

# Ausländische Beschäftigte tragen immer mehr zum Beschäftigungsaufbau in den ostdeutschen Flächenländern bei

*Antje Fanghänel und Michael Weber\**

Von Juni 2015 bis Juni 2016 wuchs die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den ostdeutschen Flächenländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen um knapp 53.000 oder 1,2 % [vgl. STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2017)]. Gut die Hälfte dieses Beschäftigungszuwachses, insgesamt 28.000 Stellen, entfiel auf ausländische Staatsbürger. Vor fünf Jahren trugen Ausländer dagegen nur ein Achtel des gesamten Beschäftigungsaufbaus bei; vor sechs Jahren waren es nicht einmal 7 %. Wie lässt sich der rasche Bedeutungsgewinn von Ausländern für den ostdeutschen Beschäftigungsaufschwung erklären?

Als eine erste Annäherung an diese Frage betrachten wir die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach Herkunftsländern vor dem Hintergrund der institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen der letzten Jahre. Dabei scheint eine gesonderte Betrachtung von fünf Staatengruppen geboten: die Nachbarstaaten Polen und Tschechische Republik; die EU-Beitrittsländer von 2007, Bulgarien und Rumänien; die süd-europäischen Krisenländer Griechenland, Italien, Portugal und Spanien (GIPS); die übrigen Mitgliedsstaaten der EU und diejenigen acht nicht-europäischen Länder, aus denen seit 2013 die meisten Asylbewerber nach Deutschland gekommen sind (Asylherkunftsländer<sup>1</sup>).

Amtliche Angaben zur Beschäftigung nach diesen Staatsangehörigkeiten in den einzelnen Bundesländern werden von der STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT quartalsweise seit Dezember 2008 für die EU-Mitgliedsstaaten und seit Juni 2010 für alle Staatsangehörigkeiten ausgewiesen [vgl. STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2017)]. Dabei ist allein die vom Arbeitgeber gemeldete Staatsangehörigkeit maßgeblich; nicht berücksichtigt wird, ob der betreffende Arbeitnehmer schon lange in Deutschland lebt, hier geboren ist oder eine doppelte Staatsangehörigkeit besitzt. Wir bereinigen die amtlichen Beschäftigungsangaben um saisonale Schwankungen mittels des weltweit eingesetzten Census-X-12-ARIMA-Verfahrens des U.S. CENSUS BUREAU (2011) und berechnen anschließend die Veränderung der Beschäftigung zum jeweiligen Vorquartalswert, wodurch wir die Dynamik der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sowie den Einfluss von Sonderfaktoren deutlich besser identifizieren können.

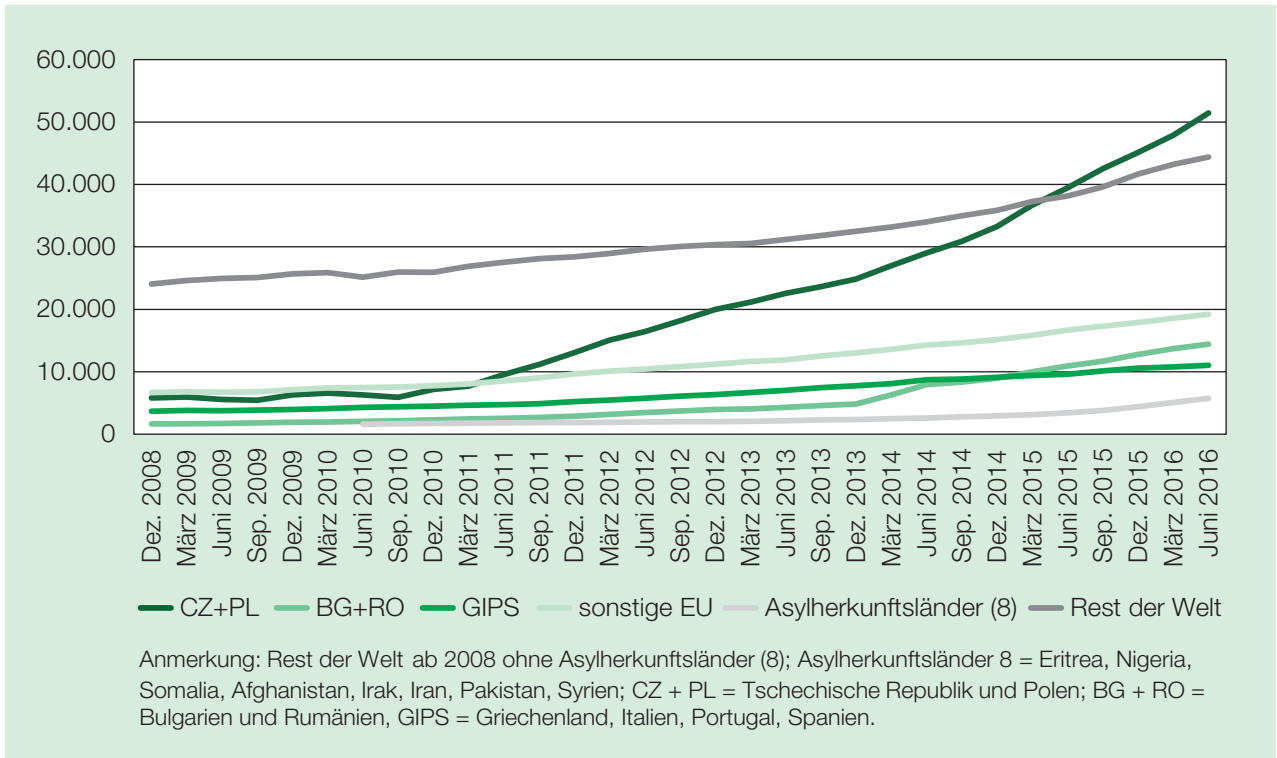
Abbildung 1 zeigt den Verlauf der saisonbereinigten Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten; Abbildung 2 gibt die saisonbereinigte, laufende Veränderung der Beschäftigtenzahlen gegenüber dem Vorquartal an.

Insgesamt ist für alle betrachteten Ländergruppen im gesamten Betrachtungszeitraum von Ende 2008 bis Mitte 2016 saisonbereinigt ein recht kontinuierlicher Zuwachs der Beschäftigung in den ostdeutschen Flächenländern zu beobachten, wobei sich die Dynamik zu bestimmten Zeitpunkten dauerhaft beschleunigt hat (vgl. Abb. 1). Bis Ende 2010 wuchs die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer in den ostdeutschen Flächenländern um durchschnittlich nicht einmal 1.000 Personen pro Quartal. Das Wachstum beschleunigte sich danach deutlich und beläuft sich seit 2015 konstant auf etwa 7.000 Personen pro Quartal (vgl. Abb. 2). Zum Vergleich: Auch die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Deutschen ist von 2008 bis 2016 tendenziell gestiegen, und zwar um durchschnittlich 6.600 Personen pro Quartal. Anders als bei den Ausländern wurde das Beschäftigungswachstum allerdings von Zeiten stagnierender oder gar rückläufiger Beschäftigung unterbrochen. Parallel zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nahm bei den Ausländern auch die ausschließlich geringfügige Beschäftigung zu; bei den Deutschen ist hier hingegen ein deutlicher Abwärtstrend zu beobachten, der sich mit Einführung des flächendeckenden Mindestlohns zu Beginn des Jahres 2015 vorübergehend noch beschleunigt hat.

Der deutlichste Beschäftigungszuwachs unter den Ausländern ist für die östlichen Nachbarländer Polen und Tschechische Republik zu beobachten. Von 2008 bis 2010 stagnierte die Beschäftigung noch, was angesichts der in diesem Zeitraum fehlenden Arbeitnehmerfreizügigkeit wenig verwundert. Mit Beginn der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit im Jahr 2011 setzte aber auch eine hohe Beschäftigungsdynamik ein: Von 2010 bis 2013 nahm die Zahl sozialversicherungspflichtig beschäftigten Polen und Tschechen in den ostdeutschen Flächenländern in jedem Quartal um durchschnittlich etwa 1.300 Personen

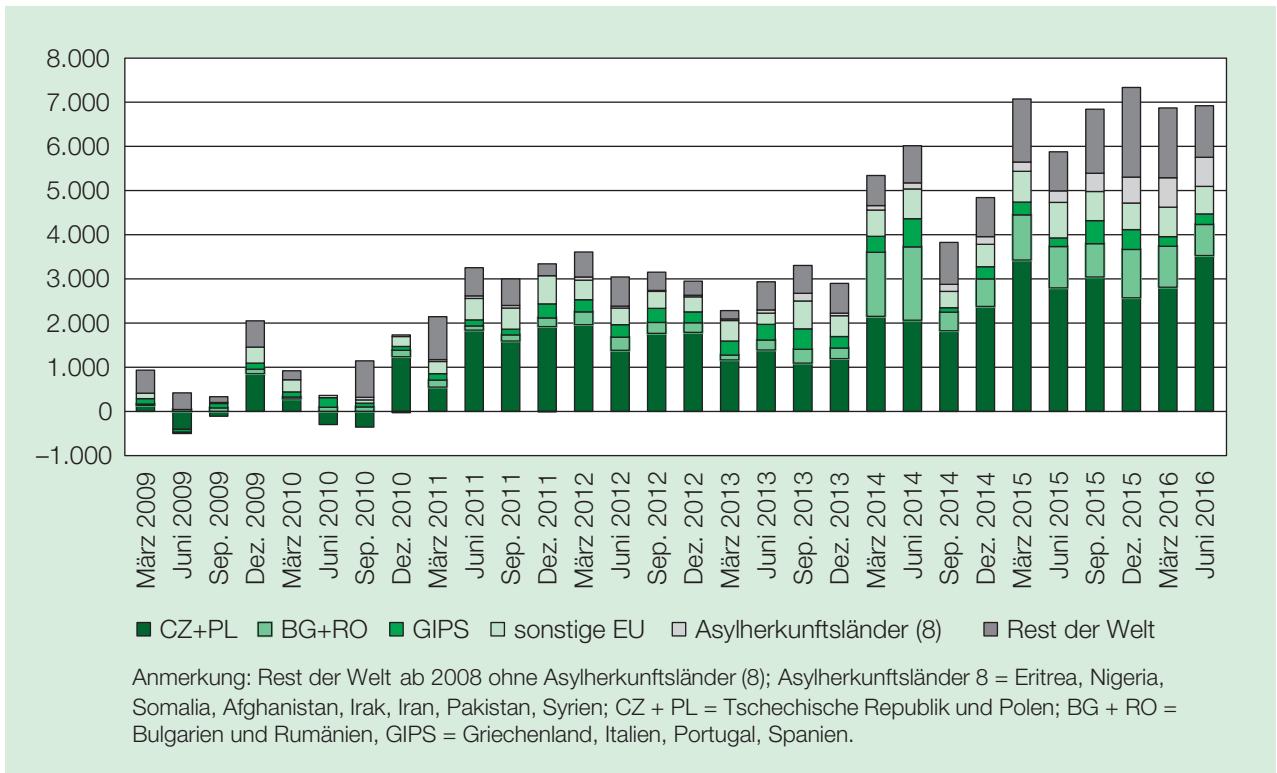
\* Antje Fanghänel ist Doktorandin und Dr. Michael Weber wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

**Abbildung 1: Saisonbereinigter Bestand der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Staatsangehörigkeiten**



Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

**Abbildung 2: Saisonbereinigtes Wachstum sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zum Vorquartal nach Staatsangehörigkeiten**



Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

zu, wobei das Wachstum sichtbar mit der konjunkturellen Entwicklung in den ostdeutschen Flächenländern korreliert. Im Jahr 2014 beschleunigte sich das Beschäftigungswachstum auf 2.100 Personen pro Quartal, seit 2015 beträgt es durchschnittlich etwa 3.000 Personen. Diese hohe Dynamik dürfte vor allem mit der guten konjunkturellen Lage sowie den demographischen Rahmenbedingungen in den ostdeutschen Flächenländern zusammenhängen, die die hiesige Arbeitsnachfrage auch nach ausländischen Fachkräften erhöht haben. Zusätzlich könnte die Einführung des flächendeckenden Mindestlohns in Deutschland das Arbeitsangebot von Ausländern gesteigert haben: Der Mindestlohn vergrößert tendenziell das Lohngefälle zwischen Deutschland und seinen östlichen Nachbarländern, was den Arbeitsort Deutschland insbesondere für unsere osteuropäischen Nachbarn attraktiver macht.

Ein ähnliches Bild ist für Bulgarien und Rumänien zu beobachten. Beide Länder traten 2007 der Europäischen Union bei und kamen 2014 in den Genuss der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit. Bis dahin wuchs die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus beiden Ländern zusammen nur langsam, von 2009 bis 2013 um durchschnittlich 150 Personen pro Quartal. Mit dem Einsetzen der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit im Jahr 2014 nahm die Beschäftigungsdynamik deutlich Fahrt auf. Die Beschäftigtenzahl stieg in der ersten Jahreshälfte 2014 durchschnittlich um 1.500 Personen und seitdem um etwa 800 Personen je Quartal.

Auch in der Gruppe der südeuropäischen Krisenländer Griechenland, Italien, Portugal und Spanien (GIPS) hat sich das Beschäftigungswachstum im Zeitablauf zunächst beschleunigt, Mitte 2014 aber wieder verlangsamt und anschließend bei etwa 300 Personen pro Quartal eingependelt. Damit nimmt die Zahl der Beschäftigten aus diesen Ländern deutlich langsamer zu als die Zahl der Beschäftigten aus den osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten. Die recht kontinuierliche Beschäftigungsentwicklung ist besonders interessant vor dem Hintergrund, dass sich die Arbeitsmarktsituation in den vier Herkunftsstaaten nach 2008 teils deutlich verschlechtert hat. Augenscheinlich sind die ostdeutschen Flächenländer für diese Herkunftsstaaten auch trotz ihrer Krise nicht attraktiver geworden. Hier spielen wahrscheinlich Netzwerkeffekte eine wesentliche Rolle [vgl. MASSEY und ESPAÑA (1987)]: Migrationswillige Arbeitnehmer suchen in der Regel in den Zielländern dort nach Beschäftigungsmöglichkeiten, wo sich früher ausgewanderte Landsleute bereits niedergelassen haben. Bei den GIPS-Staaten gibt es einen deutlichen Schwerpunkt der Beschäftigung in Westdeutschland, weshalb auch nachfolgende Migranten aus diesen vier Staaten sich vorrangig um Beschäftigung in den westdeutschen Bundesländern

bemüht haben dürften. In der Tat ist für diese Staaten-gruppe im Laufe der Jahre 2010 und 2011 in den westdeutschen Bundesländern eine deutliche Beschleunigung des Beschäftigtenwachstums auf durchschnittlich 5.700 Personen pro Quartal zu beobachten; eine Dynamik, die im gesamten weiteren Beobachtungszeitraum bis Mitte 2016 anhält.

Zurück zu den ostdeutschen Flächenländern. Hier erklärten Angehörige der übrigen EU-Mitgliedsstaaten Mitte 2016 einen Beschäftigungsaufbau von etwa 600 Personen pro Quartal. Mitte 2011 bis Mitte 2013 waren es durchschnittlich 400 Personen, davor 150 Personen gewesen. Die Beschleunigung der Beschäftigungsdynamik im Jahr 2011 dürfte wiederum auf das Einsetzen der Arbeitnehmerfreizügigkeit für jene Mitgliedsstaaten zurückzuführen sein, die 2004 der EU beigetreten sind. Weitere Effekte auf die Beschäftigungsentwicklung, etwa aus der Wirtschaftskrise oder der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland, lassen sich augenscheinlich nicht identifizieren.

Aus den acht nicht-europäischen Asylherkunftsländern finden sich lange Zeit kaum sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in den ostdeutschen Flächenländern; erst Mitte 2015 hat die Dynamik Fahrt aufgenommen. Bis dahin dürfte es sich bei den Beschäftigten fast vollständig um Personen handeln, die bereits vor 2013 nach Deutschland migriert sind. Die beschleunigte Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ab Mitte 2015 deutet jedoch daraufhin, dass zunehmend auch Flüchtlinge und anerkannte Asylbewerber eine Beschäftigung in den ostdeutschen Flächenländern finden. Freilich sagt der Beschäftigungsanstieg nichts darüber aus, wie schnell es gelingt, die Flüchtlingsmigranten in den ostdeutschen Arbeitsmarkt zu integrieren. Nach Angaben des INSTITUTS FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG (2015) fanden in der Vergangenheit ca. 10 % der Flüchtlinge im Zuzugsjahr eine sozialversicherungspflichtige oder geringfügige Beschäftigung; fünf Jahre nach dem Zuzug waren knapp 50 % der Flüchtlinge beschäftigt. Dabei spielt auch eine Rolle, dass Asylbewerber und geduldete Personen nur mit einer Arbeitsgenehmigung bzw. erst nach Anerkennung des Asylstatus eine Beschäftigung in Deutschland aufnehmen dürfen [vgl. BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE (2016)]. Im Jahr 2016 hat sich die Dynamik vorerst bei einem Beschäftigungszuwachs pro Quartal von durchschnittlich knapp 700 Personen aus den acht nicht-europäischen Asylherkunftsländern eingependelt.

Insgesamt hat sich die Beschäftigungsdynamik in allen untersuchten Gruppen von Herkunftsländern im Zeitablauf beschleunigt. Maßgeblich beigetragen haben dürfte die 2011 bzw. 2014 erlangte Arbeitnehmerfrei-

zügigkeit für die osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten, kombiniert mit der aktuell guten Arbeitsmarktsituation in Deutschland. Dennoch sind ausländische Arbeitnehmer in den ostdeutschen Flächenländern eher die Ausnahme: Nur 3,3 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Juni 2016 waren Ausländer. Angesichts der demographischen Situation der deutschen Beschäftigten und der insgesamt hohen Beschäftigungsdynamik ist jedoch zu erwarten, dass dieser Anteil in Zukunft steigen wird und ausländische Beschäftigte zunehmend zur wirtschaftlichen Leistung der ostdeutschen Flächenländer beitragen werden.

Gleichwohl ist dies kein Selbstläufer. Insbesondere die Beschäftigungsdynamik der Polen und Tschechen, die aktuell ein Drittel aller ausländischen Beschäftigten in den ostdeutschen Flächenländern stellen, dürfte sich verlangsamen, wenn sich die wirtschaftliche Lage in den Herkunftsregionen relativ zur Situation in Ostdeutschland grundlegend verbessert.

## Literatur

- BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE (Hrsg.) (2016): Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Menschen, Stand August 2016.
- INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG (Hrsg.) (2015): Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015, Aktuelle Berichte, 14/2015.
- MASSEY, D. S. und F. G. ESPAÑA (1987): The Social Process of International Migration, *Science* 237, S. 733–738.
- STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2017): Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten in Deutschland, Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik, Nürnberg.
- U.S. CENSUS BUREAU (Hrsg.) (2011): X-12-ARIMA Reference Manual, Version 0.3, Washington, DC.

<sup>1</sup> Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syrien.