

Im Fokus: Potenziale qualifizierter Zuwanderung nach Ostdeutschland

Alexander Kubis

Für die ostdeutsche Arbeitskräftenachfrage lässt sich auf Basis der demographischen Prognosen ein Engpass im Bereich des mittleren und hohen Qualifikationsniveaus vorhersagen, der nicht allein durch ein bisher nicht ausgeschöpftes Arbeitskräfteangebot gedeckt werden kann, sondern auch einer qualifizierten Zuwanderung bedarf. Der Beitrag beschreibt die verschiedenen möglichen Wege qualifizierter Zuwanderung nach Ostdeutschland: internationale Zuwanderung von außerhalb und innerhalb der Europäischen Union sowie nationale Binnenzuwanderung aus Westdeutschland. Ein Schwerpunkt untersucht die Auswirkungen der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit für polnische Staatsbürger zum 1. Mai 2011. Die Ergebnisse zeigen, dass Emigranten aus dem Zusammenspiel von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und bestehenden Netzwerken in der Zielregion Vorteile ziehen. Deshalb werden voraussichtlich vor allem die westdeutschen Wirtschaftszentren von einem ansteigenden polnischen Migrationsstrom profitieren. Die ostdeutschen Länder werden vielfach nur als Durchgangsregionen fungieren.

Ansprechpartner: Alexander Kubis (Alexander.Kubis@iwh-halle.de)

JEL-Klassifikation: J61, O15, Q58

Schlagwörter: Migration, Arbeitnehmerfreizügigkeit, Grenzregionen, Ostdeutschland, Polen, europäische Integration

Die ostdeutschen Regionen zeichneten in den letzten zwanzig Jahren – von einer kurzen Periode um 1997 abgesehen – anhaltend starke Wanderungsverluste. Infolge dieser Abwanderungstendenz, des massiven Rückgangs der Fertilität nach 1990 und der anstehenden Verrentungswelle geburtenstarker Nachkriegskohorten wird es in naher Zukunft unweigerlich zu massiven Schrumpfungsprozessen im Erwerbspersonenpotenzial der Neuen Länder kommen. Bei einer gegebenen Arbeitskräftenachfrage lässt sich ein Engpass im Bereich des mittleren und hohen Qualifikationsniveaus prognostizieren, der nicht allein durch ein bisher nicht ausgeschöpftes Arbeitskräfteangebot gedeckt werden kann, sondern zusätzlich einer qualifizierten Zuwanderung bedarf.¹

¹ Vgl. Buscher, H. S.; Dettmann, E.; Schmeißer, C; Trocka, D.; Sunder, M.: Entwicklung des Fachkräftebedarfs in Thüringen bis 2015. IWH-Sonderheft 2/2009. Halle (Saale) 2009.

Generell existieren verschiedene Formen der Zuwanderung nach Deutschland. In den letzten zwanzig Jahren erwiesen sich neben der befristeten Zuwanderung von Werkvertragsarbeitnehmern, Studenten und Saisonarbeitkräften vor allem die langfristig angelegte Zuwanderung Russlanddeutscher, die Zuwanderung von Spätaussiedlern sowie von jüdischen Aussiedlern aus der ehemaligen UdSSR als relevante Zuwanderungsströme nach. Hinzu kamen die Zuzüge aus anderen EU-Staaten, von Asylbewerbern sowie Zuwanderung im Rahmen des Ehegatten- und Familiennachzugs aus Drittstaaten.

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über wichtige Formen qualifizierter Zuwanderung nach Deutschland beziehungsweise Ostdeutschland. Zunächst ist die Zuwanderung aus außereuropäischen Regionen von Interesse, anschließend wird am Beispiel der Migration aus Polen nach Deutsch-

land das Zuwanderungspotenzial innerhalb der EU analysiert: In welchen Umfang ist es bisher zu Zuwanderungen gekommen, in welche Regionen Deutschlands sind die Migranten aus Polen gezogen, und wie werden sich künftige Wanderungsströme aus dem Nachbarland innerhalb Deutschlands verteilen? Abschließend werden Größenordnungen und Beweggründe für Rückwanderungen im Rahmen der Binnenmigration von West- nach Ostdeutschland thematisiert.

Um die Quellen künftiger Zuwanderung von Fachkräften in den (ostdeutschen) Arbeitsmarkt zu eruieren, erscheint es sinnvoll, zwischen drei Herkunftskategorien zu unterscheiden:

- 1) Internationale Zuwanderung
 - a) aus Regionen außerhalb der EU,
 - b) aus EU-Staaten,
- 2) Binnenzuzüge von West- nach Ostdeutschland.

Ausländische Studierende als bedeutende Quelle qualifizierter Zuwanderung

Als Kanäle für eine qualifizierte Zuwanderung aus Regionen außerhalb der EU stehen neben dem seit 2006 geltenden Verfahren zur Anwerbung von Fachkräften im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT-Fachkräfte) unter anderem die konzerninterne Versetzung sowie die Akquirierung ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen offen.

Generell unterliegt das Anwerben von IKT-Fachkräften seit 2006 einer so genannten Vorrangprüfung.² Beziehen ausländische Hochqualifizierte weniger als 63 600 Euro Jahresgehalt, können sie nur dann im Unternehmen beschäftigt werden, wenn der Arbeitsplatz nicht adäquat durch einen Inländer besetzt werden kann. Mitziehende Angehörige erlangen ohne Vorrangprüfung eine entsprechende Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung.

Die aktuellen Bestimmungen waren als Nachfolgeregelung der zwischen 2000 und 2004 geltenden Green-Card-Regelung gedacht; der Zuzug von IKT-Fachkräften stellt sich als vergleichsweise überschaubar heraus (vgl. Tabelle 1).

Ausländische Absolventen der deutschen Hochschulen haben bis maximal zwölf Monate nach erfolgreichem Studienabschluss die Möglichkeit der freien Suche nach einem adäquaten Arbeitsplatz mit einer dem Abschluss entsprechenden Entlohnung und Tätigkeit ohne Vorrangigkeitsprüfung. Hinzu kommt während des Studiums

und bis zwölf Monate nach dessen Abschluss die Möglichkeit einer arbeitserlaubnisfreien Erwerbstätigkeit von bis zu 90 Tagen bzw. 180 halben Tagen im Jahr.³ Der ostdeutsche Anteil am Zuzug ausländischer Studienanfänger ist in den letzten Jahren stetig bis auf 21% im Wintersemester 2009/2010 gestiegen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1:
Jährlicher Zuzug von IKT-Fachkräften und Studienanfängern nach Deutschland

Jahr	IKT-Fachkräfte	Studienanfänger
2000	4 341	54 888
2001	6 409	63 507
2002	2 623	68 566
2003	2 285	70 434
2004	2 273	68 235
2005	.	65 769
2006	2 845	63 413
2007	3 411	64 028
2008	3 906	69 809
2009	2 465	74 024

Quelle: Bundesministerium des Innern: Migrationsbericht 2009, Berlin 2010; Statistisches Bundesamt, Fachserie 11 Reihe 4.1: Ausländische Studienanfänger/-innen an Hochschulen im Sommer- und nachfolgenden Wintersemester.

Als weitere Variante qualifizierter Zuwanderung ohne Vorrangprüfung sei die konzerninterne Versetzung leitender Angestellter oder Personen mit unternehmensspezifischen Kenntnissen (und ihrer Angehörigen) nach Deutschland genannt. Diese spielt bei in Ostdeutschland tätigen multinationalen Unternehmen eine Rolle.

Ostdeutschland bleibt Durchgangsregion für polnische Zuwanderer

Im Folgenden wird auf die Besonderheiten der internationalen Zuwanderung aus Mitgliedstaaten der EU eingegangen. Im europäischen Binnenmarkt gilt allgemein das Prinzip der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Lediglich bei neuen Mitgliedern ist diese in der Regel mit Übergangsfristen versehen, sodass die tatsächlichen Folgen für den Arbeitsmarkt erst nach dem Auslaufen dieser Fristen vollständig eingeschätzt werden können. Wiederum steht die *qualifizierte* Migration im Fokus der Untersuchungen, speziell die zu erwartenden Migrationsbewegungen aus Mittel- und Osteuropa (MOE) nach Deutschland.

Zentral geht es dabei um die Auswirkungen des Auslaufens der Übergangsregelungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit zum 1. Mai 2011. Am 1. Mai 2004 sind die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen sowie Polen, Tschechien, die Slowakei, Malta und Zypern der EU beigetreten. Bis auf Malta und Zypern gelten für die genannten Staaten bis zum 30. April 2011 Einschränkungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit.⁴ Bei den explizit für Deutschland vorliegenden Migrationsmodellen schwanken die Prognosen des anfänglichen Zuzugs pro Jahr aus den MOE-Ländern ab diesem Zeitpunkt in der Regel um den Wert von 0,34% der Herkunftsbevölkerung dieser Länder, d. h. um

² Vgl. § 18 AufenthG i. V. m. § 27 Nr. 1 BeschV.

³ Diese Regelung gilt auch für Absolventen deutscher Auslandsschulen.

⁴ Am 1. Januar 2007 traten Bulgarien und Rumänien ebenfalls der EU bei. Für diese beiden Staaten ist der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt weiterhin (bis längstens zum 31.12.2013) beschränkt.

Tabelle 2:

Polen in Deutschland – Personen mit dauerhaftem Wohnsitz, Saisonarbeitskräfte und Einbürgerungen

Jahr	Dauerhaft in Deutschland lebend (zum 31.12.)	Saisonarbeitskräfte	Einbürgerungen
2000	301 366	229 135	1 604
2001	310 432	243 405	1 774
2002	317 603	259 615	2 646
2003	326 882	271 907	2 990
2004	292 109	286 623	7 499
2005	326 596	279 197	6 896
2006	361 696	236 267	6 907
2007	384 808	228 807	5 479
2008	393 848	190 582	4 245
2009	398 513	184 241	3 841

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.

250 000 Personen.⁵ Bereits vor dem 1. Mai 2011 scheint jedoch ein Großteil der arbeitsmarktrelevanten Migration aus den MOE-Staaten in Europa im Gange zu sein, sodass der zusätzliche Wanderungsstrom nach Deutschland insbesondere aus dem Nachbarland Polen wohl weit geringer ausfallen wird als zu Beginn des Jahrzehnts erwartet. In der Regel handelt es sich hierbei um qualifizierte Zuwanderung.⁶

Inwieweit ostdeutsche Regionen eine präferierte Zielregion zumindest für die polnischen Nachbarn darstellen, soll nun beantwortet werden. Die Zahl der Migranten aus Polen ist seit 2004

zwar gestiegen, die Zahl der Einbürgerungen sowie die Zahl der Saisonarbeitskräfte hingegen ist in den letzten Jahren eher rückläufig (vgl. Tabelle 2).

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die innereuropäische Migrationsbilanz starken Schwankungen unterworfen ist. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Regionen, konjunkturelle Unterschiede sowie im Falle Englands der Wechselkurs sind die treibenden Kräfte im Wettbewerb der Regionen um polnische Fachkräfte. Auch starke Netzwerke im Ziel-land, welche die Integration erleichtern, sind relevant. Ganz allgemein stellen Agglomerationsräume mit entsprechenden ethnischen Netzwerken präferierte Zielräume der Zuwanderung dar.

86% der bis zum 31.12.2009 erfolgten Zuwanderung aus dem Nachbarland Polen hatte Westdeutschland zum Ziel. Weitere 8,7% der polnischen Zuwanderer präferierten Berlin. Die übrigen ostdeutschen Regionen absorbierten lediglich 5,3% der polnischen Zuwanderung.

Auch wenn die Zahl der Zuwanderer aus Polen ins Verhältnis zur Einwohnerzahl der Zielregion gesetzt wird, bleibt die Bevorzugung westdeutscher Regionen deutlich. So kamen am 31.12.2009 durchschnittlich 1,6 Migranten aus Polen auf 1 000 ostdeutsche Einwohner und 5,2 auf 1 000 westdeutsche Einwohner. Der Agglomerationsvorteil Berlins bestätigt sich auch hier: 10,1 polnische Migranten entfielen auf 1 000 Berliner Bürger.

Nicht zuletzt aufgrund seiner – im Ost-West-Vergleich – schwächer ausgeprägten Agglomerationen und der geringeren Wirtschaftskraft fungiert Ostdeutschland primär als Durchgangsregion.

Unter der Annahme, dass sich im Laufe des Integrationsprozesses das innereuropäische Wandlungsmuster der Bürger eines Landes immer mehr dem nationalen Binnenmigrationsverhalten annähert, lassen sich Aussagen über die regionale Verteilung des Zustroms treffen.

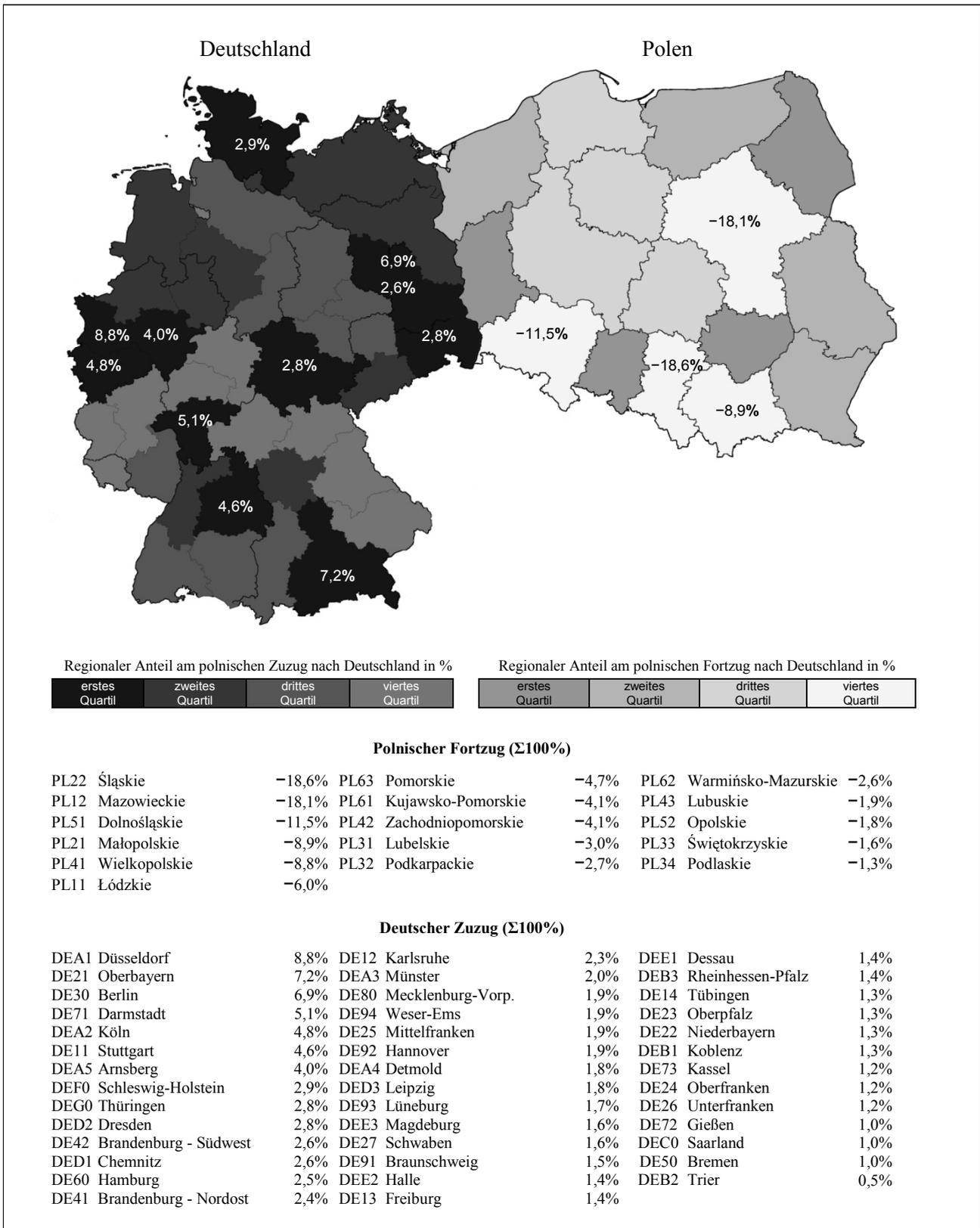
Der in seiner Höhe unbestimmte Migrationsstrom wird hinsichtlich seiner regionalen Differenzierung analysiert. Das Prognosemodell für Migration von Polen nach Deutschland nutzt hierfür die Schätzergebnisse des polnischen Binnenmigrationsmodells und prognostiziert so die regionale Verteilung der Wanderung von Polen nach Deutschland ab dem 1. Mai 2011 (vgl. Abbildung).⁷

⁵ Vgl. Baas, T.; Brücker, H.: Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft. Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO Diskurs, September 2010, 60.

⁶ Kaczmarczyk, P.; Okólski, M.: International Migration in Central and Eastern Europe – Current and Future Trends. United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development: New York 2005.

⁷ Vgl. Kubis, A.: Regionale Migration in Abhängigkeit von Humankapital und sektoraler Struktur – Eine empirische Analyse am Beispiel von Deutschland und Polen. IWH-Sonderheft 2/2010. Halle (Saale) 2010.

Abbildung:
 Prognose regionaler Anteile der Migration von Polen nach Deutschland ab 1. Mai 2011
 - regionale Gliederung: NUTS 2^a -



^a NUTS = Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques; Ebene 2: für Deutschland: Regierungsbezirke, für Polen: Wojewodschaften.

Quelle: Berechnung des IWH mit Daten des Central Statistical Office Poland; Statistisches Bundesamt Deutschland; Bundesagentur für Arbeit.

Die Ergebnisse bestätigen die bisherige Erfahrung, dass Migranten aus dem Zusammenspiel von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Zielregion und regional bestehenden sozialen Netzwerken Vorteile ziehen. Gerade die westdeutschen Wirtschaftszentren werden voraussichtlich von einem polnischen Migrationsstrom nach Deutschland profitieren. Den ostdeutschen Ländern bleibt vielfach nur die Rolle einer Durchgangsregion.

20% der abgewanderten Ostdeutschen wohnen wieder in der Heimat

Als weitere Quelle für Zuwanderung nach Ostdeutschland zählt die qualifizierte Zuwanderung im Rahmen der Binnenmigration, wobei ehemalige Ostdeutsche besonders affin gegenüber einer möglichen Rückwanderung in ihre alte Herkunftsregion sind. Eine Befragung nach Westdeutschland abgewanderter Ostdeutscher⁸ ergab,

dass nur ein Drittel der Befragten eine Rückkehr in die Heimat ausschließt. Untersuchungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) ermittelten ferner, dass ca. 20% der abgewanderten Ostdeutschen inzwischen wieder in der Heimat wohnen.⁹ Übertragen auf die Gesamtzahl der zwischen 1989 und 2009 abgewanderten 4,34 Millionen Personen bedeutet diese Rückkehrquote, dass etwa 870 000 Personen so genannte Rückwanderer darstellen. Da im gleichen Zeitraum lediglich 2,49 Millionen Personen von Westdeutschland nach Ostdeutschland wanderten, führt dies zu dem Schluss, dass rund 35% der West-Ost-Wanderung durch ehemalige Ostdeutsche erfolgt.

Neben nicht erfüllten beruflichen Erwartungen stellen die anhaltend starke Vernetzung mit der alten Heimatregion sowie ein nur langsames Fußfassen in der neuen Heimat entscheidende Gründe für die Rückkehr der Menschen dar.

Präferierte Zielräume sind die ostdeutschen Agglomerationen mit ihrem breiteren Arbeits- und Bildungsangebot.¹⁰ Die gezielte Akquirierung dieser oftmals gut ausgebildeten und gut bezahlten sowie in einem familiären Kontext lebenden Personengruppe für den ostdeutschen Arbeitsmarkt stellt sich jedoch immer noch als komplexes Unterfangen heraus. Dies gilt ebenso für alle anderen hier angesprochenen potenziellen Zuwanderergruppen.

⁸ Vgl. *Schultz, A.*: Brain Drain aus Ostdeutschland. Deutsche Akademie für Landeskunde: Leipzig 2009, 39 ff.

⁹ *Beck, G.*: Wandern gegen den Strom: West-Ost-Migration in Deutschland, in: F. Swiaczny, S. Haug (Hrsg.), Bevölkerungsgeographische Forschung zur Migration und Integration. Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Heft 112. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung beim Statistischen Bundesamt: Wiesbaden 2004, 95-111, sowie *Fuchs-Schündeln, N.*; *Schündeln, M.*: Who Stays, Who Goes, Who Returns?, in: *Economics of Transition*, Vol. 17 (4), 2009, 703-738.

¹⁰ Vgl. *Schneider, L.*; *Kubis, A.*; *Wiest, D.*: Selektivität, soziale Bindung und räumliche Mobilität – Eine Analyse der Rückkehrpräferenz nach Ostdeutschland, in: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* (im Erscheinen).