

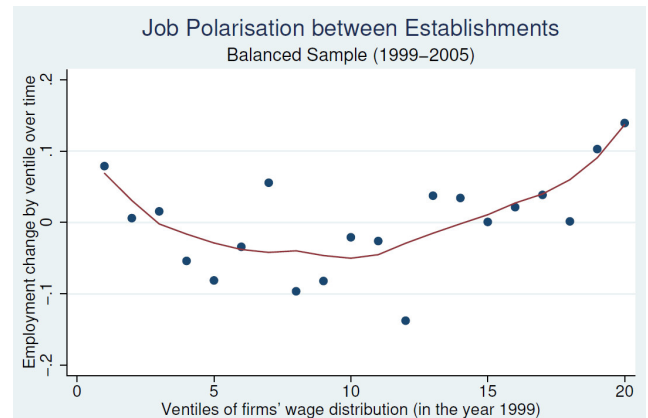
Offshoring and Job Polarisation Between Firms

It is a well-documented phenomenon for many industrialised economies that the share of workers employed in medium-wage jobs has fallen, while the share of workers employed in either high-wage jobs or low-wage jobs has increased. To rationalise this empirical pattern of job polarisation, economists usually refer to the routinisation hypothesis. According to this hypothesis, job polarisation can be understood as a movement away from routine tasks, and towards tasks that are non-routine: the jobs that are lost in the middle of the wage distribution involve mainly routine tasks, whereas the jobs at the extremes of the wage distribution that experience an increase in employment are intensive in (high-wage) abstract or (low-wage) service tasks, respectively, both of which are non-routine.

In a current paper,¹ we offer a new perspective: We argue that job polarisation may well be the consequence of a movement by workers away from medium-wage firms rather than the consequence of a movement away from medium-wage tasks. In support of our firm-based perspective, we present descriptive evidence from a data set by the IAB in Nuremberg on German establishments suggesting that after the millennium job polarisation – at least for Germany – can be attributed to a relocation of workers between firms rather than to a relocation between occupations.

We compute average monthly wages at the establishment level, group establishments into 20 wage categories of equal size, and determine the log employment change of the average establishment in a wage category between 1999 and 2005. We consider a balanced sample of 2,878 establishments and summarise the results for the employment changes in the 20 wage groups in the Figure below. The first (last) observation on the horizontal axis refers to the employment changes of establishments paying on average the lowest (highest) wages in the initial period. The results provide clear evidence for job polarisation between establishments, with establishments from the middle of the wage distribution experiencing lower employment growth than establishments paying on

average very low or very high wages. We also show in our paper that the data set we use is not suggestive of any job polarisation along the occupation dimension.



As the main contribution of our paper, we develop a model of North-South offshoring that at its core has a straightforward mechanism linking offshoring to job polarisation between firms. This mechanism is built on two well-established facts: (i) more productive firms pay higher wages than their less productive competitors; and (ii) there is selection of the most productive firms into international markets.

The story underlying our model is simple: Suppose offshoring has fixed and variable costs, where the latter are task-specific. Furthermore, firms differ in their productivity, and – crucially – there is some mechanism linking firm productivity to firm-level average wages. In equilibrium, high-productivity high-wage firms offshore some of their tasks, while low-productivity firms, which are the firms paying low wages, do not offshore at all. It is now natural for an across-the-board decrease in variable offshoring costs to lead to job polarisation: Newly offshoring firms, which pay intermediate wages, since they are less productive than incumbent offshoring firms, but more productive than non-offshoring firms, reduce the number of their domestic jobs. This reduction in labour demand causes a downward pressure on domestic wages, and therefore incumbent offshoring firms as well as purely domestic non-offshoring firms – i.e. the firms paying either very high or very low wages – increase their domestic employment.

Prof. Dr. Udo Kreickemeier

¹ Egger, H., Kreickemeier, U., Moser, C., and Wrona, J. (2019), Offshoring and Job Polarisation Between Firms, *mimeo*.

Offshoring and Job Polarisation Between Firms.....	S. 1
Die Reformdebatte über die „Zukunft Europa“ und die Europawahlen 2019.....	S. 2
Grüne Präferenzen, Umweltpolitik und Standortverlagerungen	S. 3
How attractive are insurance policies if it is not clear how reliable they are?.....	S. 4

Die Reformdebatte über die „Zukunft Europa“ und die Europawahlen 2019

Im Mai 2019 stehen die Wahlen zum Europäischen Parlament an. Zum Zeitpunkt, in dem dieser *cege*-Report in Druck geht, ist noch nicht klar, wie viele Sitze das EP in der neunten Wahlperiode seit den ersten Direktwahlen 1979 haben wird. Das neue Parlament soll nach dem Brexit an sich 705 Sitze stark sein. Wird das Vereinigte Königreich jedoch in der EU einige Monate länger oder gar dauerhaft verbleiben, müsste auch für die britischen Sitze gewählt werden. Schließlich beruht die Arbeitsweise der EU nach ihrem Selbstverständnis auf der repräsentativen Demokratie und die Unionsbürger sind auf Unionsebene unmittelbar im EP vertreten (Art. 10 EUV).

Wie es mit dem britischen EU-Austritt auch immer weitergehen wird, eines ist sicher: Nach der Europawahl wird eine neue Europäische Kommission in das Amt kommen. Erneut ist es dem EP gelungen, die Investitur des neuen Kommissionspräsidenten mit der Europawahl politisch zu verknüpfen. Die europäischen Parteienverbände stellen jeweils einen Spitzenkandidaten auf, von denen der „Wahlsieger“ (der aber nur in einem der mitgliedstaatlichen Sitzkontingente tatsächlich gewählt werden kann) Präsident der Kommission werden soll. Mit dem Verfahren will das EP die Bedeutung der Europawahl als politischer Präferenzentscheidung stärken, worauf sich der Europäische Rat nach der letzten Europawahl 2014 mit der Ernennung von *Jean-Claude Juncker* erstmals, wenn auch widerwillig, eingelassen hat.

Die Juncker-Kommission ist als dezidiert politische Kommission angetreten. Dieser Anspruch bildete sich u.a. in einer politischen Hierarchisierung der internen Organisationsstruktur ab. Das 28-köpfige Kollegium der Kommissionsmitglieder ist in Projektteams gegliedert worden, die unter der Leitung von Vize-Präsidenten stehen. Die Zahl der Rechtsetzungsinitiativen wurde deutlich verringert, integrationspolitische Schwerpunkte gesetzt.

Jean-Claude Juncker und seine Kommission werden vor allem in Erinnerung bleiben wegen der Reformdebatte über die „Zukunft Europas“, die durch ein gleichnamiges Weißbuch und fünf weitere Reflexionspapiere orchestriert, im September 2017 öffentlichkeitswirksam eröffnet worden ist. Das Weißbuch stellte fünf Szenarien vor, wie sich eine „EU27“ strategisch-thematisch entwickeln könnte. Die fünf Reflexionspapiere zur sozialen Dimension, Wirtschafts- und Währungsunion, europäischen Verteidigung, zu Globalisierung und Finanzen konkretisierten die politische Blaupause.

Nach den Wahlen in den Niederlanden, Frankreich und Deutschland hatte die Debatte weitere Kraft geschöpft. *Juncker* stellte in einer Rede zur Lage der Europäischen Union ein sechstes Szenario für eine „enger vereinte, stärkere und demokratischere Union“ vor. Der französische Staatspräsident *Emanuel Macron* sprach in seiner vielbeachteten Sorbonne-Rede Ende September 2017 vom Dreiklang eines souveränen, geeinten und demo-

kratischen Europas („la refondation d’une Europe souveraine, unie et démocratique“).

Seitdem sind weitere hochrangige Debattenbeiträge eingegangen, zu einem „Europa, das schützt“, das „selbstbewusste Machtpolitik“ betreiben sollte, das ein „tatsächliches europäisches Volk“ aufbaut, das „neu beginnt“, aber „richtig gemacht“ wird. In der medialen Öffentlichkeit wurde dabei beklagt, dass *Macron* auf seine Vorschläge, die er Anfang März 2019 noch einmal erneuert hat, aus Deutschland erst spät eine substantielle Antwort erhalten hat, die dann auch zurückhaltender als erwartet ausfiel.

Die Reformdebatte verläuft insgesamt seltsam, ohne Konvergenz der Standpunkte. Kompromisslinien zeichnen sich kaum ab. *Junckers* ursprüngliche *roadmap* ist hoffnungslos in Verzug, so dass die Reformdebatte, mit der die „Polykrise“ der EU überwunden werden sollte, ausfranst und mit dem Ende der Wahlperiode einstweilen auszulaufen scheint.

Gründe dafür sind nicht fehlendes europapolitisches Engagement. Es bestehen gewichtige Dissense fort, wie etwa zu den von der Kommission vorgeschlagenen Strukturänderungen der Währungsunion. Der Vorschlag, den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in einen Europäischen Währungsfonds umzuwandeln ginge mit einer weiteren Supranationalisierung in diesem Bereich einher, weil die Verfahrens- und Entscheidungsherrschaft über Stabilitätshilfe zugunsten hilfsbedürftiger Euro-Staaten von den Mitgliedstaaten auf die EU-Organe überginge. Zu diesem „mehr Europa“ sind in Anbetracht der Dysfunktionalitäten, man denke nur an die ungelöste Euro-Staatsschuldenkrise und den Schengen-/Dublin-Raum, derzeit nur wenige Regierungen – gerade mit Blick auf ihre nationale Wählerschaft – bereit.

Ein solcher institutioneller Fokus wie bei der Währungsunion, ist jedoch eher die Ausnahme. Die Reformdebatte ist weitgehend auf Sachthemen, auf EU-Politiken wie Handel, Migration, Digitalisierung und neuerdings Industriepolitik bezogen, und ist zudem eigentümlich binär im Sinn von Schwarz-weiß-Gegensätzen codiert. Mehr Entgrenzung nach innen, die weitere gesellschaftliche Aktivität der Binnenmarktlogik unterwirft und eine „regionale Globalisierung“ in der EU bewirkt, wird die Probleme ebenso wenig lösen, wie die Trias Gleichheit, Solidarität und Umverteilung.

Möglicherweise sind die Denkräume zu eng, weil es Tabus gibt und nur sehr zurückhaltend Bilanz gezogen wird, was in der EU gut funktioniert und was nicht funktioniert. Immerhin sah eines der Reformszenarien aus dem Weißbuch vor, dass die EU „weniger, aber effizienter“ regelt. Die Konstituierung des Europäischen Parlaments und die Investitur der neuen Europäischen Kommission sind institutionelle Ereignisse vor uns, die nach neuen Ideen für die Reformdebatte verlangen.

Prof. Dr. Frank Schorkopf

Grüne Präferenzen, Umweltpolitik und Standortverlagerungen

Ein erheblicher Anteil von Konsumenten legt inzwischen Wert auf positive Umwelteigenschaften von Produkten sowie eine umweltfreundliche Produktion, die so zu einem Qualitätsmerkmal von Produkten werden. Wenn die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten infolge einer höheren Umweltqualität der Produkte hinreichend deutlich steigt, haben Firmen einen Anreiz, die Umweltqualität als Mittel der Produktdifferenzierung einzusetzen. Wenn Qualitätsführer hierdurch eine relativ hohe Umweltqualität wählen, haben auch Qualitätsfolger einen Anreiz zu Qualitätssteigerungen im Rahmen der optimalen Produktdifferenzierung.

Auch wenn hierdurch nicht gewährleistet ist, dass Unternehmen eine wohlfahrtsökonomisch optimale Umweltqualität wählen, so wirken die „grünen Präferenzen“ von Konsumenten zumindest auf eine Erhöhung der Umweltqualität von Produkten hin.

Diese Tendenz zu einer Erhöhung der Umweltqualität von Produkten ersetzt umweltpolitische Maßnahmen i. d. R. nicht vollständig. Staaten nutzen regelmäßig umweltpolitische Instrumente, um die Umweltqualität von Produkten und Produktionsprozessen zu erhöhen. Solche Maßnahmen, wie etwa anspruchsvolle Grenzwerte, Emissionszertifikate oder Emissionssteuern, führen typischerweise zu Kostensteigerungen für Unternehmen. Wenn diese Kostensteigerungen erheblich sind und sich Unternehmen in einem internationalen Wettbewerbsumfeld bewegen, dann können diese Kostensteigerungen mit Wettbewerbsnachteilen einhergehen.

Diese Wettbewerbsnachteile könnten Firmen dazu veranlassen, eine Verlagerung ihres Produktionsstandortes in solche Staaten in Erwägung zu ziehen, in denen die Kostensteigerungen durch umweltpolitische Maßnahmen weniger stark ausgeprägt sind. Die Firmen können aber an den neuen Standorten immer noch eine Umweltqualität (der Prozesse und Produkte) entsprechend der Umweltpräferenzen ihrer Konsumenten anbieten.

Diese zumindest implizite Drohung mit Standortverlagerungen von Firmen können den Gesetzgeber veranlassen, Kompromisse hinsichtlich der Strenge der umweltpolitischen Vorschriften einzugehen, um Standortverlagerungen zu vermeiden. Dieser Effekt könnte eine Abwärtsspirale auslösen, in der sich Staaten in ihren Ansprüchen in der Umweltpolitik gegenseitig unterbieten („race to the bottom“). Andererseits haben Staaten eventuell sogar einen Anreiz, besonders schmutzige Unternehmen zu einer Standortverlagerung zu veranlassen, um die heimische Umweltqualität zu erhöhen (ohne auf die Verfügbarkeit der Produkte verzichten zu müssen).

Die Umweltqualitätsunterschiede zwischen Produkten unterschiedlicher Unternehmen sind nicht einfach exogen gegeben. Sie sind ein Ergebnis aus dem

Zusammenspiel von Umweltpräferenzen der Konsumenten, der Qualitätspositionierung im Vergleich zu anderen Unternehmen, der Umweltpolitik des jeweiligen Produktionsstandortes sowie der Möglichkeit zu und der Kosten von Standortverlagerungen.

Die Kosten der Standortverlagerung spielen eine entscheidende Rolle für das Gleichgewicht aus Umweltqualität und Standortwahl. Sind die Kosten der Standortverlagerung prohibitiv hoch, spielt die Standortverlagerung schlicht keine Rolle und alle Unternehmen produzieren immer in ihrem Heimatland unabhängig von den durch die Umweltpolitik induzierten Kosten. Sind die Kosten der Standortverlagerung hinreichend niedrig, wird jede noch so kleine Kostensteigerung durch die Umweltpolitik die Unternehmen zu Standortverlagerungen veranlassen. Für mittlere Kosten der Standortverlagerungen werden zumindest einige Firmen abwandern.

Die Standortverlagerung hat wiederum einen Einfluss auf die gleichgewichtigen Qualitätsentscheidungen von Unternehmen. Gerade dieser Zusammenhang ist ja die Grundlage für die Befürchtung einer Abwärtsspirale in der Umweltpolitik. Diese Abwärtsspirale muss aber nicht zwangsläufig auftreten. Wenn man ein Duopol mit endogener Qualitätsdifferenzierung betrachtet, dann kann das Hochqualitätsunternehmen immer die höchste Umweltqualität wählen, wenn es im Heimatland verbleibt, und sogar die höchste, wenn das Niedrigqualitätsunternehmen seinen Standort ins Ausland verlagert. Die niedrigeren Kosten infolge der laxeren Umweltpolitik, der sich das Niedrigqualitätsunternehmen ausgesetzt sieht, werden dann durch ein höheres Ausmaß der Produktdifferenzierung seitens des Hochqualitätsunternehmens kompensiert.

Eine wohlfahrtsmaximierende Umweltpolitik reagiert auf die Entscheidungen der Unternehmen. Wenn in einem Duopol beide Unternehmen im Heimatland verbleiben, bemisst sich eine optimale Emissionssteuer in Höhe der externen Kosten. Wenn aber das Niedrigqualitätsunternehmen den Standort verlagert, ist die optimale Steuerhöhe geringer. Die Intuition besteht darin, dass der Wettbewerb zwischen den Unternehmen durch die Standortverlagerung gestört ist. Darüber hinaus erhöht das Hochqualitätsunternehmen die Umweltqualität. Eine optimale Umweltpolitik berücksichtigt diese Störung.

Das Zusammenspiel zwischen Konsumentenpräferenzen, Wettbewerb, Umweltpolitik und Standortwahl ist komplex. Die Ergebnisse können daher von Standardfällen der Umweltökonomik ohne eine Betrachtung von Umweltpräferenzen und Standortverlagerungen abweichen.

Dr. Laura Birg und Prof. Dr. Jan S. Voßwinkel

How attractive are insurance policies if it is not clear how reliable they are?

In traditional insurance markets, substantial efforts have been undertaken to regulate insurance providers in order to avoid bankruptcy, fraud, and to ensure transparency in insurance contracts. The ultimate goal is to make sure that policy holders get the cover they paid for. Insurance providers themselves are interested to build a reputation for servicing claims through information dissemination and advertisement. Nevertheless, insurance policies often fail to perform according to clients' expectations. In the U.S., for example, over 30,000 cases related to denials and delays of claims and unsatisfactory settlements, were reported to the state regulators in 2014.

This issue is even more important in the context of emerging insurance markets, where many new entrants compete for market shares and consumers have limited experience with providers. They cannot rely on a long-standing reputation or high levels of regulation, and their lower income level exacerbates the consequences of an insurance policy default. This issue can also explain why it is very hard to create demand for insurance policies in low-income countries.

The question how insurance demand is affected by the positive probability of not paying claims has been studied in several theoretical and empirical papers. There is substantial evidence by now that insurance policies with a known level of default risk face lower demand, even if they are priced at a fair level and thus are cheaper than policies without nonperformance risk. What happens if the reliability of an insurance policy is unknown, has not received much attention, though. Uncertainty (or ambiguity) about probabilities, however, is most likely the typical case, and it has been shown that most people dislike such ambiguity in general.

A recent article (Biener, Landmann and Santana 2017) analyzes aspects of insurance reliability in more detail. We first extend existing theory by allowing contract nonperformance risk to be ambiguous. Using this theory as well as corresponding simulations, we show that insurance demand for ambiguity-averse individuals decreases when increasing ambiguity around a given level of nonperformance risk.

We furthermore test our predictions using a large field lab experiment in the Philippines, the leading emerging insurance market in terms of coverage around the world. Our results are consistent with the theoretical predictions. In particular, we establish that the effects of contract nonperformance risk (a decrease in insurance uptake by 17.1 percentage points in our case) and its ambiguity (a further decrease in insurance uptake by 14.5 percentage points) are similar in magnitude. These results suggest that the reduction in insurance demand induced by contract nonperformance risk is reinforced

by ambiguity. The effects of uncertainty are particularly pronounced for ambiguity- and risk-averse agents.

As uncertainty is essentially a lack of information, we also study dynamics over time. We find that individuals take some experience into account, but they seem unable to form more precise beliefs using the information they accumulate. In particular, own experiences affect beliefs, but pessimistic priors and disregard of peer experiences hinder optimal updating. Consistent with this, the effects of uncertainty are little affected by experience and remain stable over time. Such high uncertainty might well persist outside the experiment as well, as information transmission is often difficult (e.g. when information arrives sporadically over longer time periods).

Our findings imply that ensuring reliability of insurance products and reducing uncertainty should both be primary policy objectives. Consequential policy interventions might not be in the best interests of individual insurance providers, because they limit the range of valuable management decisions that benefit the owners of an insurance company. For example, contract nonperformance risk depends on investment risk, solvency capital, or speed of claims payments. Thus, there is a particular trade-off between the costs and benefits that can be exploited by insurers, which the regulator may want to restrict through solvency and market conduct regulation. In the case of uncertainty, transparency may similarly depend on management decisions. For example, an insurance provider publishing data about claims payment practices might be afraid to send an unintended negative signal or lose the option of denying contract nonperformance risk towards clients altogether. These and other strategic factors might limit the incentives for transparency, even though the insurance market as a whole might profit from reduced uncertainty.

There is particular room for improvement in emerging insurance markets with low regulatory oversight, limited customer protection, and low levels of trust. Contract nonperformance risk and uncertainty might explain why insurance demand is limited in these settings, and our results suggest that the effects from reducing contract nonperformance risk and uncertainty can be sizeable among such a low-income population, providing a potential tool to improve market development.

Prof. Dr. Andreas Landmann

Biener, C., Landmann, A., Santana, M.I. (2017). Contract Nonperformance and Ambiguity in Insurance Markets. St. Gallen Finance Research Paper No. 2017/1. Available online at: <https://ssrn.com/abstract=2908072> (Conditionally accepted at the Journal of Public Economics)

Impressum

Herausgeber: Centrum für Europa-, Governance- und Entwicklungsforschung (cege), Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen, **E-Mail:** cege@uni-goettingen.de, **Tel.** 0551 / 39 46 02, **Fax** 0551 / 39 19 55 8, **Internet:** <http://www.cege.uni-goettingen.de>, **Geschäftsführender Direktor:** Prof. Dr. Kilian Bizer, **Redaktion / Layout:** Prof. Dr. Kilian Bizer, Laura Birg.