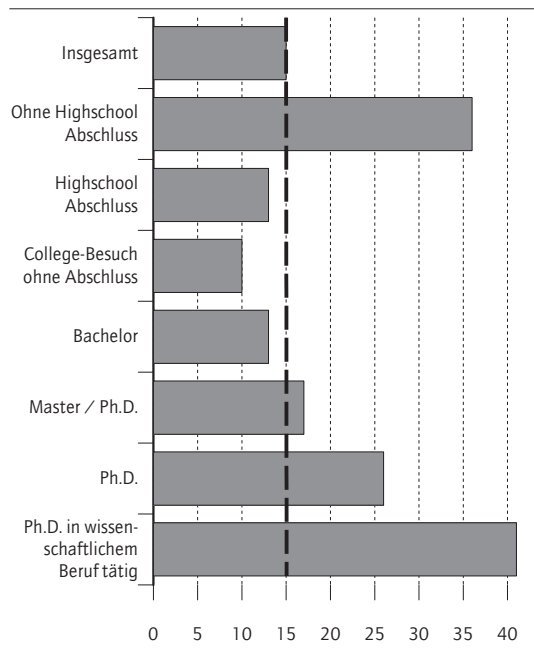
<sup>8</sup> Der Effekt der Immigration der letzten Jahrzehnte auf die Lohnhöhe der Einheimischen in den USA ist in der Literatur umstritten. Borjas (2003) findet beispielsweise einen deutlichen negativen Effekt auf die Lohnhöhe der Einheimischen gleicher Qualifikation, während Card (2005) ein positiveres Bild zeichnet und insgesamt positive und nur geringe negative Effekte auf die Löhne gering Qualifizierter findet. Borjas, G.J.: The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market. Quarterly Journal of Economics, 118, 2003, 1335–1374; Card, D.: Is the New Immigration Really so Bad? Economic Journal, 115, 2005, F300–F323.

<sup>9</sup> Kirkegaard, J. F.: The Accelerating Decline in America's High-Skilled Workforce: Implications for Immigration Policy. Peterson Institute for

Abbildung 2

**Immigranten in den USA nach Ausbildung 2005**

Anteile an den Arbeitskräften in Prozent



Quelle: Council of Economic Advisors, Economic Report of the President, 2007.

DIW Berlin 2007

Zusätzlich existieren zeitlich begrenzte Aufenthaltsgenehmigungen. Hierbei gibt es verschiedene Typen temporärer, beschäftigungsgebundener Visa, die sowohl unterschiedliche Längen des Aufenthaltes ermöglichen als auch den Aufenthalt für unterschiedliche Arten von Arbeitnehmern regeln. Beispielsweise ist für jedes Haushaltsjahr – vom 1. Oktober bis zum 30. September – ein Kontingent von 65 000 sogenannten H-1B-Visa vorgesehen, die einen Aufenthalt von hoch qualifizierten Fachkräften für bis zu 6 Jahre ermöglichen. Das H-1B-Visum ist das wichtigste Programm für die temporäre Anwerbung von gut ausgebildeten Arbeitskräften.

Die Tatsache, dass das entsprechende Kontingent für hoch qualifizierte Arbeitskräfte für das Haushaltsjahr 2007 bereits im Mai 2006 aufgebraucht war, verdeutlicht, dass die Nachfrage nach gut ausgebildeten Arbeitnehmern in den USA die Zahl entsprechender Aufenthaltsgenehmigungen übersteigt. In Verbindung mit der hohen und weiter steigenden Zahl illegaler Immigranten wird deutlich, dass das bestehende Migrationsgesetz der USA dringend reformiert werden muss.

International Economics, Policy Analyses in International Economics 84, 2007.

### **... aber alle bisherigen Reformbemühungen sind gescheitert**

Zahlreiche Experten, Kongressabgeordnete, Senatoren und Gouverneure haben auf eine Reform der Immigrationspolitik hingewirkt, aber keine der verschiedenen Initiativen führte zum Erfolg. Die derzeitige Regierung ist mit dem Ziel angetreten, das bestehende Immigrationssystem zu reformieren. Bereits 2003 hat Präsident Bush versucht, eine umfassende Revision anzustoßen. Der Entwurf konzentrierte sich auf ein Gastarbeiterprogramm, das die meisten der illegalen Einwanderer umfasst hätte. Dieser Entwurf ist ebenso wie alle nachfolgenden Initiativen im Zuge der öffentlichen Diskussion um die rechtliche Anerkennung illegaler Einwanderer und die Sicherheit der Landesgrenzen gescheitert. Die verschiedenen Gesetzesentwürfe waren sich im Kern sehr ähnlich, versuchten aber durch unterschiedliche Schwerpunktsetzung auf die öffentliche Kritik zu reagieren. Einige der Entwürfe passierten das Repräsentantenhaus, andere den Senat, die Zustimmung beider Häuser fand keine der Initiativen. Letztlich scheiterten die Gesetzesentwürfe vor allem an der fehlenden Unterstützung der Konservativen. Der zentrale Vorwurf der Reformgegner in der emotional geführten Debatte betraf die weitreichende Amnestie der illegalen Immigranten. Bemerkenswert ist dabei, dass auch überparteiliche Gesetzesentwürfe trotz der Unterstützung des Präsidenten nicht umgesetzt werden konnten.

So ist ein im Mai 2007 nach langen Verhandlungen zustande gekommener gemeinsamer Entwurf des demokratischen Senators Edward M. Kennedy und des republikanischen Senators Jon Kyl trotz der gemeinsamen Unterstützung von Präsident Bush, des Ministers für Heimatschutz und des Handelsministers gescheitert. Der Gesetzesentwurf umfasste – als eine Reaktion auf die Bedenken der Reformgegner – eine Verschärfung der Immigrationgesetze sowohl an den Grenzen als auch durch eine verpflichtende Überprüfung des Aufenthaltsstatus von Immigranten durch die Arbeitgeber, die Schaffung eines Gastarbeiterprogramms, eine Reduzierung der Möglichkeit des Familiennachzugs bei gleichzeitiger Beschleunigung der Verfahren und die Einführung eines Punktesystems für eine selektivere Auswahl von Immigranten. Zudem sollte den meisten illegal in den USA lebenden Einwanderern die Möglichkeit zur Legalisierung eröffnet werden. Auch eine weitere überparteiliche und im von Demokraten dominierten Senat im Frühjahr 2007 eingebrachte Gesetzesinitiative, die einen Schwerpunkt auf die nationale Sicherheit legte, traf auf den Widerstand der Konservativen. Im Sommer dieses Jahres scheiterte dieser Entwurf, nachdem die teilweise populistische Berichterstattung in den Medien und die Vorwürfe der generellen

Amnestie illegaler Einwanderung ihren Höhepunkt erreichten.

Neben den umfassenden Reformkonzepten waren auch verschiedene Gesetzesinitiativen erfolglos, mit denen versucht wurde, zumindest Lösungen für bestimmte Teilgruppen der Immigranten zu erreichen. Der AgJOBS Act, im Jahr 2007 eingebracht von einer Gruppe von Senatoren und Abgeordneten beider Parteien, konzentrierte sich auf illegale Arbeiter in der Landwirtschaft, die nach Angaben der Farmervereinigung 70 Prozent aller Arbeiter in diesem Sektor ausmachen. Mit diesem Gesetzesentwurf sollte den Arbeitern, die einen großen Anteil an der Versorgung der USA mit Nahrungsmitteln haben, ein legaler Aufenthalt ermöglicht, und die mit Gefahren verbundenen illegalen Grenzübertritte sollten vermieden werden. Der DREAM Act hingegen hatte zum Ziel, den Kindern illegaler Einwanderer, die in den USA ihren High-School-Abschluss gemacht haben, sich seit mindestens fünf Jahren in den USA aufhalten und bei der Einreise nicht älter als 16 Jahre alt waren, einen permanenten legalen Aufenthalt zu ermöglichen. Auch dieser Initiative wurde eine zu weitreichende Amnestie illegaler Einwanderer vorgeworfen, sie scheiterte im Oktober 2007. Diese Beispiele machen deutlich, dass in der derzeitigen politischen Lage und dem beginnenden Präsidentschaftswahlkampf selbst spezifische Lösungen für bestimmte Gruppen nicht mehr realisiert werden können. Aufgrund der Präsidentschaftswahl Ende 2008 ist nun nicht mehr vor 2009 mit Fortschritten auf diesem Gebiet zu rechnen.

Einzelne Staaten und lokale Regierungen versuchen daher mit eigenen Initiativen auf die derzeitigen Herausforderungen zu reagieren. Zudem versucht das Heimatschutzministerium, die Kontrolle illegaler Immigration zu verschärfen, indem es vermehrt auf die genaue Überprüfung der Sozialversicherungsnummern von Arbeitnehmern durch Arbeitgeber hinwirkt. Zusätzlich werden verstärkt Überprüfungen in Betrieben vorgenommen, bei denen die Beschäftigung illegaler Einwanderer vermutet wird. Allerdings hat ein Bundesrichter dem Heimatschutzministerium im Oktober die Versendung neuer Anordnungen zur Überprüfung des Sozialversicherungsstatus untersagt, da dies für viele Arbeitgeber einen deutlichen administrativen Mehraufwand bedeutet und die Gefahr birgt, dass auch legale Arbeitnehmer ihre Beschäftigung aufgrund von Fehlern in den Datenbeständen der Sozialversicherung verlieren. Auch die Gewerkschaften haben gegen diese Praxis protestiert, da sie zu Diskriminierung führe und auch legale Arbeitnehmer negativ betreffe.

Ungeachtet des Nichtzustandekommens einer umfassenden Reform haben die Anstrengungen,



die Grenzen stärker zu kontrollieren, um illegale Einwanderung zu verhindern, in den letzten Jahren zugenommen. Trotzdem gelingt es Vielen weiterhin, ohne legale Aufenthaltsgenehmigung ins Land zu kommen, allerdings ist das „Einreisen“ mit mehr Risiken verbunden. Dementsprechend hat die Anzahl der Todesfälle laut Berichten der Behörde für Zoll und Grenzsicherheit (US Customs and Border Protection) an der unwirtlichen südwestlichen Grenze zu Mexiko zugenommen; sie könnte in diesem Jahr ein Rekordniveau erreichen. Die verstärkte Kontrolle der Grenzen führt außerdem dazu, dass Millionen Illegaler nicht mehr die Möglichkeit haben, zwischenzeitlich das Land wieder zu verlassen, da die Wiedereinreise in die USA erschwert worden ist. Zudem eignen sich strengere Grenzkontrollen nicht dazu, die Zahl der Personen zu reduzieren, die nach Ablauf eines temporären Visums illegal im Land bleiben. Im Gegenteil steigt die Zahl illegaler Zuwanderer aus Mexiko, weil diese angesichts schwieriger Rückkehrbedingungen lieber ihre Familie in die USA nachziehen lassen.

## Fazit

Das Immigrationssystem der USA ist stark reformbedürftig. Die zentralen Probleme sind die große Zahl illegaler Einwanderer und der gleichzeitige Mangel an Visa für hoch qualifizierte Arbeitskräfte. Eine umfassende Reform ist insbesondere angesichts des künftig zunehmenden weltweiten Konkurrenzkampfes um gut ausgebildete Migranten dringend notwendig. Bisher konnten jedoch selbst überparteiliche und vom Präsidenten unterstützte Gesetzesinitiativen nicht umgesetzt werden. Die teilweise populistisch und emotional geführte öffentliche Debatte hat Ängste in der Bevölkerung geschürt.

Effektive Immigrationpolitik muss pragmatisch sein, humanitäre Rechte beachten und Lösungen auf nationaler Ebene ermöglichen. Vollkommene Assimilation der Immigranten ist dabei nicht notwendigerweise ein sinnvolles Ziel. Vielmehr scheint das Beibehalten der eigenen Ethnizität bei gleichzeitiger Integration in die Gesellschaft des Gastlandes

für den ökonomischen Erfolg eher förderlich zu sein. Zudem darf eine moderne Immigrationpolitik nicht die ökonomischen Beweggründe potentieller Immigranten ignorieren. Ein boomender Arbeitsmarkt und im Vergleich zum Heimatland hohe Löhne werden immer Arbeitskräfte anziehen, trotz drohender Sanktionen, umfangreicher Grenzzäune oder hoher Preise von Schmugglern.

Die aktuelle Situation in den USA verdeutlicht den Handlungsbedarf in Europa und Deutschland. Genau wie die USA profitiert Europa von der Immigration hoch qualifizierter Arbeitskräfte, und die steigende Nachfrage nach ihnen könnte auch hier kurzfristig durch verstärkte Zuwanderung gedeckt werden. Die Europäische Kommission will mit einer „Bluecard“ die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte erleichtern. Dies wäre ein wichtiger Schritt zu einer modernen Immigrationpolitik, und Deutschland sollte diese Initiative unterstützen. Es ist nicht davon auszugehen, dass der Fachkräftemangel in Deutschland durch eine Aktivierung der zum großen Teil gering qualifizierten Arbeitslosen beseitigt werden kann. Der Verzicht auf die Öffnung der Arbeitsmärkte für hoch qualifizierte Immigranten würde die wirtschaftliche Entwicklung hemmen und damit auch die Beschäftigungsaussichten niedrig qualifizierter Einheimischer verschlechtern.

Trotz vieler Unterschiede zwischen den USA und Europa stehen beide Regionen doch vor ähnlichen Herausforderungen und haben vergleichbare Ziele. Die große Mehrheit ihrer Einwanderer kommt aufgrund von Familienzusammenführungen ins Land, in beiden Regionen besteht eine große Nachfrage nach höher qualifizierten Immigranten, sowohl Europa als auch die USA haben das Ziel, mittels Immigranten ihren Wohlstand zu erhöhen und gleichzeitig die wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Immigration gering zu halten. Sowohl die USA als auch Europa müssen erkennen, dass die beste Immigrationpolitik darin besteht, die Einwanderung gut ausgebildeter Fachkräfte, deren Qualifikationen stark nachgefragt werden, zu erleichtern. Diese Erkenntnis ist insbesondere für Europa, das vor besonderen demographischen Herausforderungen steht, von großer Bedeutung.

JEL Classification:  
J61, F22

Keywords:  
Migration,  
US Immigration Policy

**Herausgeber und Redaktion wünschen  
den Leserinnen und Lesern des Wochenberichts  
ein frohes Weihnachtsfest  
und erfolgreiches neues Jahr 2008**

Viktor Steiner

### **Beschäftigungsförderung und Einkommenssicherung im Niedriglohnbereich: Wege und Irrwege**

Staatliche Instrumente zur Beschäftigungsförderung und Einkommenssicherung im Niedriglohnbereich durch „Kombilohn-Modelle“ existieren auch in Deutschland schon seit längerem und wurden im Zuge der jüngsten Arbeitsmarktreformen ausgeweitet. Diese haben das Ziel, durch eine einkommensabhängige Lohnsubvention geringe Erwerbseinkommen zu ergänzen und die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Tätigkeit zu verbessern. Eine spezielle Form dieser Lohnsubventionen ist die vollkommene oder teilweise Freistellung der Sozialbeiträge bei geringfügiger Beschäftigung („Mini Jobs“). Aktuelle Vorschläge aus Politik und Wissenschaft, die vom Kombilohn-Modell des Sachverständigenrats bis zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns reichen, haben die weiterführende Reform des Niedriglohnbereichs in Deutschland zum Ziel. In diesem Beitrag werden die theoretisch zu erwartenden Arbeitsmarkteffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich dargestellt, empirische Evaluationsergebnisse zu den Effekten der wichtigsten im Zuge der „Hartz-Gesetze“ umgesetzten Arbeitsmarktreformen präsentiert und aktuelle Reformvorschläge zur Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Niedriglohnbereich bewertet.

#### **Discussion Paper No. 747**

November 2007

Ulf Rinne, Marc Schneider and Arne Uhlendorff

### **Too Bad to Benefit? Effect Heterogeneity of Public Training Programs**

This study analyzes the treatment effects of public training programs for the unemployed in Germany. Based on propensity score matching methods we extend the picture that has been sketched in previous studies by estimating treatment effects of medium-term programs for different sub-groups with respect to vocational education and age. Our results indicate that program participation has a positive impact on employment probabilities for all sub-groups. Participants also seem to find more often higher paid jobs than non-participants. However, we find only little evidence for the presence of heterogeneous treatment effects, and the magnitude of the differences is quite small. Our results are thus – at least in part – conflicting with the strategy to increasingly provide training to individuals with better employment prospects.

#### **Discussion Paper No. 749**

December 2007

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

The full text versions of the Discussion Papers are available in PDF format and can be downloaded from the DIW Berlin website (<http://www.diw.de/english/produkte/publikationen/index.html>).



**Impressum**

DIW Berlin  
Mohrenstraße 58  
10117 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0  
Fax +49-30-897 89-200

**Herausgeber**

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)  
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)  
Prof. Dr. Tilman Brück  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Prof. Dr. Viktor Steiner  
Prof. Dr. Alfred Steinherr  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Prof. Dr. Christian Wey

**Redaktion**

Kurt Geppert  
PD Dr. Elke Holst  
Manfred Schmidt

**Pressestelle**

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

**Vertrieb**

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 7477649  
Offenburg  
leserservice@diw.de  
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent./min.

Reklamationen können nur innerhalb von vier Wochen nach Erscheinen des Wochenberichts angenommen werden; danach wird der Heftpreis berechnet.

**Bezugspreis**

Jahrgang Euro 180,–  
Einzelheft Euro 7,–  
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer und Versandkosten)  
Abbestellungen von Abonnements spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter leserservice@diw.de

**Satz**

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

**Druck**

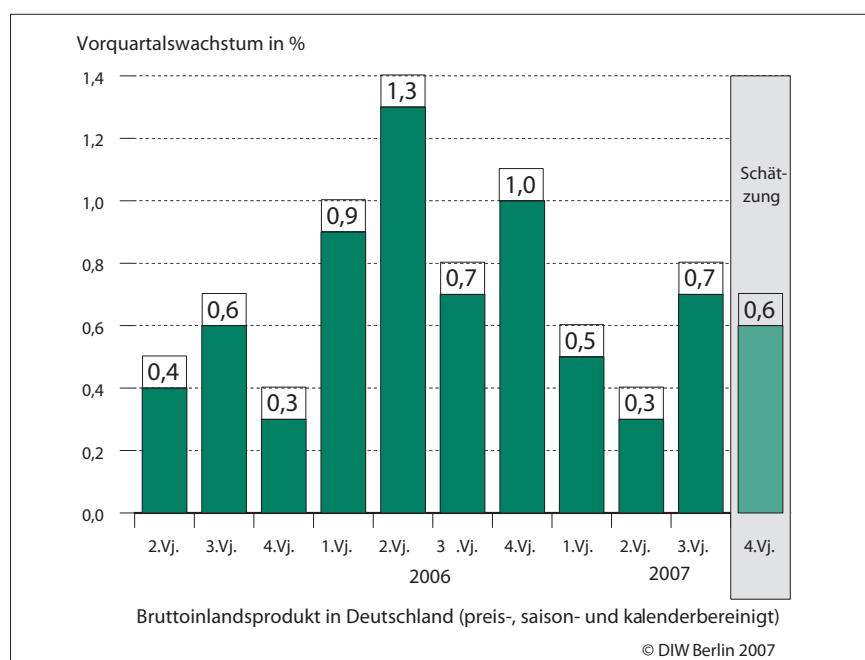
Walter Grützmaker GmbH & Co. KG, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Stabsabteilung Information und Organisation des DIW Berlin (Kundenservice@diw.de) zulässig.

## DIW-Konjunkturbarometer: Das Jahr 2007 verabschiedet sich mit robustem Wachstum im Schlussquartal

Das DIW-Konjunkturbarometer signalisiert – wie schon im Vormonat – für das laufende Quartal einen Zuwachs der saison- und kalenderbereinigten Wirtschaftsleistung (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) von 0,6 Prozent gegenüber dem Vorquartal (kalenderbereinigt 2,1 Prozent gegenüber dem Vorjahreszeitraum). Damit festigt sich die Einschätzung, dass sich die deutsche Konjunktur – ungeachtet der Turbulenzen auf einigen Finanzmarktsegmenten und eines etwas ungünstigeren außenwirtschaftlichen Umfeldes – mit einem starken vierten Quartal aus dem Jahr verabschiedet. Auf dieser Grundlage ergibt sich für das Gesamtjahr ein arbeitstäglich bereinigtes Wirtschaftswachstum von 2,7 Prozent (unbereinigt: 2,5 Prozent).

Unverändert zeigt sich die Industrieproduktion mit einer Expansionsrate von knapp 1,3 Prozent als mit Abstand stärkste Triebkraft des Wachstums in Deutschland, wobei die wichtigsten Impulse vor allem aus den investitionsgüterproduzierenden Bereichen kommen. Die Bauwirtschaft kann gegenüber der Novemberprognose noch etwas zulegen und kommt nunmehr auf ein Wachstum von 0,8 Prozent. Demgegenüber haben sich die Aussichten für den Bereich Handel, Gaststätten und Verkehr deutlich eingetrübt, der mit einem Zuwachs von 0,1 Prozent praktischen stagniert. Maßgeblich hierfür waren vor allem die zuletzt sehr schwachen Einzelhandelsumsätze (die realen Umsätze im Oktober waren – in saisonbereinigter Rechnung – die niedrigsten seit Dezember 2005). Die unternehmensnahen Dienstleister sowie der Sektor der öffentlichen und privaten Dienstleistungen entwickeln sich mit Zuwächsen von 0,5 Prozent beziehungsweise 0,3 Prozent gegenüber der Vormonatsprognose praktisch unverändert.



**DEUTSCHLAND**Ausgewählte saisonbereinigte Konjunkturindikatoren<sup>1</sup>

	Arbeitslose		Offene Stellen		Auftragseingang (Volumen) <sup>2</sup>														
					Verarbeitendes Gewerbe						Vorleistungsgüter- produzenten	Investitionsgüter- produzenten	Gebrauchsgüter- produzenten	Verbrauchsgüter- produzenten					
	Insgesamt		Inland		Ausland														
	in 1 000				2000 = 100														
	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	
2005	J	4 729		319		105,1		96,4		115,8		103,6		108,2		85,8		103,4	
	F	4 812	4 754	341	331	103,9	104,8	95,2	95,9	114,7	115,9	101,5	102,5	107,6	108,7	85,5	85,6	102,9	103,3
	M	4 843		368		105,5		96,1		117,2		102,3		110,1		85,5		103,7	
	A	4 817		389		104,1		96,0		114,2		101,3		108,2		87,2		102,1	
	M	4 840	4 832	401	393	104,8	105,9	95,5	97,0	116,5	117,1	102,6	102,7	108,9	110,6	84,3	86,9	102,7	103,4
	J	4 837		410		108,8		99,4		120,5		104,3		114,7		89,3		105,2	
	J	4 838		415		109,6		99,1		122,9		106,8		114,6		88,4		105,2	
	A	4 815	4 827	438	428	108,7	109,8	98,6	98,9	121,3	123,5	106,4	106,9	112,9	114,9	89,0	88,9	104,8	104,8
	S	4 821		453		111,2		99,1		126,2		107,5		117,1		89,5		104,4	
	O	4 811		460		112,7		99,9		128,6		108,8		118,9		89,4		106,4	
	N	4 792	4 797	461	460	114,8	113,6	101,4	100,4	131,7	130,1	110,2	110,0	122,3	119,7	90,8	90,6	105,2	105,8
	D	4 757		463		113,2		99,8		129,9		111,1		118,0		91,5		105,9	
2006	J	4 730		472		114,9		101,6		131,5		111,0		121,6		92,1		105,1	
	F	4 693	4 713	485	479	115,8	115,4	102,6	102,2	132,3	131,8	113,7	112,8	121,1	120,9	93,4	93,3	105,7	105,5
	M	4 675		499		115,4		102,4		131,5		113,6		120,2		94,5		105,8	
	A	4 644		517		118,4		103,9		136,6		116,6		123,8		94,5		106,6	
	M	4 568	4 604	538	528	117,8	117,5	105,2	104,2	133,5	134,1	116,0	116,6	122,9	122,0	95,9	94,5	106,8	106,6
	J	4 524		556		116,2		103,5		132,2		117,1		119,2		93,0		106,3	
	J	4 455		588		119,2		104,9		137,0		117,2		124,7		94,1		108,8	
	A	4 424	4 441	589	585	122,4	121,1	107,5	107,2	141,1	138,4	118,8	118,6	129,8	127,2	96,3	95,5	109,5	109,4
	S	4 367		601		121,5		109,1		137,1		119,8		127,1		96,2		110,0	
	O	4 299		621		121,2		108,0		137,7		120,6		125,6		98,2		110,3	
	N	4 226	4 261	635	627	121,8	122,5	108,5	108,9	138,5	139,6	121,3	121,5	126,0	127,3	97,3	97,6	112,6	111,8
	D	4 149		650		124,5		110,1		142,5		122,5		130,4		97,1		112,6	
2007	J	4 034		648		123,8		110,1		141,0		122,6		129,1		96,9		112,2	
	F	3 941	3 995	648	647	126,9	126,5	111,2	111,3	146,5	145,5	122,6	123,5	135,0	133,7	96,9	96,7	114,0	113,5
	M	3 867		641		128,8		112,6		148,9		125,1		136,9		96,2		114,3	
	A	3 841		633		127,4		112,1		146,5		123,3		135,3		96,0		116,5	
	M	3 844	3 840	625	630	130,2	130,6	112,4	112,8	152,5	153,0	125,4	125,0	139,0	140,2	98,3	97,9	117,2	117,0
	J	3 805		627		134,3		113,7		160,0		126,3		146,4		99,4		117,4	
	J	3 775		611		128,4		112,8		147,9		124,4		136,5		99,1		114,2	
	A	3 732	3 747	619	616	127,9	128,4	111,2	111,3	148,7	149,9	124,8	124,8	134,9	136,1	98,8	98,5	115,1	115,4
	S	3 663		612		129,1		109,8		153,2		125,3		136,9		97,6		116,9	
	O	3 633		603		133,5		113,4		158,7		126,0		145,7		96,4		116,0	
	N	3 596		598															
	D																		

<sup>1</sup> Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, dass sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davorliegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet.

<sup>2</sup> Außerdem arbeitstäglich bereinigt.

**DEUTSCHLAND**noch: Ausgewählte saisonbereinigte Konjunkturindikatoren<sup>1</sup>

	Beschäftigte im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe <sup>3</sup>		Produktion <sup>2</sup>										Umsätze des Einzelhandels		Außenhandel (Spezialhandel) <sup>2</sup>				
			Verarbeitendes Gewerbe		Investitionsgüterproduzenten		Gebrauchsgüterproduzenten		Verbrauchsgüterproduzenten		Bauhauptgewerbe				Ausfuhr		Einfuhr		
	in 1 000		2000 = 100										2003 = 100		Mrd. Euro				
	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	
2005	J	6 051		104,6		108,3		86,4		99,3		79,6		101,8		63,0		49,7	
	F	6 030	6 013	103,8	104,3	107,5	108,2	87,0	86,6	99,4	99,7	73,9	75,7	102,8	102,5	61,8	188,3	48,4	147,9
	M	6 010		104,6		108,8		86,3		100,4		73,4		102,9		63,5		49,8	
	A	5 989		104,9		110,5		88,0		98,4		76,0		103,7		61,7		49,3	
	M	5 968	5 977	103,6	104,9	107,1	109,8	83,5	87,3	99,5	99,3	74,4	75,6	103,1	103,7	64,2	190,9	51,8	151,9
	J	5 940		106,2		111,8		90,4		100,1		76,5		104,4		65,1		50,8	
	J	5 910		106,6		111,5		86,9		101,4		75,6		103,4		65,6		52,2	
	A	5 884	5 897	106,3	107,0	110,8	111,8	88,1	87,8	101,0	101,5	76,6	76,1	105,1	104,6	67,2	199,6	53,5	158,8
	S	5 856		107,9		113,2		88,4		102,2		76,2		105,3		66,8		53,1	
	O	5 822		108,7		113,3		89,2		103,8		76,4		104,6		66,9		55,0	
	N	5 788	5 804	108,7	108,8	114,0	113,9	89,5	89,2	101,8	102,3	75,5	75,9	105,2	104,8	66,8	202,2	54,7	166,3
	D	5 747		108,9		114,4		89,0		101,4		75,8		104,7		68,6		56,6	
2006	J	5 368		109,1		114,5		91,0		101,5		73,2		109,8		69,5		57,6	
	F	5 336	5 411	110,1	109,9	115,9	115,5	90,4	91,0	101,8	101,3	75,5	74,9	109,4	109,5	71,5	211,8	58,7	175,6
	M	5 310		110,3		116,1		91,8		100,8		75,9		109,1		70,9		59,3	
	A	5 283		111,6		116,0		92,3		103,2		79,6		109,1		73,3		61,0	
	M	5 255	5 269	112,7	112,4	119,0	117,5	95,4	93,2	101,8	102,7	82,1	80,9	112,5	110,7	71,5	218,2	59,4	182,0
	J	5 231		112,8		117,5		91,8		103,1		81,0		110,3		73,3		61,6	
	J	5 206		113,4		118,7		94,3		102,9		82,0		110,7		74,4		61,9	
	A	5 183	5 196	114,8	114,3	120,4	119,9	95,4	95,0	103,0	102,7	82,5	82,3	111,6	111,2	74,0	225,7	60,9	186,3
	S	5 168		114,6		120,5		95,5		102,4		82,5		111,1		77,3		63,5	
	O	5 134		115,0		120,6		95,0		102,0		82,3		111,4		78,8		63,1	
	N	5 108	5 121	117,0	116,8	123,7	123,1	96,6	96,6	103,6	103,8	85,0	84,3	112,1	112,4	79,6	238,2	63,5	191,3
	D	5 072		118,5		124,9		98,3		105,7		85,7		113,8		79,7		64,7	
2007	J	5 399		117,9		124,3		95,5		104,3		87,9		108,1		78,4		62,8	
	F	5 378	5 332	118,9	118,9	125,3	125,2	96,9	96,0	104,6	105,1	88,5	88,4	108,9	109,3	79,2	237,6	64,7	191,4
	M	5 365		119,9		125,9		95,7		106,3		88,7		110,8		80,1		63,9	
	A	5 346		119,0		125,9		93,4		105,6		80,6		110,0		80,3		63,9	
	M	5 327	5 337	120,1	119,8	126,8	126,8	94,7	94,5	106,5	105,5	78,9	79,5	107,6	109,3	81,4	243,6	63,8	192,8
	J	5 312		120,3		127,8		95,3		104,5		79,1		110,3		81,9		65,1	
	J	5 305		120,9		129,3		95,3		104,1		80,5		110,3		81,1		63,7	
	A	5 295	5 301	121,2	121,6	129,3	129,6	96,6	95,8	106,0	105,9	80,5	80,3	110,5	110,2	82,3	245,4	65,9	194,6
	S	5 292		122,6		130,3		95,5		107,5		80,0		109,8		82,1		65,0	
	O			123,5		133,8		96,4		106,4		82,3		111,7		81,1		64,6	
	N																		
	D																		

<sup>1</sup> Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, dass sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davorliegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet.

<sup>2</sup> Außerdem arbeitstäglich bereinigt.

<sup>3</sup> Ab 2006 geänderter Berichtskreis.